



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 09/2026/PJ/CMLC

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 032/2025

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE. IRREGULARIDADE NA CONSTITUIÇÃO DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA. INFRINGÊNCIA AO DISPOSTO EM LEI ESPECÍFICA. NÃO PROSSEGUIMENTO. RECOMENDAÇÕES.

1. DO RELATÓRIO

A presente análise refere-se ao processo administrativo n.º 032/2025, que visa à contratação de agência de publicidade, com fundamento nas Leis n.º 12.232/10, 4.680/65 e 14.133/21.

O objeto do presente processo é a ***“contratação de 1 (uma) empresa especializada (agência de propaganda) para a prestação de serviço de publicidade, de acordo com as leis nº 12.232/2010, 4.680/1965 e 14.133/2021, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo: o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução interna e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação”***.

Na solicitação de demanda consta a especificação técnica detalhada do objeto do presente processo.

A justificativa apresentada foi a seguinte:

“A prestação de serviços de publicidade tem por objeto atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, difundir ideias,



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

princípios, iniciativas ou instituições ou informar o público em geral com relação às políticas públicas desenvolvidas através das atividades legislativas realizadas pela Câmara Municipal de Laguna Carapã/MS, pelo período de 12 (doze) meses.

Dessa forma, constata-se que o serviço de publicidade é de extrema importância para fins de implementação de atos de prestação de contas do Poder Público à sociedade de Laguna Carapã, e de direito à informação com relação aos projetos, programas e atividades desenvolvidas pelo Poder Público para execução das atividades legislativas voltadas à saúde, à educação, à segurança, à assistência social, entre outras.

O investimento em serviço de publicidade constitui um elo de aproximação entre gestores e população, já que por meio dele acaba por conferir visibilidade aos projetos, programas e atividades do Estado-membro, além de assegurar a transparência dos atos públicos praticados para a satisfação do interesse público.

Esse serviço assegura a construção de uma administração democrático-popular, a partir do momento em que mantém abertos todos os canais entre a população e a administração, a partir da divulgação das políticas públicas desenvolvidas por meio de projetos, programas, atividades e divulgação dos atos de gestão da Câmara Municipal de Laguna Carapã/MS.

Há necessidade de uma comunicação integrada, tendo como pilar o acesso à informação e à transparência das atividades parlamentares e administrativas desenvolvidas pelos membros desta Casa.

Não restam dúvidas de que a publicidade é fator fundamental nas relações humanas, inclusive encontra-se elencado na Constituição Federal de 1988 como um dos primados vetores da Administração Pública, assumindo papel enorme ao trabalho realizado, sendo a ferramenta colocada à disposição da população para acompanhamento de ações que estão sendo executadas e a forma de execução, tudo, é claro, incontestemente caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem constância de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme determina o art. 37, §1º da Constituição Federal.

Essas ações de divulgação se referem ao atingimento das metas de gestão, aproximando a população as atividades desenvolvidas, convocando a sociedade e fazendo a entrega dos atos realizados seja pelo gestor da Câmara, como pelos demais parlamentares no exercício das atribuições que lhes são conferidas.”

A autorização para abertura de processo, datada de 26/09/2025, foi acostada juntamente com o aviso de chamamento, acompanhado de sua devida publicação no diário oficial da Assomasul (edição n.º 3916).

A seguir, foram realizadas as inscrições para o sorteio da composição da subcomissão que irá avaliar as propostas técnicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

As pessoas que apresentaram os documentos e assinaram a ficha de inscrição para o sorteio foram:

- a) Clezer Aparecido Gomes Muniz;
- b) Edilson José Alves;
- c) Elias Ferreira;
- d) Fernanda Freitas Ferreira;
- e) Flávio Marques Verão;
- f) Gabriela Fernandes Rufino;
- g) Hélio Ramires de Freitas;
- h) Henrique de Matos Moraes Carneiro;
- i) Izomar Silva Galeano;
- j) Luiz Jó Nevoleti Correia;
- k) Marcos Pierry Cirilio Santos;
- l) Marcos Aparecido Santos Silva;
- m) Neide Rodrigues Ferreira;
- n) Paulo Cesar Yule Guenka;
- o) Robson Silva;
- p) Rodrigo Ribas Terra;
- q) Simoni Burim;
- r) Thiago Leal de Freitas.

Na sequência, foi publicado no Diário Oficial da Assomasul o edital (edição 3926) com o resultado das inscrições, no qual consta que Elcilene Holsback de Abreu Pedrosa e Júlia Kaifanny de Paiva Ramos tiveram suas inscrições indeferidas, ao passo que o único com vínculo funcional perante a Câmara Municipal é o candidato Robson Silva.

Ato contínuo, procederam ao sorteio da subcomissão técnica. Dos nomes participantes, foram sorteados os seguintes para comporem a referida subcomissão, **com exceção de Robson Silva, que foi escolhido sem sorteio**: 1. Izomar Silva Galeano; 2. Edilson José Alves; 3. Thiago Leal de Freitas (suplente); 4. Clezer Aparecido Gomes Muniz (suplente).



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Dos nomes acima, apenas a pessoa de Robson Silva possui vínculo com a Câmara Municipal.

O resultado do sorteio foi devidamente publicado no Diário Oficial da Assomasul, edição 3944, do dia 09/10/2025.

Durante a realização do sorteio, a pessoa de Milton José Ribeiro Júnior apresentou questionamento, que foi **parcialmente** respondido pela assessoria jurídica contratada pela Câmara Municipal.

A Câmara Municipal recebeu os seguintes orçamentos de empresas privadas para fim de aferir o preço médio de eventual e futura contratação:

a) Vértice Publicidade LTDA. CNPJ n. 04.328.891/0001-60. R\$ 78.281,78 (setenta e oito mil e duzentos e oitenta e um reais e setenta e oito centavos).

b) Ramal Propaganda LTDA. CNPJ n. 02.033.066/0001-03. R\$ 80.657,02 (oitenta mil e seiscentos e cinquenta e sete reais e dois centavos).

c) AT Publicidade e Assessoria LTDA. CNPJ n. 15.427.958/0001-30. R\$ 83.964,48 (oitenta e três mil e novecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos).

Ressalte-se que os orçamentos dizem respeito a uma campanha publicitária com o tema “Conheça a Câmara”, com duração de 20 dias.

Posteriormente, foi juntado o estudo técnico preliminar, de 08 de outubro de 2025, devidamente assinado pelo Diretor Administrativo e pelo Presidente da Câmara Municipal, acompanhado da análise de riscos, concluindo o seguinte: ***“Declaramos que a presente contratação apresenta-se viável em todos os aspectos, na medida em que será utilizado orçamento específico alocado para esse fim e que o objeto da contratação é compatível com as competências institucionais da Câmara Municipal de Laguna Carapã-MS. Ressalta-se, ainda, que a Câmara Municipal de Laguna Carapã-MS tem observado rigorosamente todos os dispositivos legais e normativos vinculados à matéria, minimizando***



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

eventuais riscos de questionamentos por parte de órgãos de controle e fiscalização.”

Consta no ETP que, baseado nos orçamentos apresentados, a Câmara Municipal chegou ao preço médio de uma campanha publicitária na importância de R\$ 80.967,76 (oitenta mil e novecentos e sessenta e sete reais e setenta e seis centavos). Ressalte-se que tal consulta foi realizada com empresas privadas do ramo publicitário.

No tocante à pesquisa de preço com entidades públicas, mais especificamente em relação à contrato anterior firmado pela Câmara Municipal de Laguna Carapã, bem como contratos firmados pelo Poder Legislativo de Caarapó-MS e Itaporã-MS, respectivamente nas importâncias de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), R\$ 322.691,10 (trezentos e vinte e dois mil e seiscentos e noventa e um reais e dez centavos) e R\$ 324.487,71 (trezentos e vinte e quatro mil e quatrocentos e oitenta e sete reais e setenta e um centavos).

Com fulcro nos contratos acima, chegou-se ao preço médio de R\$ 275.726,27 (duzentos e setenta e cinco mil e setecentos e vinte e seis reais e vinte e sete centavos).

Além disso, ainda quanto ao preço, assim consta no ETP:

“Ademais, faz-se necessário mencionar que conforme descrito no quadro acima, o último contrato da Câmara Municipal de Laguna Carapã/MS foi formalizado no exercício de 2023 prevendo o valor estimado de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) por ano, ocorre que nos exercícios de 2023, 2024 e 2025 não foram realizados pagamentos nos 12 (doze) meses, como por exemplo: o exercício de 2024 foi ano eleitoral, sendo proibido a utilização dos serviços de publicidades. De posse dessas informações, surge então a necessidade real de ser realizado levantamento dos valores totais gastos para formalização da estimativa correta para a contratação do objeto do presente estudo, conforme segue.”

Na sequência, a Câmara buscou demonstrar no ETP a relação dos pagamentos realizados nos exercícios de 2023, 2024 e 2025 versus a quantidade de meses que foram realizados pagamentos em cada exercício, chegando à seguinte conclusão:



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

a) ano de 2023: foram realizados pagamentos em 09 dos 12 meses do ano, totalizando um custo de R\$ 179.466,82 (cento e setenta e nove mil e quatrocentos e sessenta e seis reais e oitenta e dois centavos) e o valor médio mensal de R\$ 19.940,76 (dezenove mil e novecentos e quarenta reais e setenta e seis centavos);

b) ano de 2024: foram realizados pagamentos em 07 dos 12 meses do ano, totalizando um custo de R\$ 101.473,78 (cento e um mil e quatrocentos e setenta e três reais e setenta e oito centavos) e o valor médio mensal de R\$ 14.496,25 (catorze mil e quatrocentos e noventa e seis reais e vinte e cinco centavos);

c) ano de 2025: foram realizados pagamentos em 05 dos 12 meses do ano, totalizando um custo de R\$ 133.103,30 (cento e trinta e três mil e cento e três reais e trinta centavos) e o valor médio mensal de R\$ 26.620,66 (vinte e seis mil e seiscentos e vinte reais e sessenta e seis centavos).

Diante do estudo acima, a Câmara Municipal pagou a quantia média mensal (soma dos valores médios mensais dividido pelos três anos) de R\$ 20.352,56 (vinte mil e trezentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), o que perfaz a quantia de R\$ 244.230,69 (duzentos e quarenta e quatro mil e duzentos e trinta reais e sessenta e nove centavos) no período de um ano.

