



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP

1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e

Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

### Análise de Defesa

**Processo n.:** 1164101

**Natureza:** Denúncia

**Relator:** Conselheiro Hamilton Coelho

**Órgão/ Entidade:** Prefeitura Municipal de Itabira

**Autuação:** 16/02/2024

### 1. Introdução

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada por Gabriela Dias Almeida Marciano em face do processo licitatório PMI/SMA/SUCON n. 104/2023 (Concorrência Pública PMI/SMA/SUCON n. 04/2023), promovido pela Prefeitura Municipal de Itabira, cujo objeto é a prestação de serviço de publicidade para realização de atividades integradas que possibilite o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e na distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, no Município supracitado.

Após a análise inicial (peça 39 do SGAP) e a manifestação preliminar do Ministério Público de Contas - MPC (peça 41 do SGAP), o Conselheiro Relator determinou a citação do Prefeito Marco Antônio Lage e dos membros da Subcomissão Técnica do Procedimento Licitatório Cíntia Germano Torre Silva, Maria Cecília Ambrósio Passos e Natália Sant'Ana Cunha Silva Lopes, do Município de Itabira, para que acostassem defesa e documentos que julgassem pertinentes acerca dos fatos apontados no processo, sob pena de revelia.

Devidamente citados, os interessados se manifestaram, conforme peças 47/50 do SGAP.

Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria, para elaboração de relatório técnico conclusivo, em cumprimento ao mencionado despacho de peça 42.

### 2. Análise de Defesa



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e  
Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

### **2.1 Apontamento:**

Descumprimento de regras definidas no edital para a formulação de campanha publicitária simulada com base no “briefing” disponibilizado pela Prefeitura Municipal

#### **2.1.1. Razoes de Defesa:**

##### **Da defesa apresentada por Marco Antônio Lage (peça 47 do SGAP)**

O prefeito municipal argumenta que a análise e julgamento das propostas técnicas seria de responsabilidade da Subcomissão Técnica, visando garantir que o julgamento das propostas fosse técnico e imparcial, valorizando a qualidade das campanhas publicitárias, o que é especialmente importante em licitações que envolvem critérios subjetivos, como criatividade, estratégia de comunicação e planejamento de mídia.

Assinala que os membros da Subcomissão seriam profissionais qualificados que atenderam aos requisitos do Chamamento Público 001/2023.

Afirma também as decisões do citado grupo foram corroboradas pela autoridade competente à época, que, ao julgar os recursos apresentados, entendeu não haver irregularidades e, dentro do princípio da razoabilidade e eficiência administrativa, considerou a proposta técnica da Shine On Ltda. dentro dos parâmetros de mercado, não havendo que se falar em lesão ao erário, visto que mesmo com a aplicação de valores inferiores aos da "tabela cheia", a licitação favoreceu o interesse público, gerando economia ao município e sem ferir a competitividade.

##### **Da defesa apresentada por Cíntia Germano Torre Silva, Natália Sant’Ana Cunha Lopes Silva e Maria Cecília Ambrósio Passos (peças 48/50 do SGAP)**

A defesa afirma que a Subcomissão Técnica foi selecionada por edital e atuou legitimamente na Concorrência Pública, seguindo a Lei Federal n. 12.232/2010.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFPC  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e  
Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

Durante o julgamento, as propostas teriam sido avaliadas minuciosamente, sem falhas que justificassem revisão ou alteração das penalizações; e a planilha de pontuação não identificava as licitantes, garantindo imparcialidade.

Afirmam, também, que divergências nas propostas não afetaram a idoneidade das mesmas, incluindo a da Shine On Ltda. A Subcomissão teria mantido as avaliações dentro do prazo recursal e sem formalismo excessivo.

A defesa argumenta ainda que a apresentação de recursos foi contraditória e que não havia exigência de tabela de preços de todos os veículos de comunicação.

A Subcomissão, nesse sentido, teria cumprido os preceitos do edital, aplicando penalizações necessárias e focando na qualidade e viabilidade das propostas, com flexibilidade para adaptações de mercado.