Acerca do estudo acima, a Câmara concluiu que:

“À vista dos fatores elencados, o valor estimado anual para o dispêndio com os serviços de publicidade é de **R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais)**, cujo montante é decorrente da disponibilidade financeira e orçamentária da Câmara de Laguna Carapã-MS, alinhando-se com o planejamento do órgão. Valor este que se julga suficiente para atender ao Plano Anual de Comunicação, suprir o contendo de implantação da comunicação publicitária no Legislativo, atender aos hábitos de consumo dos públicos e compatibilização com o crescimento municipal.

Registre-se que o ente se reserva no direito de, a seu critério, utilizar ou não a totalidade desta quantia, não podendo ser ultrapassada.”

Ademais, consta como anexo do ETP a análise de risco, o Plano Anual de Comunicação, devidamente assinado pelo Diretor Administrativo, bem como os anexos referentes aos pagamentos efetuados pela Câmara nos anos de 2023-2025, contratações correlatas e pesquisa de preço com mapa comparativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

A seguir, consta nos autos o termo de referência com o “briefing”, seguido da reserva orçamentária no valor estimado de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e minuta do edital de concorrência com anexos.

Eis o detalhado relatório.

Vieram os autos para emissão de parecer.

2. DO PARECER JURÍDICO. DO DIREITO. DOS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS. DO ATENDIMENTO AO DISPOSTO NA LEI DE REGÊNCIA. DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. DA ESTIMATIVA DE PREÇO ALCANÇADA PELA CÂMARA. DAS RECOMENDAÇÕES

Segundo Marçal Justen Filho¹:

“A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de proposta da contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”.

Consoante a melhor doutrina²:

“a licitação busca a satisfação do interesse da coletividade ao garantir contratos mais vantajosos à Administração, bem como garante a isonomia das contratações públicas. Dessa forma, qualquer pessoa que tenha interesse e cumpra os requisitos de lei pode contratar com o poder público desde que, por óbvio, se sagre vencedor do certame. **Portanto, a licitação tem um duplo objetivo: proporcionar ao poder público o negócio mais vantajoso e assegurar ao administrado a oportunidade de concorrer, em igualdade de condições, com os demais interessados**”. Destacou-se.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 7ª ed. 2011.

² CARVALHO, Matheus; Manual de Direito Administrativo. Salvador: Ed. Jus Podivm, 12ª ed. 2024. P. P. 480.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Em linhas gerais, portanto, a licitação é a regra, de modo que encontra previsão expressa na Constituição Federal/88, conforme disposto no art. 37, inciso XXI:

“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Destacou-se.

Pelo disposto no inciso supra, denota-se que a própria Constituição Federal prevê exceções à regra da licitação, de sorte que em situações tais é possível a contratação via dispensa de licitação ou inexigibilidade. São situações de contratação direta.

O caso em análise não se trata de contratação direta, mas de chamamento público para fins de contratação de agência de publicidade mediante concorrência pública.

Sobre o assunto, importante ressaltar que o serviço de publicidade para um órgão público, como uma Câmara Municipal, é um conjunto de atividades técnicas e especializadas, regido pela Lei nº 12.232/2010, que visa comunicar atos, programas, obras e serviços à sociedade.

Este serviço não se confunde com a mera publicação de atos oficiais, mas abrange um escopo mais amplo, incluindo: a) Planejamento de Comunicação: estudo e diagnóstico para definir os objetivos, o público-alvo e as mensagens a serem transmitidas; b) Criação e Desenvolvimento: elaboração de conceitos, campanhas, peças publicitárias (anúncios, vídeos, material para redes sociais) e conteúdo informativo; c) Produção e Execução: produção de materiais gráficos e audiovisuais; d) Gestão de Mídia: planejamento e execução da veiculação das campanhas nos canais adequados, incluindo mídias digitais e tradicionais, entre outros.

A lei de regência acima conceitua o serviço de publicidade da seguinte forma:



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Art. 2º Para fins desta Lei, **considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.**

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.

A contratação de tal serviço deve ser pautada por critérios objetivos previamente previstos no edital como forma de garantir a isonomia e a impessoalidade.

Registre-se, ainda, que a contratação de serviços de publicidade pela Câmara Municipal tem como finalidade precípua dar efetividade aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência, previstos no art. 37 da Constituição Federal, mormente em razão de a publicidade dos atos, programas e decisões do Poder Legislativo ser um dever e não uma faculdade.

A justificativa para uma contratação desse porte se dá em razão de três fundamentos primordiais: o dever de transparência e controle social; o caráter informativo e educativo; e, por fim, o princípio da eficiência.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

O primeiro deles traz a ideia de que a Administração Pública tem o dever de divulgar suas ações de forma clara e acessível e que a contratação de um serviço especializado permite que as informações sobre a atividade parlamentar (leis, debates, audiências públicas) cheguem ao cidadão de maneira compreensível, fortalecendo o controle social.

O dever de transparência e controle social, por sua vez, prega que a publicidade institucional deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. A contratação visa traduzir a linguagem técnica do legislativo para o público geral, informando sobre direitos, deveres e o impacto das leis na vida cotidiana, sem qualquer tipo de promoção pessoal de autoridades ou servidores.

Por fim, acerca do princípio da eficiência, a comunicação é uma área técnica que exige conhecimento especializado. A contratação de uma empresa do ramo atende ao referido princípio, pois delega a uma entidade com expertise a tarefa de comunicar, garantindo que a mensagem seja transmitida de forma profissional e eficaz.

Para a Câmara Municipal de Laguna Carapã-MS, a contratação de uma empresa especializada em serviços de publicidade contribui para fortalecer a legitimidade institucional, ampliar o engajamento do cidadão com os serviços legislativos e para o fim de prestar contas de forma efetiva.

Entretanto, embora seja louvável e recomendável a contratação de uma empresa especializada para tal fim, a contratação em si deve seguir os trâmites legais da lei de regência, qual seja, a Lei 12.232/10 e, subsidiariamente, a Lei 14.133/21.

Isso se dá em função do princípio da legalidade, alçado pelo Constituinte de 1988 à norma constitucional, devendo ser observado por todos, indistintamente. A propósito, a previsão de tal princípio encontra-se no *caput* do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

A obediência a tal princípio é tamanha que foi previsto expressamente na Lei de Licitações, em seu art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da **legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Os princípios que regem uma determinada matéria são relevantes para a definição da atuação do Estado como normas orientadoras das condutas do agente público, de forma a buscar a satisfação dos interesses da coletividade.

O princípio da legalidade acima mencionado é resultado da existência de um Estado Democrático de Direito como pessoa jurídica responsável por criar o direito, no entanto, embora criador também se encontra subordinado ao próprio direito criado e aplicável a todos os cidadãos.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo³, “o princípio da Legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria, por isso considerado é basilar para o Regime Jurídico-administrativo”.

No mesmo rumo, Flávia Bahia Martins⁴ assevera que “O Estado democrático de Direito (art. 1º, caput) repousa sob o signo da legalidade, exposto no dispositivo sob comento em seu sentido material ou amplo. O princípio da legalidade,

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 26ª ed. 2009.

⁴ MARTINS, Flávia Bahia. *Direito Constitucional*. Niterói: Impetus, 2ª ed. 2011.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

portanto, expressa a sujeição ou subordinação das pessoas, órgãos ou entidades às prescrições emanadas do Legislativo, Executivo e Judiciário”.

Ao final, arremata que *“Para o particular, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei (aqui em sentido amplo ou material, referindo-se a qualquer espécie normativa), diante de sua autonomia da vontade. Já quanto ao administrador, deverá ser adotado o princípio da legalidade em sentido estrito, pois só é possível fazer o que a lei autoriza ou determina”.*

Matheus Carvalho⁵, por sua vez, destaca que:

“Com efeito, o administrador público somente pode atuar conforme determina a lei, amplamente considerada, abarcando todas as formas legislativas – desde o próprio texto constitucional até as leis ordinárias, complementares e delegadas. **É a garantia de que todos os conflitos sejam solucionados pela lei, não podendo o agente estatal praticar condutas que considere devidas, sem que haja embasamento legal específico. Dessa forma, pode-se estabelecer que, no Direito Administrativo, se aplica o princípio da subordinação à lei. Não havendo previsão legal, está proibida a atuação do ente público e qualquer conduta praticada ao alvedrio do texto legal será considerada ilegítima**”. Grifos e negrito nossos.

E arremata ao afirmar que:

“Ademais, pode-se entender que o princípio da legalidade é corolário da regra de indisponibilidade do interesse público. Afinal, a lógica é que o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público e, portanto, sua atuação fica dependendo da autorização do titular do interesse público (que é o povo), responsável pela elaboração das leis, por meio de seus representantes legitimamente escolhidos. Sem embargo, a autorização legal configura a manifestação da vontade popular no sentido de que é possível ao administrador praticar uma determinada conduta, sem que isso configure disposição dos direitos da coletividade”. Grifo e negrito nosso.

⁵ CARVALHO, Matheus; Manual de Direito Administrativo. Salvador: Ed. Jus Podivm, 7ª ed. 2020. P. 69.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Com base na farta explicação acima, o Administrador Público, na condução do certame, não pode se divorciar da legalidade, sob pena de praticar ato ilegal sujeito à sanção de nulidade em momento posterior, salvo casos extremamente excepcionálíssimos.

Da análise dos autos, alguns pontos merecem destaque, vejamos:

a) Da estimativa de preço alcançada pela Câmara

Em relação ao preço, verifica-se que a Câmara Municipal diligenciou em busca de aferir o preço médio a fim de estimar aproximadamente o valor da contratação.

Aportou na Câmara Municipal três orçamentos, oriundos de empresas privadas, para uma campanha publicitária com o tema “Conheça a Câmara”, com duração de 20 dias, das empresas Vértice Publicidade LTDA, no valor de R\$ 78.281,78 (setenta e oito mil e duzentos e oitenta e um reais e setenta e oito centavos); Ramal Propaganda LTDA, no valor de R\$ 80.657,02 (oitenta mil e seiscentos e cinquenta e sete reais e dois centavos); e, AT Publicidade e Assessoria LTDA, no valor de R\$ 83.964,48 (oitenta e três mil e novecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos).

Dos orçamentos apresentados, chegou-se ao preço médio final de R\$ 80.967,76 (oitenta mil e novecentos e sessenta e sete reais e setenta e seis centavos).

Ato contínuo, a Câmara juntou os contratos públicos celebrados pelas Câmaras Municipais de Laguna Carapã-MS, Carapó-MS e Itaporã-MS, respectivamente nas importâncias de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), R\$ 322.691,10 (trezentos e vinte e dois mil e seiscentos e noventa e um reais e dez centavos) e R\$ 324.487,71 (trezentos e vinte e quatro mil e quatrocentos e oitenta e sete reais e setenta e um centavos), chegando-se a média de R\$ 275.726,27 (duzentos e setenta e cinco mil e setecentos e vinte e seis reais e vinte e sete centavos).



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Frise-se que os contratos celebrados pelas Câmaras de Laguna Carapã-MS e Itaporã-MS são do ano de 2023, enquanto que o contrato oriundo da Câmara de Caarapó-MS é de 2021.

Posteriormente, a Câmara apresentou no processo os dispêndios econômicos com o último contrato celebrado, sendo que:

a) ano de 2023: foram realizados pagamentos em 09 dos 12 meses do ano, totalizando um custo de R\$ 179.466,82 (cento e setenta e nove mil e quatrocentos e sessenta e seis reais e oitenta e dois centavos) e o valor médio mensal de R\$ 19.940,76 (dezenove mil e novecentos e quarenta reais e setenta e seis centavos);

b) ano de 2024: foram realizados pagamentos em 07 dos 12 meses do ano, totalizando um custo de R\$ 101.473,78 (cento e um mil e quatrocentos e setenta e três reais e setenta e oito centavos) e o valor médio mensal de R\$ 14.496,25 (catorze mil e quatrocentos e noventa e seis reais e vinte e cinco centavos);

c) ano de 2025: foram realizados pagamentos em 05 dos 12 meses do ano, totalizando um custo de R\$ 133.103,30 (cento e trinta e três mil e cento e três reais e trinta centavos) e o valor médio mensal de R\$ 26.620,66 (vinte e seis mil e seiscentos e vinte reais e sessenta e seis centavos).

Diante do estudo acima, a Câmara Municipal pagou a quantia média mensal (soma dos valores médios mensais dividido pelos três anos) de R\$ 20.352,56 (vinte mil e trezentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), o que perfaz a quantia de R\$ 244.230,69 (duzentos e quarenta e quatro mil e duzentos e trinta reais e sessenta e nove centavos) no período de um ano.

Acerca do estudo acima, a Câmara concluiu que:

“À vista dos fatores elencados, o valor estimado anual para o dispêndio com os serviços de publicidade é de **R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais)**, cujo montante é decorrente da disponibilidade financeira e orçamentária da Câmara de Laguna Carapã-MS, alinhando-se com o planejamento do órgão. Valor este que se julga suficiente para atender ao Plano Anual de Comunicação, suprir o contexto de implantação da comunicação publicitária no Legislativo, atender aos hábitos de consumo dos públicos e compatibilização com o crescimento municipal.

Registre-se que o ente se reserva no direito de, a seu critério, utilizar ou não a totalidade desta quantia, não podendo ser ultrapassada.”




CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Analisando o processo em questão, bem como as justificativas apresentadas para se aferir o valor estimado da futura e eventual contratação, importante frisar que a estimativa de preço deve levar em conta apenas os contratos públicos das Câmaras de Laguna Carapã, Caarapó e Itaporã, pois são contratos de longa duração e com objeto semelhante ao do presente processo, ao contrário dos orçamentos das empresas privadas mencionados acima que se referem apenas a uma campanha publicitária de curta duração.

Verifica-se da documentação apresentada que o contrato celebrado pela Câmara de Caarapó foi realizado em 2021, porém houve empenho no ano de 2025, ao passo que o contrato da Câmara de Itaporã foi celebrado em 2023, com vigência até 29/01/2024, e objeto de sucessivos aditivos, permanecendo em vigor até a presente data. Vejamos⁶:

Contratos



Dados do Contrato							Aditamentos	Publicações do Contrato	Empenhos de Contrato	Termo de Ciência	Responsáveis do Contrato	Export
Nº Contrato	Termo	Data Assinatura	Início Vigência	Fim Vigência	Data Publicação	Descrição						
1003/23	00001/23	29/01/2023	30/01/2023	29/01/2025	29/01/2024							
1003/23	00002/23	20/01/2025	30/01/2025	29/01/2026	22/01/2025	SEGUNDO TERMO ADITIVO Processo Licitatório nº 015/2022. Contrato nº 003/2023 Contrata...						
1003/23	00003/25	19/12/2025	19/12/2025	29/01/2026	22/12/2025	Contratação de serviços de publicidade e propaganda prestados por intermédio de Agência de...						
1003/23	00004/26	29/01/2026	30/01/2026	29/01/2027	30/01/2026	O presente termo aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo do Contrato n.003/2023 pelo...						

O presente termo aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo do Contrato n.003/2023 pelo período de 30 de janeiro de 2026 até 29 de janeiro de 2027.

Mostrando página 1 - Total de páginas - 1 - Total de linhas - 4 - Ordene os dados clicando no cabeçalho das colunas. < > <>

A Câmara realizou pesquisa de preço e juntou dados de contratos semelhantes feitas pelas Câmaras acima mencionadas, de modo que, salvo melhor juízo, tal prática reflete os valores mais realistas e consentâneo com o que é praticado no mercado.

Entretanto, é preciso observar que não foi juntado os contratos celebrados com os órgãos públicos mencionados acima e também não foi possível

⁶ Informação obtida no site: <http://itaporams.ddns.net:5656/transparenciacm/>. Acesso em 12 de março de 2026.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

obtê-los juntos aos respectivos portais da transparência. O mesmo vale para os respectivos termos de referência e estudos técnicos preliminares.

Além disso, embora a descrição dos objetos seja semelhante, não é possível aferir se os serviços praticados nessas Câmaras realmente correspondem ao serviço a ser eventualmente praticado neste órgão legislativo.

Ainda, frise-se que o porte dos municípios (Caarapó e Itaporã) é mais elevado se comparados com Laguna Carapã, pois, enquanto este possui população aproximada de 7 (sete) mil habitantes, aqueles possuem população que passa dos 25 (vinte e cinco) mil habitantes, sem esquecer do número de vereadores, que também é diferente em ambas.

Certamente essa diferença influencia no valor dos serviços a serem praticados.

Considerando o exposto, recomenda a complementação da pesquisa de preço para o fim de juntar novos dados de contratações correlatas com Câmaras Municipais de municípios de porte semelhante ao de Laguna Carapã, bem como a juntada dos contratos, termos de referência e estudos técnicos preliminares, pois o ponto central de uma boa pesquisa é a comparabilidade entre o objeto que se pretende licitar e os parâmetros utilizados.

É impossível para um analista interno (do controle interno), para o parecerista jurídico ou para um auditor externo (do Tribunal de Contas) aferir se os objetos são realmente similares sem ter acesso aos seus documentos descritivos.

A juntada desses documentos, respeitosamente, não é uma formalidade excessiva. É a única maneira de comprovar a lisura, a transparência e a correção técnica da pesquisa de preços, protegendo o gestor responsável e a própria licitação de futuros questionamentos e anulações.

b) Do não cumprimento do prazo de 10 dias estabelecido no item 3.3 do aviso de chamamento publicado em 01/09/2025 no Diário Oficial da ASSOMASUL. Da ausência de prejuízo em face do comparecimento de número de inscritos suficiente para a formação da subcomissão técnica.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

A 14.133/21 assim estabelece quanto à contagem dos prazos:

Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

I - os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo;

II - os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data;

III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.

§ 1º Salvo disposição em contrário, considera-se dia do começo do prazo:

I - o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet;

II - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a notificação for pelos correios.

§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente, se o expediente for encerrado antes da hora normal ou se houver indisponibilidade da comunicação eletrônica.

§ 3º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.

Como o advento da nova lei de licitações, a maioria dos prazos previstos são contados em dias úteis, de modo que configura exceção a contagem em dias corridos.

Nos itens 3.2 e 3.3 do aviso de chamamento público publicado consta o seguinte:

“Após o término do prazo de inscrição, a relação dos profissionais inscritos que participarão do sorteio será publicada no Diário Oficial juntamente com as informações da data do sorteio.

A publicação a que se refere o item anterior será realizada em prazo não inferior a 10 (dez) dias da data em que será realizada a sessão pública marcada para o sorteio.”

Em igual sentido é o que consta no art. 10, §§ 2º e 4º, da Lei

12.232/10:



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.

§ 2º A escolha dos membros da subcomissão técnica dar-se-á por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, previamente cadastrados, e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.

§ 4º A relação dos nomes referidos nos §§ 2º e 3º deste artigo será publicada na imprensa oficial, em prazo não inferior a 10 (dez) dias da data em que será realizada a sessão pública marcada para o sorteio.

A referida lei não especifica se essa contagem é feita em dias úteis ou corridos, de forma que se aplica subsidiariamente a regra da lei geral de licitações.

Sendo assim, como, em regra, os prazos da lei de licitações são contados em dias úteis, percebe-se que não houve, no presente caso, o completo transcurso do prazo de 10 dias entre a publicação na imprensa oficial do edital contendo o resultado das inscrições (publicado em 15/09/2025 e com início da contagem do prazo em 16/09/2025) e a data designada para o sorteio da subcomissão técnica realizada em 29/09/2025.

Em outras palavras, entre a publicação da relação dos nomes (15/09/2025, com início do prazo em 16/09/2025) e a data do sorteio (29/09/2025) transcorreu nove dias úteis inteiros, de sorte que a data marcada para o sorteio foi o décimo e último dia útil exigido pela lei.

Assim, observa-se, salvo melhor juízo, que não houve o perfeito cumprimento do prazo de 10 dias exigido pela lei e previsto na publicação.

Entretanto, embora tenha havido a supressão de um dia, com a devida vênia, não há prejuízo a ser apontado, tendo em vista que a Câmara Municipal realizou a 20 (vinte) inscrições nesse período, de modo que atendeu ao disposto no § 2º, do art. 10, da Lei 12.232/10, que possui a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

§ 2º A escolha dos membros da subcomissão técnica dar-se-á por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação **que terá, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, previamente cadastrados,** e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.

Considerando que a subcomissão técnica foi formada por 5 (cinco) membros, sendo 3 (três) titulares e 2 (dois) suplementes, denota-se não haver violação à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência apta a ensejar a nulidade de todo o procedimento ou a comprometer a isonomia que se espera.

c) Da formação da subcomissão técnica.

A Lei 12.232/10 assim disciplina a formação da subcomissão técnica:

Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.

§ 1º As propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, 3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação.

§ 2º A escolha dos membros da subcomissão técnica dar-se-á por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, previamente cadastrados, e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.

§ 3º Nas contratações de valor estimado em até 10 (dez) vezes o limite previsto na alínea a do [inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a relação prevista no § 2º deste artigo terá, no mínimo, o dobro do número de integrantes da subcomissão técnica e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.