### **2.1.3 Análise das razões de defesa:**

Em caráter inicial, mister ressaltar que o fato de a Subcomissão Técnica ter sido legitimamente selecionada, respeitando a legislação em vigor, e que seus membros sejam profissionais qualificados, não a isenta de erros e eventual responsabilização em caso de atuação indevida. Muito pelo contrário. Exatamente pelo fato de ser constituída por especialistas, espera-se da citada Subcomissão Técnica atuação efetiva e imparcial na análise e julgamento das propostas técnicas, garantindo que as regras impostas no edital foram cumpridas.

Nesse sentido, alegam os defendentes que a Subcomissão Técnica teria agido de forma prudente e dentro dos limites da discricionariedade administrativa. Ora, a discricionariedade administrativa, embora relevante para a gestão pública, não pode se sobrepor ao princípio da vinculação ao edital.

A Administração deve observar os princípios constitucionais previstos no art. 37 da CR/88, dentre os quais se destacam a legalidade, a impessoalidade e a moralidade. No contexto dos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFPC  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e  
Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

certames licitatórios, o princípio da vinculação em edital é um dos pilares essenciais para garantir a isonomia entre os participantes e a transparência do procedimento.

Conforme afirmado na análise inicial desta Coordenadoria, cujos termos e razões apresentadas são aqui ratificados, o edital é a norma que rege a licitação, vinculando tanto a Administração quanto os licitantes. Assim, qualquer decisão administrativa que desconsidere o disposto no instrumento convocatório viola a segurança jurídica e a lisura do processo.

Por outro lado, a discricionariedade administrativa confere à Administração a liberdade de escolha dentro dos limites legais, desde que respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. No entanto, tal discricionariedade não pode se sobrepor às regras previamente estabelecidas no edital, sob pena de afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Analisando o caso em tela, tem-se que o edital da Concorrência Pública SMA/SUCON n. 04/2023, Processo PMI/SMA/SUCON n. 104/2023, impõe duas condições essenciais para o desenvolvimento da campanha simulada: utilização dos preços de tabela cheia das inserções em veículos de comunicação (item 6.1.1.4.3, alínea “a” do mencionado edital) e limite de valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) a título de investimento (*Briefing*).

O edital, inclusive, prevê, no item 8.4, alínea “a”, a desclassificação da proposta que não atender às exigências do edital e de seus anexos.

*Alega a defesa que ao analisar a campanha simulada, a Subcomissão Técnica focou na qualidade e viabilidade da execução do projeto, com flexibilidade para adaptações de mercado, previstas no Termo de Referência, dentro de sua margem de interpretação ao avaliar as propostas de acordo com os parâmetros técnicos e estratégicos, considerando o briefing fornecido.*

Certo é que a discricionariedade administrativa não pode ser utilizada como um escudo para justificar decisões que contrariem o princípio da vinculação ao edital. O edital foi explícito e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFPC  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e  
Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

claro quanto aos requisitos que deveriam ser cumpridos para o desenvolvimento da campanha simulada. A Subcomissão Técnica, ao avaliar o projeto, deveria ter agido dentro dos limites previamente previstos no edital. Ainda que a mencionada Subcomissão possua margem de julgamento técnico, essa discricionariedade não pode ser exercida de maneira arbitrária ou subjetiva, mas sim fundamentada nos parâmetros objetivos estabelecidos no edital.

Em várias oportunidades, esta Casa já se posicionou no sentido da prevalência do princípio da vinculação ao edital sobre a discricionariedade administrativa. Nos autos da Denúncia n. 1.171.106, destacou-se que, conforme o art. 59, IV e §2º, da Lei n. 14.133/21 e as disposições editalícias, é dever da pregoeira permitir que os licitantes, antes de serem desclassificados, demonstrem a exequibilidade de suas propostas. Essa decisão enfatiza que a discricionariedade não pode se sobrepor aos princípios da legalidade e da vinculação ao edital.

Já em resposta à Consulta n. 1.148.573, afirmou-se que, embora a Administração possua discricionariedade para definir parâmetros de qualificação econômico-financeira das licitantes, essa discricionariedade deve ser exercida dentro dos limites estabelecidos pelo edital e pela legislação vigente.