§ 4º A relação dos nomes referidos nos §§ 2º e 3º deste artigo será publicada na imprensa oficial, em prazo não inferior a 10 (dez) dias da data em que será realizada a sessão pública marcada para o sorteio.

§ 5º Para os fins do cumprimento do disposto nesta Lei, até 48 (quarenta e oito) horas antes da sessão pública destinada ao sorteio, qualquer interessado poderá impugnar pessoa integrante da relação a que se referem os §§ 2º, 3º e 4º deste artigo, mediante fundamentos jurídicos plausíveis.

§ 6º Admitida a impugnação, o impugnado terá o direito de abster-se de atuar na subcomissão técnica, declarando-se impedido ou suspeito, antes da decisão da autoridade competente.

§ 7º A abstenção do impugnado ou o acolhimento da impugnação, mediante decisão fundamentada da autoridade competente, implicará, se necessário, a elaboração e a publicação de nova lista, sem o nome impugnado, respeitado o disposto neste artigo.

§ 8º A sessão pública será realizada após a decisão motivada da impugnação, em data previamente designada, garantidos o cumprimento do prazo mínimo previsto no § 4º deste artigo e a possibilidade de fiscalização do sorteio por qualquer interessado.

§ 9º O sorteio será processado de modo a garantir o preenchimento das vagas da subcomissão técnica, de acordo com a proporcionalidade do número de membros que mantenham ou não vínculo com o órgão ou entidade responsável pela licitação, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

§ 10. Nas licitações previstas nesta Lei, quando processadas sob a modalidade de convite, a subcomissão técnica, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e sempre que for comprovadamente impossível o cumprimento do disposto neste artigo, será substituída pela comissão permanente de licitação ou, inexistindo esta, por servidor formalmente designado pela autoridade competente, que deverá possuir conhecimentos na área de comunicação, publicidade ou marketing.

O objetivo principal da regra legal acima é garantir a impessoalidade, isonomia e um julgamento técnico, de forma a blindar o processo contra direcionamentos e favoritismos.

A forma de composição da subcomissão se dá em razão da qualificação técnica dos membros e pela necessidade de imparcialidade.

Contratar uma empresa de publicidade não é semelhante à compra de um produto padronizado, onde o preço funciona como critério principal, pois apenas profissionais com experiência na área (comunicação, publicidade, marketing) têm o conhecimento necessário para avaliar, com critérios técnicos, a qualidade de um



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

plano de comunicação, a originalidade de uma campanha ou a eficiência de uma estratégia de mídia.

A finalidade disso é garantir que a proposta que vencer seja a mais adequada e eficaz para atingir os objetivos de comunicação do órgão público, assegurando o bom uso do dinheiro público, e não apenas a mais barata.

A exigência de que pelo menos 1/3 dos membros não mantenham vínculo com o órgão visa assegurar a imparcialidade, pois a presença de membros externos, sem qualquer laço com a administração, funciona como um "olhar de fora", isento e focado apenas na qualidade técnica das propostas. Isso reduz drasticamente o risco de direcionamento e assegura que todas as agências concorrentes sejam avaliadas pelos mesmos critérios técnicos, em respeito ao princípio da isonomia.

O §2º, por sua vez, estabelece a forma como os membros são escolhidos. Dispõe a norma que serão escolhidos por sorteio.

Se o gestor público pudesse simplesmente escolher livremente os membros (mesmo os externos), ele poderia selecionar profissionais "amigos" ou alinhados a seus interesses, comprometendo a imparcialidade que a lei busca. O sorteio é um mecanismo que introduz a aleatoriedade no processo de escolha.

A finalidade de tal regra é impedir que a comissão seja "montada" para favorecer um licitante específico. Ela garante a impessoalidade na formação do grupo julgador.

O fato de a sessão ser pública confere transparência ao processo, permitindo que qualquer cidadão ou empresa concorrente fiscalize a lisura da escolha dos julgadores. A exigência de uma lista com o triplo de nomes necessários garante que haja opções suficientes para o sorteio.

A combinação dessas regras cria um sistema robusto a apto a garantir que a escolha de uma empresa especializada na área seja técnica, impessoal, imparcial e transparente.

No caso em análise, observa-se que a formação da subcomissão técnica, apesar de respeitar a publicidade, violou frontalmente a forma de escolha por sorteio público.

Apesar de ter ocorrida a devida publicação do aviso de chamamento para fins de inscrição dos interessados em participar da subcomissão



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

técnica, conforme se verifica do termo de publicação acostado aos autos e disponibilizado no Diário Oficial da Assomasul no dia 01/09/2025, a Câmara, por meio da referida publicação, assim fez constar no aviso acima: **“1.2. Três profissionais formados em Comunicação, Publicidade ou Marketing, ou que atuem em uma dessas áreas, serão sorteados, em consonância com o artigo 10, § 2º, da Lei Federal nº 12.232/2010”**.

Mais adiante, estabeleceu o seguinte:

3. DA ESCOLHA DOS MEMBROS DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA 3.1. A Subcomissão Técnica a ser constituída pela Comissão de Contratação de Licitações da Câmara Municipal de Laguna Carapã/MS, será composta por 3 (três) membros titulares e 2 (dois) suplentes, **e dar-se-á por sorteio**, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, 09 (nove) integrantes, previamente cadastrados, e será composta por: 1 (um) membro que possua vínculo com a CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ; 2 (dois) membros que não possuam vínculo com a CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ; e 2 (dois) suplentes – sendo 1 (um) suplente com vínculo e 1 (um) suplente sem vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com a CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ.

3.2. Após o término do prazo de inscrição, a relação dos profissionais inscritos **que participarão do sorteio** será publicada no Diário Oficial juntamente com as informações da data do sorteio.

3.3. A publicação a que se refere o item anterior será realizada em prazo não inferior a 10 (dez) dias da data em que será realizada a sessão pública marcada para o sorteio.

3.4. **A sessão pública para o sorteio dos nomes** que irão compor a Subcomissão Técnica será realizada após a decisão motivada de eventual impugnação, em data previamente designada, atendido o disposto no § 4º, do artigo 10, da Lei nº 12.232/2010.

3.5. **O sorteio será processado** de modo a garantir o preenchimento das vagas de acordo com a proporcionalidade definida no § 1º do artigo 10 da Lei nº 12.232/2010.

3.6. O sorteio, a ser processado pela Comissão, será realizado em três etapas:

I – sorteio de membros que não possuam vínculo com a CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ;

II – sorteio de membro que possua vínculo com a CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ;

III – 02 (dois) suplentes, um que não possua vínculo com a CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ. e 1 (um) que possua.

3.7. O resultado do sorteio será publicado no Diário Oficial e no do site da Câmara Municipal de Laguna Carapã/ MS

<https://www.camaralagunacarapa.ms.gov.br/> na aba PORTAL DE TRANSPARÊNCIA / LICITAÇÕES / PROCESSOS LICITATÓRIOS: <https://transparencia.betha.cloud/#/63ACR3TWax9hdrX6QPVDIQ==/consulta/170043>



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

A previsão acima está em consonância com a lei de regência que exige o sorteio público para fins de composição da subcomissão técnica.

Entretanto, em que pese a letra da lei indicar a necessidade de sorteio, e não trazer qualquer exceção à essa regra, diga-se de passagem, consta na ata de sorteio da subcomissão técnica que o inscrito Robson Silva, único inscrito com vínculo perante o órgão público licitante, foi escolhido para compor a subcomissão técnica à revelia da regra supra.

Ele simplesmente foi incluído na subcomissão mesmo diante da exigência de sorteio público, o que configura flagrante violação à legalidade estrita.

Assim consta da ata de sorteio da subcomissão técnica:

Procedendo-se a etapa do sorteio, com exceção do membro com vínculo (ROBSON SILVA), os nomes que comporão a subcomissão técnica, tendo sido sorteados, COM EXCEÇÃO DO MEMBRO COM VÍNCULO, na respectiva ordem, os seguintes membros:

1. ROBSON SILVA (COM VÍNCULO);
 2. IZOMAR SILVA GALEANO (SEM VÍNCULO);
 3. EDILSON JOSÉ ALVES (SEM VÍNCULO);
 4. THIAGO LEAL DE FREITAS (Suplente SEM VÍNCULO);
 5. CLESER APARECIDO GOMES MUNIZ (Suplente SEM VÍNCULO).
- Vale ressaltar que todos os relacionados tiveram seus nomes publicados no Aviso de Sorteio da Subcomissão Técnica, no Diário Oficial da Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul – ASSOMASUL, no dia 15/09/2025, edição nº 3926.

A ilegalidade é tão flagrante que o Senhor Milton José Ribeiro Júnior, que assistia à sessão pública, apontou o vício, que na sequência foi submetido a análise da assessoria jurídica contratada por esta Casa de Leis.

Ao analisar a impugnação retro, a equipe de licitação da assessoria jurídica se limitou em transcrever o art. 10 da Lei 12.232/10 e explicitar o seguinte:

“Segundo as orientações inscritas na lei, a subcomissão deve ser formada por, no mínimo 3 membros, dos quais, pelo menos 1/3 não pode ter vínculo com o ente promovedor da licitação (§1º). No caso de licitação com valor acima de R\$ 800.000,00, o número de membros



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

passa para, no mínimo 6 membros, dos quais, pelo menos 1/3 não pode ter vínculo com o ente promovedor da licitação (§3º).

No presente caso, a subcomissão foi formada por 5 membros. Se o valor estimado da contratação estiver abaixo de R\$ 800.000,00 não há irregularidade na formação. Mas se o valor estimado da contratação estiver acima, há necessidade de sortear mais um componente.

No mais, a seleção se deu por meio de sorteio (§2º), respeitando a composição mista entre integrantes com e sem vínculo com a administração promotora da licitação (§9,º), não havendo ilegalidade nesse sentido.

Sendo essas as considerações necessárias para o momento, nos colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos;

Atenciosamente,

Equipe Licitação Ramos Gomes.

Ora, a resposta em momento algum abordou o que foi apontado pelo Sr. Milton José Ribeiro Júnior, qual seja, a ilegalidade em não realizar o sorteio em relação a todos os membros da subcomissão, **se limitando apenas em afirmar que o sorteio foi realizado e que não há ilegalidade.**

Como afirmar que o sorteio foi realizado se consta na própria ata que o Sr. Robson Silva passou a compor a subcomissão ser ter sido sorteado?

Por óbvio que a impugnação apresentada não foi respondida, entretanto, a impugnação apontada é pertinente, razoável e encontra fundamento nos dispositivos legais transcritos acima, de modo que configura ilegalidade manifesta a manutenção da subcomissão técnica da forma como foi composta.

Tanto é verdade que em caso semelhante, consoante julgado oriundo do Tribunal de Contas da União (RP 00909220196), a empresa Calix Propaganda Ltda., formulou pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 3/2018, conduzida pelo Conselho Federal de Química – CFQ, para a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, pelo valor estimado de R\$ 9.800.000,00, por doze meses, contados a partir da assinatura, prorrogáveis nos termos do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.

No caso em questão, a empresa requereu, dentre outros pedidos, o provimento da representação em razão de a escolha de um dos membros da



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

subcomissão técnica responsável por analisar e julgar as propostas técnicas ter sido feita sem o devido sorteio, em desacordo com o art. 10 da Lei 12.232/2010.

A justificativa apresentada pela empresa foi a de que **“o Conselho Federal de Química – CFQ possui um único profissional no setor de comunicação, razão pela qual foi nomeado para compor a referida subcomissão técnica, uma vez que não seria possível compor a relação para o sorteio com profissionais com vínculo funcional ou contratual com o Conselho e que atendessem às exigências de capacitação técnica à função a ser exercida na avaliação e julgamento das propostas técnicas, sendo vital a participação do servidor na composição da subcomissão técnica.”**

Prosseguiu afirmando que **“os outros dois profissionais sem vínculo funcional ou contratual com o CFQ foram sorteados dentre os seis sem vínculo que compunham a lista do sorteio, atendendo a proporcionalidade estabelecida no § 9º do art. 10 da Lei 12.232/2010”.**

O caso apresentado se assemelha ao ocorrido no chamamento público conduzido pela Câmara Municipal, que apenas escolheu o Sr. Robson Silva por ser o único com vínculo funcional no órgão público.

Entretanto, a ilegalidade é manifesta por afrontar diretamente o comando legal que exige o sorteio público.

Tanto é que no caso acima mencionado, com o fim de exemplificar a caracterização da ilegalidade apontada, o TCU analisou a questão da seguinte forma, vejamos:

“Análise

4. A Lei 12.232/2010 dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação, pela Administração Pública, de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

5. O assunto também foi contemplado na Instrução Normativa 3/2018, editada pela Presidência da República (IN-Secom/PR 3/2018), que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo Federal.

6. O caput c/c o § 1º do art. 10 da Lei 12.232/2010 estabelecem que as licitações serão processadas e julgadas por uma comissão



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

permanente ou especial, enquanto a análise e o julgamento das propostas serão realizados por subcomissão técnica.

7. No § 2º do referido artigo consta que a escolha dos membros da subcomissão técnica ocorrerá por meio de sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, e dispõe que ao menos 1/3 dos membros da subcomissão não poderá manter nenhum vínculo com o órgão ou entidade responsável pela licitação, sem vedação a que todos os membros não possuam vínculo com o Conselho.

8. O § 3º, por sua vez, dispõe que o sorteio será realizado com o dobro do número de membros da subcomissão quando o valor estimado para a contratação for de até dez vezes o limite previsto na alínea 'a' do inciso II do art. 23 da Lei 8.666/1993 (R\$ 1.760.000,00, com valor atualizado pelo Decreto 9.412, de 18/6/2018), abaixo do valor estimado para o certame, portanto, razão pela qual o sorteio deveria ter sido realizado com nove pessoas.

9. O CFQ alega que a nomeação do servidor diretamente na Subcomissão, sem participar do sorteio, era necessária porque este era o único pertencente ao setor de comunicação e com capacidade técnica para exercer a função de avaliação e julgamento das propostas técnicas.

10. A Lei não estabelece qualquer exceção à regra de formação da referida subcomissão, quando trata de licitações na modalidade Concorrência.

11. No entanto, conforme previsto no § 10 do art. 10 da Lei 12/232/2010, nas licitações processadas sob a modalidade convite, a subcomissão técnica, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e sempre que for comprovadamente impossível o cumprimento do disposto no referido artigo, será substituída pela comissão permanente de licitação ou, inexistindo essa, por servidor formalmente designado pela autoridade competente, que deverá possuir conhecimentos na área de comunicação, publicidade ou marketing.

12. Observe que o CFQ interpretou o § 10 do art. 10 da citada norma de forma diversa ao que pretendia o legislador. Afirmou que 'na inexistência de profissional de comunicação vinculado ao ente que realiza o certame, para participar da Subcomissão Técnica, esta seja substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente, que deverá possuir conhecimentos na área de comunicação, publicidade ou marketing' (peça 30, p. 3) .



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

13. Considerando que a licitação se processa na modalidade Concorrência, não há que se falar em nomeação de servidor ou qualquer outra pessoa para compor a referida subcomissão sem sorteio, sob qualquer pretexto, por ausência de previsão legal.

14. Quanto à participação de membros com e sem vínculo ao órgão que realizará a contratação, o art. 10, § 2º, da Lei 12.232/2010 estabelece que ao menos 1/3 dos membros da subcomissão não devem possuir vínculo com o órgão, mas não há qualquer determinação no sentido de que é obrigatória a participação de profissionais com vínculo.

15. Convém ressaltar que o papel da subcomissão técnica é analisar e julgar a proposta técnica, bastando que os critérios de avaliação sejam claramente definidos para que a avaliação realizada por profissionais com os requisitos técnicos constantes na referida Lei (art. 10, § 1º) atenda às necessidades de contratação do órgão.

16. Se o legislador determinou a formação de subcomissão técnica com a função exclusiva de analisar e julgar a proposta técnica e estabeleceu regras específicas para a sua composição, não é plausível que essa norma seja descumprida.

17. A irregularidade verificada na composição da subcomissão é um vício insanável que torna inválidos todos os atos por ela praticados, não havendo questionamentos adicionais a serem realizados quanto à falha identificada, razão pela qual se propõe a anulação do certame.

Evidente, portanto, que a escolha de inscrito sem a realização de sorteio configura patente ilegalidade, a configurar vício insanável passível de nulidade, ainda mais considerando que a lei de regência não cria exceção pra contemplar a possibilidade de escolha unilateral de membro da subcomissão sem sorteio, pois onde a lei não distingue não cabe ao intérprete distinguir ("*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*"), isto é, se a lei não criou uma exceção, restrição ou distinção



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

específica, quem a interpreta (juiz, advogado, aplicador da lei) não tem autorização para criar uma.

Tal princípio de hermenêutica visa proteger a segurança jurídica e a intenção do legislador, impedindo que intérpretes ampliem ou restrinjam o alcance da lei baseados apenas em critérios subjetivos.

Não se olvide de que o prosseguimento do processo na forma como está compromete a lisura do certame, a impessoalidade, a isonomia e a moralidade pública, configurando ato reprimido pela lei de improbidade administrativa nos seguintes termos:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Portanto, considerando todo o exposto, imperiosa a correção da escolha da subcomissão técnica, com a devida publicação e escolha de nova subcomissão, sob pena de assumir o risco de ter todos os atos processuais subsequentes anulados em razão da patente ilegalidade apontada.

d) Da exigência legal de formação em comunicação, publicidade ou marketing, ou atuação em uma dessas áreas para fins de constituição da subcomissão técnica.

O art. 10, da Lei 12.232/10, exige que os membros da subcomissão técnica **sejam formados em comunicação, publicidade**



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas. Isto é, ela permite que membros não sejam formados, porém exige que atuem em uma dessas áreas.

A lei exige pelo menos experiência prévia nas áreas de comunicação, publicidade ou marketing, e não cria qualquer exceção a isso.

No processo em questão, o inscrito Robson Silva apresentou seus documentos pessoais e apenas um certificado, oriundo do SENAC, em que consta a conclusão de curso de aperfeiçoamento em fotografia digital, com um total de 36 horas, no período de 07/08/2017 a 01/09/2017.

Salvo melhor juízo, a formação técnica juntada aos autos comprova apenas que o membro possui capacidade técnica em trabalhar como fotógrafo, porém não satisfaz os requisitos da lei que exige ao menos experiência nas áreas acima citadas.

Em outras palavras, o certificado, por si só, não comprova experiência profissional, mas apenas a conclusão de um curso de curta duração. Para atender a esse requisito, o profissional precisaria apresentar um portfólio, contratos, ou outros documentos que demonstrem sua atuação efetiva e contínua no mercado de publicidade, comunicação ou marketing.

A fotografia pode ser um componente de uma campanha publicitária, mas a experiência exigida é na área-fim (comunicação/publicidade/marketing), e não apenas em uma de suas ferramentas.

Admitir profissional da fotografia quando não preenche os requisitos exigidos pela lei compromete frontalmente o princípio do julgamento objetivo de várias maneiras, tornando a avaliação das propostas vulnerável a subjetividades, direcionamentos e, em última análise, à ilegalidade.

O julgamento objetivo é um dos pilares da licitação e significa que a avaliação das propostas deve se basear exclusivamente nos critérios técnicos e objetivos definidos no edital, sem espaço para impressões pessoais, preferências ou avaliações superficiais dos julgadores.

Um profissional sem formação ou experiência comprovada na área, como um fotógrafo formado em um curso de curta duração, não possui o repertório técnico para julgar a profundidade e a eficácia dos quesitos técnicos contidos



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

na proposta técnica como, por exemplo, o plano de comunicação, estratégia de mídia, raciocínio que justifica a proposta, dentre outras. Sua avaliação tenderá a ser superficial, baseada em critérios estéticos ou subjetivos ("gostei" ou "não gostei"), em vez de uma análise técnica fundamentada.

Além do mais, a falta de conhecimento técnico torna o julgador suscetível a ser influenciado por fatores alheios aos critérios do edital.

A consequência final é a fragilização de todo o processo licitatório. A presença de um membro despreparado cria uma brecha para o direcionamento do resultado, pois suas notas, ainda que sem fundamento técnico, compõem a média final e podem decidir o vencedor.

Isso não apenas viola o princípio do julgamento objetivo, mas também os princípios da isonomia, da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, pois a agência vencedora pode não ser aquela que de fato apresentou a melhor proposta técnica, mas sim a que agradou subjetivamente a um julgador não qualificado.

Em suma, a exigência de qualificação técnica não é uma mera formalidade. É a principal garantia de que o julgamento será objetivo, imparcial e baseado no mérito técnico das propostas, protegendo a licitação contra a subjetividade e o arbítrio.

Portanto, considerando todo o exposto, o fato de o membro escolhido não ter formação na área exigida e nem experiência prévia no assunto reforça a necessidade de constituição de nova subcomissão técnica.

e) Aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada (ostrich instructions), também conhecida como Doutrina da Evitação da Consciência ("Conscious Avoidance Doctrine") ou da "Instrução do Avestruz", ao processo administrativo.

O agente público, especialmente o advogado público, ao emitir um parecer em um processo licitatório **não atua como um mero espectador**. Ele



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

exerce uma função de controle prévio de legalidade, essencial para garantir que os atos da Administração Pública estejam em conformidade com a lei.

Ignorar vícios grosseiros e evidentes, como a ausência de sorteio e a falta de qualificação dos membros da subcomissão — requisitos expressos na Lei nº 12.232/2010 —, pode ser interpretado não como um simples erro, mas como uma omissão deliberada.

A ausência de sorteio e a falta de qualificação dos membros da subcomissão são vícios que decorrem de texto expresso de lei (Lei nº 12.232/2010). Ignorar tais exigências dificilmente seria enquadrado como um erro escusável. Um parecer que chancela uma ilegalidade tão flagrante pode ser considerado um indício forte de dolo, pois é difícil sustentar que um profissional do direito desconhecesse uma regra tão basilar do procedimento.

Em razão disso, é plenamente possível o enquadramento na teoria da cegueira deliberada, que é importada do direito anglo-saxão e amplamente utilizada no direito brasileiro, especialmente aplicada no âmbito penal em crimes contra a Administração Pública e lavagem de capitais.

A teoria em análise equipara o dolo (a intenção de praticar o ato) à conduta daquele que, tendo fortes suspeitas de uma ilegalidade, escolhe "não ver" ou "não saber" para se isentar de responsabilidade. É a figura do "avestruz que enterra a cabeça na areia" para não enxergar o perigo evidente.

Segundo a doutrina majoritária, a aplicação da teoria da cegueira deliberada exige a presença de importantes elementos, tais como: a) suspeita elevada: a existência de circunstâncias óbvias ("bandeiras vermelhas" ou red flags) que levariam qualquer pessoa prudente, na mesma posição, a suspeitar fortemente da ocorrência de um ilícito; b) ato de evitar o conhecimento: o agente, conscientemente, evita fazer perguntas, investigar ou tomar qualquer atitude para confirmar ou dissipar suas suspeitas; c) finalidade de se manter ignorante: a recusa em saber tem como propósito criar uma "defesa plausível" de desconhecimento, caso o ilícito venha a ser descoberto.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

À título de ilustração e da possibilidade de aplicação da teoria em comento em contextos correlatos (penal-administrativo), segue abaixo alguns julgados a respeito do assunto:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Contrato Administrativo nº 32/2016 – Licitação na modalidade concorrência destinada à prestação de serviços de publicidade - Empresa vencedora beneficiada por manobra devidamente comprovada nos autos, pois não exercia era apta a exercer os serviços de publicidade – Caráter competitivo da licitação frustrado - Provas Conclusivas que dão conta da ocorrência do prejuízo ao erário e que já foi objeto de apreciação e condenação na Ação Popular em que se buscou a anulação do contrato e ressarcimento dos danos. Aplicação da Teoria da Cequeira Deliberada - Ato de improbidade administrativa devidamente comprovado, ante a constatada conivência praticada pelos corréus – Infringência do art. 10, VIII e XII, ambos da Lei nº 8.249/92 – Procedência da ação ora decretada, com aplicação das penalidades administrativas nos termos do art. 12, II e par. Único, da Lei nº 8.429/92 – Recurso do Ministério Público e da Municipalidade providos. (TJ-SP - AC: 10000466220198260565 SP 1000046-62.2019 .8.26.0565, Relator.: Rebouças de Carvalho, Data de Julgamento: 30/07/2020, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/07/2020).

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – MUNICÍPIO DE BANANAL – FRUSTRAÇÃO DO CARÁTER CONCORRENCIAL DE LICITAÇÃO – DISPENSA E CONTRATAÇÃO DIRETA FRAUDULENTAS – ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público objetivando a condenação dos corréus pela prática de atos de improbidade administrativa em razão da falsificação de propostas de preços que ensejaram dispensa de processo licitatório e consequente contratação direta de empresa. Sentença de parcial procedência. APELAÇÕES DOS CORRÉUS. MÉRITO – CONDUTA ÍMPROBA (ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) E ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) DOS AGENTES PÚBLICOS BEM EVIDENCIADOS – ILÍCITO CONFIGURADO. Corréus, investidos nas funções de Prefeito Municipal de Bananal e Secretárias de Cultura e Turismo, de Administração de Negócios Jurídicos, no quadriênio 2009/2012, foram responsáveis por atos de improbidade administrativa, notadamente por fraudarem procedimento de dispensa de licitação e contratação irregular de empresa privada do ramo artístico, para a realização da Festa de Nossa Senhora da Glória e Boa Morte. CONDUTAS ÍMPROBAS – Falsificação de propostas de preços que ensejaram dispensa de processo licitatório e contratação direta de empresa – Representantes das empresas que



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

supostamente teriam enviado as propostas que afirmaram, em juízo, não ter apresentado tais documentos e tampouco reconhecer as assinaturas ali apostas – Demais declarações colhidas no âmbito de Inquérito Civil que comprova as assertivas do Ministério Público, tornando inafastável a conclusão de que os réus incorreram em prática de improbidade administrativa. INQUÉRITO CIVIL – Inquérito civil que é instrumento privativo do Ministério Público, com caráter puramente investigativo e que não se sujeita aos princípios do contraditório e da ampla defesa – Inexistência de nulidade advinda da não participação ou oitiva dos corréus nesta etapa, sobretudo porque os elementos produzidos no inquérito civil foram submetidos ao contraditório judicialmente, de modo que os corréus puderam sobre eles se manifestar. **TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA – Ainda que se cogite crível o jogo de "empurra-empurra" engendrado por todos os corréus em suas peças defensivas, no melhor cenário suas condutas se amoldariam à chamada Teoria da Cegueira Deliberada ("Willful Blindness"), também conhecida como doutrina da evitação da consciência ("Conscious Avoidance Doctrine") – Ideia que consiste no fato de o indivíduo ignorar deliberadamente o óbvio em seu cotidiano, com o fim de atribuir caráter de licitude à sua ação, uma vez que existe, potencialmente, conhecimento da ilegalidade – Busca pela simulação de ações em conformidade com o ordenamento jurídico ou em suposta licitude nas práticas que adota ou consente. ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS – Alegada disparidade entre o enquadramento da conduta delineado na inicial e a condenação fixada na sentença – Exame da questão de fato trazida pela parte sob o ponto de vista jurídico que compete ao magistrado, sem adstrição aos fundamentos exclusivamente jurídicos invocados – Inexiste vinculação fixa e engessada do julgador aos fundamentos exclusivamente jurídicos invocados, caso entenda que outro é o mais adequado e pertinente à espécie.** SANÇÕES – ART. 12, INCISO III, DA LEI 8.429/92 – MULTA CIVIL e PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DE RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS. Penalidades aplicadas de forma adequada, razoável e proporcional às condições pessoais dos agentes e à gravidade dos fatos, merecendo manutenção. Sentença mantida. Recursos dos corréus desprovidos. (TJ-SP 3000088-53.2013.8.26 .0059 Bananal, Relator.: Leonel Costa, Data de Julgamento: 07/02/2024, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/02/2024).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGOS 9º, INCISO XI; 10, INCISOS I E VIII; E 11, INCISO V, TODOS DA LEI Nº 8.429/92. FRACIONAMENTO INDEVIDO DE DESPESAS EM LICITAÇÕES. AQUISIÇÃO EXCESSIVA DE MADEIRA. FRAUDE NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS. PROVA TESTEMUNHAL E DOCUMENTAL SUFICIENTES. TEORIA



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

DA CEGUEIRA DELIBERADA. REFORMA DA SENTENÇA. APELO CONHECIDO E PROVIDO. I. Caso em exame1.1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público objetivando à responsabilização dos réus por atos de improbidade administrativa tipificados nos artigos 9º, inciso XI; 10, incisos I e VIII; e 11, inciso V, todos da Lei nº 8.429/92, com fundamento em irregularidades nas licitações e execução de contratos administrativos. A sentença de primeiro grau julgou improcedente a ação, entendendo que a prova produzida não demonstrou, com a certeza necessária, a existência de dolo. II . Questões em discussão2.1. Verificação da presença de dolo na conduta dos agentes públicos.2 .2. Possibilidade de reconhecimento de enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação aos princípios da administração pública com base em provas documentais e testemunhais. III. Razões de decidir3 .1. A análise do acervo probatório, especialmente das provas documentais e testemunhais, demonstra a existência de provas suficientes à caracterização da prática de atos de improbidade administrativa pelos réus.3.2 . A prática de fracionamento indevido de despesas para burlar os limites legais de licitações, conforme previsto no artigo 23, inciso II, alínea a, da Lei 8.666/93, aliado ao contexto de compadrio entre os agentes envolvidos e o favorecimento ilícito de empresas, configura a má-fé necessária para caracterizar o ato de improbidade.3.3. **Admite-se a utilização da chamada "Teoria da Cegueira Deliberada" para justificar a responsabilização do gestor público.** 3.4. **O conjunto probatório, incluindo o relatório de auditoria e os depoimentos testemunhais, aponta para o enriquecimento ilícito dos réus e o consequente prejuízo ao erário, justificando a reforma da sentença para julgar procedente a ação.**IV. Dispositivo e tese 4.1. Reforma da sentença para julgar procedente a Ação Civil Pública, com reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa pelos réus, nos termos dos artigos 9º, inciso XI; 10, incisos I e VIII; e 11, inciso V, da Lei nº 8 .429/92, aplicando-se as sanções previstas na legislação. 4.2. **Tese: O elemento subjetivo necessário à caracterização do ato de improbidade administrativa pode ser reconhecido por meio de provas indiretas, aplicando-se, contra o gestor público que se omite em relação ao seu dever de fiscalização, a Teoria da Cegueira Deliberada.** Dispositivos relevantes citados: artigos 9º, XI; 10, I e VIII; 11, V, Lei nº 8.429/92; artigo 23, II, a, Lei nº 8.666/93. Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp 1181083/MA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 05/04/2013; AgInt no AREsp n. 1.155 .352/GO, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 10/4/2018, DJe de 17/4/2018; TJ-RS - AC: 70077359248 RS, Relator.: Matilde Chabar Maia, Data de Julgamento: 31/01/2019, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 07/02/2019, TJSC, Agravo de Instrumento n. 5049994-63.2023.8 .24.0000 , do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Luiz Fernando Boller , Primeira Câmara de Direito Público, j. 07-11-2023. (TJ-PR 00023617320198160140 Quedas do Iguaçu, Relator: Rogério



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Etzel, Data de Julgamento: 05/11/2024, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 21/11/2024).

APELAÇÕES CRIMINAIS. PENAL. PROCESSO PENAL. FRAUDE EM LICITAÇÃO. APELO DEFENSIVO. IRREGULARIDADE FLAGRANTES NO PROCESSO LICITATÓRIO. TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA. CONDENAÇÕES MANTIDAS. CULPABILIDADE. PREMEDITAÇÃO E PLANEJAMENTO. DESFAVORÁVEL. MOTIVOS E CIRCUNSTÂNCIAS DO DELITO. NEGATIVAS. CONSEQUÊNCIAS. FRAUDES PERPETRADAS DURANTE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. SENTENÇA MANTIDA INTEGRALMENTE. **1 - Seguindo o entendimento firmado pelo Tribunal Pleno desta Corte de Justiça em caso de corrêu com foro por prerrogativa de função, reconheceu-se a materialidade do crime de fraude à licitação, aplicando a teoria da cegueira deliberada, diante das flagrantes nulidades encontradas no processo licitatório, que, por serem grosseiras, mostravam-se impossíveis de não serem constatadas por servidores públicos que atuaram no processo administrativo. 2 - Corretamente os magistrados de primeiro grau valoraram a circunstância judicial da culpabilidade circunstância em desfavor dos apelantes com base na premeditação e planejamento do crime, que envolvia uma organização que superava a inerente aos crimes.** 3 - Com relação aos motivos e circunstâncias dos delitos, apesar de em alguns trechos a fundamentação apresentar elementos inerentes ao tipo, elas são complementadas com argumentos que demonstram maior gravidade na conduta, como a utilização de empresas fantasmas, a quantidade de crimes preparatórios abrangidos pelo principal e a relevante atuação do condenado na empreitada criminosa. 4 - Partindo para as consequências do delito, entendeu-se que o fato de as irregularidades terem ocorrido quando o Município de Rio Largo se encontrava em estado de calamidade pública, após cheia que atingiu aquele ente público, configura uma consequência mais grave aos crimes perpetrados, sendo tal argumento encontrado nos julgados proferidos pelo Tribunal Pleno nos processos de competência originária contra o ex-Prefeito. 5 - Recursos conhecidos para, no mérito, negar provimento, mantendo integralmente a sentença atacada. (TJ-AL - Apelação Criminal: 0005737-33.2012.8.02.0001 Maceió, Relator.: Des. Washington Luiz D. Freitas, Data de Julgamento: 24/05/2023, Câmara Criminal, Data de Publicação: 25/05/2023).

Desse modo, os vícios apontados devem ser corrigidos como forma de atender ao princípio da estrita legalidade e como forma de respeitar a isonomia do procedimento licitatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

DAS RECOMENDAÇÕES⁷

Da detida análise dos autos e com fulcro na fundamentação alhures, recomenda o seguinte:

a) a complementação da pesquisa de preço para o fim de juntar novos dados de contratações correlatas com Câmaras Municipais de municípios de porte semelhante ao de Laguna Carapã, bem como a juntada dos contratos, termos de referência e estudos técnicos preliminares, pois o ponto central de uma boa pesquisa é a comparabilidade entre o objeto que se pretende licitar e os parâmetros utilizados.

b) novo sorteio da subcomissão técnica, com a devida publicação e prática dos demais atos processuais pertinentes, ante a ilegalidade apontada, sem a participação do servidor Robson Silva, em razão da não comprovação da experiência técnica em comunicação, publicidade e marketing.

DAS OUTRAS RECOMENDAÇÕES

Da análise minuciosa dos autos e dos documentos que o instruem, este órgão jurídico observou a necessidade de algumas adequações no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência do chamamento público, bem como na minuta do edital da concorrência pública, em respeito aos princípios que regem as licitações públicas, especialmente a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

a) Da exigência de apresentação de material em DVD/CD

⁷ **“A alegação de que o parecer jurídico era meramente opinativo não afasta a responsabilização do advogado público quando este deixa de evidenciar inconformidades de natureza jurídica que deveriam ser apontadas no parecer (TCE/PR, Acórdão nº 24/25, rel. Conselheiro Durval Amaral)”**.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

No termo de referência consta previsão expressa nos itens 11.9, 11.24.1 e 11.25.4, de que **“os storyboards animados, animatics, protótipos e monstros deverão ser apresentados em DVD/CD, gravados em DVDs/CDs individuais ou de forma conjunta em um único DVD/CD”**..., bem como que **“as peças eletrônicas deverão ser fornecidas em DVD/CD, executáveis no sistema operacional Windows, podendo integrar o caderno específico ou ser apresentadas separadamente (soltas), gravadas em DVDs/CDs individuais ou de forma conjunta em um único DVD/CD”**.

Exigência semelhante também encontra-se prevista nos itens 6.2.3.3.5, 6.4.1, II, e, 6.5.4, I, da minuta de edital.

Com a devida vênia, considerando a modernidade e a tecnologia dos tempos atuais, é o caso de atualizar a forma como os materiais serão apresentados à Câmara Municipal, de forma a admitir o uso de outros suportes de mídia compatíveis com os computadores desta Casa de Leis, como pendrives, HD externo, entre outros.

Tais exigências podem ser interpretadas como formalismo excessivo ou desarrazoado, ainda mais se se considerar que a Lei de Licitações estabelece que o procedimento licitatório visa garantir a observância do princípio da ampla competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, além de vedar a inclusão de cláusulas ou exigências que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto do contrato e que restrinjam o caráter competitivo do certame.

A exigência acima apontada, salvo melhor juízo, impõe um ônus ao licitante que não se justifica, uma vez que existem meios mais modernos, seguros e acessíveis (e-mail, plataformas de upload, etc.) e restringe a competitividade, pois pode afastar potenciais interessados que não possuem mais fácil acesso a esse tipo de mídia, diminuindo o universo de propostas e prejudicando a busca pela mais vantajosa.

b) Da correção do valor da licitação

No ETP consta que o valor da licitação é de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), conforme itens 8 e 11, II, o que diverge de outras passagens



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

do mesmo documento e também do termo de referência, que indica que o valor é de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais).

Divergência semelhante também se encontra prevista na minuta do edital, item 2.11 e 16.1.

Diante da divergência apontada, a correção é imperiosa para que possa constar o valor correto como forma de evitar confusão por parte dos licitantes e do público em geral.

***c) Do Briefing. Necessidade de complementação.
Necessidade de correção do número de habitantes do
Município de Laguna Carapã-MS***

Trata-se o briefing de documento, anexo ao edital, que contém o conjunto de informações, dados e diretrizes fornecidos pela Administração Pública para orientar as agências de publicidade na elaboração de suas propostas técnicas. Juridicamente, ele pode ser entendido como a materialização do objeto da licitação no que tange à avaliação técnica.

A Lei 12.232/10 estabelece que a elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta lei obedecerá às exigências da lei de licitações, além de que as informações suficientes para que os interessados elaborem propostas serão estabelecidas em um briefing, de forma precisa, clara e objetiva e a proposta técnica será composta de um plano de comunicação publicitária, pertinente às informações expressas no briefing, e de um conjunto de informações referentes ao proponente, além de outras exigências.

Isso significa que o briefing não é um mero documento informativo, mas um instrumento vinculante que define os parâmetros para a criação e o julgamento das propostas.

Ele funciona como um roteiro que descreve um problema de comunicação (real ou fictício) que as agências devem solucionar. Os principais elementos de um briefing incluem:



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

a) Objetivos da Campanha: O que a Administração pretende alcançar (ex: aumentar a adesão a um programa social, informar sobre riscos de uma doença, etc.).

b) Público-Alvo: A quem a comunicação se destina.

c) Peças a serem Criadas: Tipos de materiais a serem desenvolvidos (ex: vídeos, spots de rádio, posts para redes sociais).

d) Orçamento Referencial: O valor disponível para a execução da campanha fictícia.

e) Restrições e Diretrizes: Limitações legais, de linguagem ou de imagem que devem ser observadas.

A finalidade principal do briefing é garantir que o julgamento das propostas técnicas seja objetivo, isonômico e focado na capacidade criativa e estratégica das concorrentes. Ele serve para:

a) Padronizar a Competição: Ao fornecer a mesma base de informações para todas as agências, o briefing assegura que todas competirão em igualdade de condições, respondendo ao mesmo desafio.

b) Permitir a Comparação Objetiva: Com todas as propostas respondendo ao mesmo "problema", a subcomissão técnica pode comparar as soluções de forma mais justa e objetiva, avaliando qual agência demonstrou melhor compreensão do desafio e apresentou a estratégia mais eficaz.

c) Avaliar a Capacidade Técnica: O briefing é a ferramenta que permite à Administração avaliar, na prática, a capacidade da agência em traduzir uma necessidade de comunicação em uma campanha publicitária coerente, criativa e viável.

d) Vincular a Proposta ao Objetivo: Garante que as propostas não sejam genéricas, mas sim diretamente relacionadas às necessidades específicas da Administração, conforme detalhado no documento.

A qualidade do briefing é diretamente proporcional à qualidade das propostas que a Administração receberá. Um briefing bem elaborado é crucial para o sucesso do certame por várias razões:

a) Atrai Propostas de Qualidade: Um briefing claro, detalhado e inteligente estimula as agências a apresentarem seus melhores trabalhos, pois demonstra que a Administração valoriza a criatividade e a estratégia.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

b) Reduz o Risco de Propostas Inadequadas: Se o briefing for vago ou incompleto, as agências podem interpretar a necessidade de comunicação de maneira equivocada, resultando em propostas que não atendem aos objetivos do órgão público.

c) Minimiza Recursos e Impugnações: Um briefing bem estruturado e com critérios claros diminui a probabilidade de questionamentos e recursos por parte dos licitantes, que poderiam atrasar ou até mesmo anular o certame. A falta de clareza é um prato cheio para contestações.

d) Garante o Cumprimento do Interesse Público: O objetivo final da licitação é contratar a proposta mais vantajosa. Um bom briefing é o que permite identificar a agência que tem a melhor capacidade para comunicar as ações do governo de forma eficiente, cumprindo assim o princípio da eficiência e o interesse público.

e) Evita a Anulação do Certame: Tribunais de Contas podem anular licitações caso identifiquem que o briefing é insuficiente ou direcionado, por entenderem que isso compromete a competitividade e a isonomia do processo.

Portanto, o briefing não é apenas uma formalidade, mas a fundação sobre a qual se constrói todo o julgamento técnico da licitação de publicidade

Da análise do briefing, juntado como Anexo 01 do Termo de Referência, verifica-se que tal documento prevê os desafios da comunicação, objetivo geral e específicos, praça de veiculação, público-alvo, verba da campanha simulada, período de divulgação e informações adicionais.

Embora o documento acima contenha uma base sólida, salvo melhor juízo, carece de complementação.

A Lei 12.232/10, no art. 6º, II, dispõe que **“as informações suficientes para que os interessados elaborem propostas serão estabelecidas em um briefing, de forma precisa, clara e objetiva”**.

Não se vê no briefing apresentado informações suficientes para que os interessados elaborem suas propostas.

No termo de referência, item 11, contém o detalhamento a respeito da elaboração da proposta técnica, que, por sua vez, está ausente no briefing.

Dessa forma, recomenda a inclusão em tal documento dos requisitos indispensáveis para a elaboração da proposta técnica por parte dos



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

licitantes, de modo a não haver dúvidas a respeito no momento do julgamento; a definição das peças obrigatórias a serem apresentadas na proposta técnica; os critérios de avaliação; bem como as restrições, recomendações, obrigаторiedades e vedações.

A apresentação de um briefing incompleto pode gerar violação ao princípio do julgamento objetivo, afronta ao princípio da isonomia, aumento exponencial do risco de recursos e impugnações e dificuldade na seleção da proposta mais vantajosa, motivo pelo qual se faz a recomendação acima.

Por fim, recomenda a correção no briefing do número de habitantes do Município de Laguna Carapã-MS, como forma de transmitir a informação correta ao público em geral, especialmente aos licitantes que apresentarão propostas para julgamento, já que o número de 47 mil habitantes passa ao largo do número real de munícipes.

d) Do não recebimento de invólucros enviados via postal

Na minuta do edital, especificamente no item 5.9, do item 5, relativo ao credenciamento dos representantes, consta que ***“Não serão recebidos invólucros enviados via postal”***.

Com fulcro nos princípios que regem as licitações públicas, com a devida vênua, tal restrição é ilegal e passível de questionamentos, especialmente em razão de a nova lei de licitações estabelecer diretrizes que priorizam a competitividade e a facilitação de acesso aos certames, e tal cláusula vai de encontro a esses princípios.

A restrição apontada cria ônus desproporcional para licitantes geograficamente distantes, o que pode ser interpretado como barreira indevida à competição, em afronta ao art. 5º, da Lei de Licitações⁸.

⁸ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da **legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência**, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, **da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade**, da celeridade, **da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Além do mais, a lei de regência, no art. 17, § 2º, prevê que **“as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo”**.

Ora, a lei não impõe uma obrigatoriedade pelo meio físico ou digital a excluir outras formas de participação, pois se o procedimento não é inteiramente eletrônico, a vedação do envio postal soa como formalismo excessivo, que não contribui para a seleção da proposta mais vantajosa.

Dessa forma, considerando o exposto, recomenda a alteração do item supracitado para o fim de ampliar a forma de recebimento dos invólucros, em respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e economicidade.

e) Dos documentos de habilitação fiscal, social e trabalhista

Na minuta do edital consta uma relação de documentos a serem apresentados como forma de habilitação fiscal, social e trabalhista.

Tal relação é basicamente uma cópia dos artigos 68 e seguintes da Lei de Licitações.

Entretanto, não consta a exigência da declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º, da CF/88.

Assim, como forma de obediência aos ditames da lei de regência e manutenção da simetria, requer a inclusão de tal documento na minuta do edital.

f) Da proibição de participação da licitação imposta às empresas que se encontrem sob falência decretada, concordata/recuperação judicial e extrajudicial, concurso de credores, dissolução ou liquidação



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

No item 2.2, alínea “d”, relativo às condições gerais, constante na minuta do edital, consta proibição expressa de participação na licitação das empresas que se encontrem sob falência decretada, concordata/recuperação judicial e extrajudicial, concurso de credores, dissolução ou liquidação.

Com base na disposição acima, este órgão jurídico entende ser legal a restrição quanto às empresas que se encontrem com falência decretada, dissolução ou liquidação, entretanto, entende ser **ilegal** quanto às empresas em recuperação judicial e extrajudicial.

Empresas em recuperação judicial ou extrajudicial não estão impedidas de participar de licitações públicas, conforme a Lei de Licitações em vigor, de sorte que impedir a competição viola frontalmente o espírito da Lei 11.101/05, que é justamente viabilizar a superação da crise econômico-financeira.

O que importa, nesse caso, é que a empresa em recuperação demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica para cumprir o contrato.

Nesse sentido entente o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO. POSSIBILIDADE. CERTIDÃO DE FALÊNCIA OU CONCORDATA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DESCABIMENTO. APTIDÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. COMPROVAÇÃO. OUTROS MEIOS. NECESSIDADE. 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Conquanto a Lei n. 11.101/2005 tenha substituído a figura da concordata pelos institutos da recuperação judicial e extrajudicial, o art. 31 da Lei n. 8.666/1993 não teve o texto alterado para se amoldar à nova sistemática, tampouco foi derogado. **3. À luz do princípio da legalidade, "é vedado à Administração levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa" (AgRq no RMS 44099/ES, Rel . Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 10/03/2016).** 4. **Inexistindo autorização legislativa, incabível a automática inabilitação de empresas submetidas à Lei n. 11.101/2005 unicamente pela não apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, principalmente considerando o disposto no art. 52, I, daquele normativo, que prevê a possibilidade de contratação**



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

com o poder público, o que, em regra geral, pressupõe a participação prévia em licitação. 5. **O escopo primordial da Lei n. 11.101/2005, nos termos do art. 47, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.** 6. **A interpretação sistemática dos dispositivos das Leis n. 8.666/1993 e n. 11.101/2005 leva à conclusão de que é possível uma ponderação equilibrada dos princípios nelas contidos, pois a preservação da empresa, de sua função social e do estímulo à atividade econômica atendem também, em última análise, ao interesse da coletividade, uma vez que se busca a manutenção da fonte produtora, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores.** 7. **A exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.** 8. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial. (STJ - AREsp: 309867 ES 2013/0064947-3, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 26/06/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/08/2018). Grifo e negrito nosso.

O Tribunal de Contas da União entende da mesma forma, vejamos:

REPRESENTAÇÃO. LICITANTE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA HOSPITALAR. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. OITIVA. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA OS "MESMOS SERVIÇOS" PREVISTOS NO EDITAL. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. O serviço de limpeza hospitalar não é atividade compatível em características com limpeza predial comum (Acórdão 938/2014 - Plenário, rel. Min . Ana



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Arraes). **2. A circunstância de a empresa licitante se encontrar em recuperação judicial ou extrajudicial não pode ser impeditiva para a sua participação em licitação, desde que demonstre capacidade econômico-financeira para a execução do contrato.** (TCU - RP: 16972023, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 16/08/2023). Grifo e negrito nosso.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO NO PORTO DE SANTOS/SP. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL. SOLICITAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS. INDEFERIMENTO. CINCO INDÍCIOS IMPROCEDENTES. DESATUALIZAÇÃO DOS LEVANTAMENTOS BATIMÉTRICOS PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. - **É possível a participação em licitações de empresas em recuperação judicial, desde que amparadas em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório.** (TCU - RP: 12012020, Relator.: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 13/05/2020). Grifo e negrito nosso.

Diferente é a situação quanto às empresas em falência, dissolução ou liquidação, pois a decretação da quebra demonstra a incapacidade de cumprir com as obrigações contratuais.

Dessa forma, considerando a ilegalidade parcial do item 2.2, alínea “d”, recomenda sua adequação para o fim de permitir que empresas em recuperação judicial participem da licitação, desde que apresente documento comprobatório de sua viabilidade econômico-financeira.

Para tal fim, sugere-se a seguinte redação para o item acima com a devida adequação na minuta do edital:

"Não poderão participar desta licitação as empresas que se encontrem sob falência decretada, concurso de credores, dissolução ou liquidação."

"Será permitida a participação de empresas em recuperação judicial ou extrajudicial, desde que apresentem, na fase de habilitação, a documentação que comprove a sua viabilidade econômico-financeira para o cumprimento do contrato."



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Ademais, recomenda a adequação apontada também no termo de referência e nas demais licitações a serem realizadas futuramente por esta Casa de Leis.

3. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA E DA CONCLUSÃO

Os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um “expediente” praticado pelo profissional do Direito de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Por outro lado, não significa que ao parecerista é dado agir de forma negligente. O que se afirma, ao contrário, é que a pessoa responsável pela veiculação de tal ato emitirá um juízo acerca da matéria sob apreciação, cujos fundamentos arrolados como base de sua *opinio* terão por base as mais variadas fontes (lei, doutrina, jurisprudência dos tribunais, decisões dos tribunais de contas e principalmente a supremacia do interesse público) que, inevitavelmente, em alguns pontos, não comungarão de uma opinião comum.

Conforme a melhor doutrina:

“Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...) **Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de direitos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos tem conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide**”⁹. Destacou-se.

⁹ Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.151.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Importante, ainda, destacar que o parecer jurídico emitido em procedimentos administrativos licitatórios analisa apenas aspectos formais sem adentrar aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, tampouco examinar a veracidade das questões de natureza técnica (como a autenticidade da documentação acostada), administrativa ou financeira, salvo teratologia, que não ficou evidenciada na espécie.

Diante do exposto, considerando toda a documentação apresentada, este órgão de assessoramento jurídico opina **pelo não prosseguimento do presente processo enquanto não cumpridas todas as recomendações apontadas, sem prejuízo de o gestor decidir contrariamente ao parecer por entender que as exigências são desarrazoadas e sem fundamento legal¹⁰.**

Advirta-se, contudo, que as recomendações apontadas no presente parecer não excluem outras que porventura surjam em momento posterior, decorrentes de outros vícios que, por um lapso, não foram observados nesta primeira análise.

Por derradeiro, recomenda-se à unidade responsável a publicação de todos os atos pertinentes a esta licitação, conforme exigência da Lei 14.133/21.

É o parecer. À consideração superior.

Laguna Carapã-MS, 16 de março de 2026.

JHONY APARECIDO LAZARINO
ADVOGADO OAB-MS 16.911

¹⁰ Art. 5º É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública. Provimento nº 114/2006 do CFOAB.