Tais precedentes evidenciam que esta Casa tem consolidado o entendimento de que a discricionariedade administrativa deve ser exercida em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, garantindo a legalidade e a isonomia nos processos licitatórios.

Refuta-se, ainda, o argumento do Prefeito Municipal de Itabira de que *mesmo com a aplicação de valores inferiores aos da "tabela cheia", a licitação favoreceu o interesse público, gerando economia ao município e sem ferir a competitividade.*

De início, mister ressaltar que o próprio defendente reconhece o descumprimento de regra do edital, qual seja, utilização dos preços de tabela cheia das inserções em veículos de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e  
Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

comunicação (item 6.1.1.4.3, alínea “a” do mencionado edital), o que por si só já representa ilegalidade.

Ainda, pretende justificar tal ilegalidade por meio do princípio da economicidade. É inegável que não basta que um ato administrativo resulte em economia para ser considerado legítimo. Ele deve estar conforme as normas legais e respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e, especificamente no caso em análise, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

No que tange à competitividade, mesmo que outros concorrentes tenham participado, a ausência do cumprimento de um requisito essencial pode ter prejudicado a isonomia, favorecendo indevidamente um licitante em detrimento de outros que poderiam ter sido desclassificados, exatamente o que se constata no caso em tela.

Por fim, tem-se que as decisões administrativas devem atender ao interesse público dentro dos limites da legalidade, e não à custa da flexibilização indevida de regras previamente estabelecidas. Assim, o não cumprimento de requisito essencial do edital torna o ato administrativo ilegal, independentemente de supostos benefícios financeiros.

**2.1.4 Conclusão:** pela rejeição das alegações de defesa.

### **2.1.5 Medida sugerida após a análise de defesa:**

Em vista do apontamento ora analisado, esta Unidade Técnica entende pela responsabilidade da Sra. Cíntia Germano Torre Silva, da Sra. Natália Sant’Ana Cunha Silva Lopes e da Sra. Maria Cecília Ambrósio Passos, membros da subcomissão técnica, em razão do descumprimento de regras definidas no edital para a formulação de campanha publicitária simulada com base no “briefing” disponibilizado pela Prefeitura Municipal.

A conduta das Responsáveis violou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em afronta ao dever de cuidado objetivo que delas se esperava, considerando-se o nível normal (médio ou mediano) de diligência esperado dos agentes públicos, estando, portanto,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFPC  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e  
Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

caracterizado o erro grosseiro, conforme a interpretação dada ao art. 28 do Decreto-Lei 4657/1942 (LINDB) pelos recentes julgados do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup> e deste Tribunal de Contas<sup>2</sup>.

Sugere-se, portanto, a aplicação de multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme artigo 384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023.

Por outro lado, entende esta Unidade Técnica pelo afastamento da Responsabilidade do Sr. Marco Antônio Lage, prefeito municipal, uma vez que o Responsável não teve participação no julgamento das propostas do certame.

### 3. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela rejeição das razões de defesa apresentadas pelos Defendentes quanto aos seguintes apontamentos:

- Descumprimento de regras definidas no edital para a formulação de campanha publicitária simulada com base no “briefing” disponibilizado pela Prefeitura Municipal

### 4. Proposta de Encaminhamento

---

<sup>1</sup> Vide Acórdão nº 2.012/2022, 2ª Câmara, Relatoria Antônio Anastasia, s. 03/05/2022.

<sup>2</sup> Vide Denúncia n. 1088751. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão do dia 02/06/2022. Disponibilizada no DOC do dia 07/06/2022. Colegiado. Segunda Câmara



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFPC  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e  
Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, para manifestação conclusiva;
- ao final, a aplicação da sanção de multa, prevista no artigo 384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023, às Sras. Cíntia Germano Torre Silva, Natália Sant'Ana Cunha Silva Lopes e Maria Cecília Ambrósio Passos, membros da subcomissão técnica;

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2025.

Alexandra Recarey Eiras Noviello  
Analista de Controle Externo  
TC 2711-9

**De acordo.** Em 26/02/2025 encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, conforme determinação de peça nº. 42, SGAP.

Paula Fernanda Serravite Ferreira Martins  
Coordenadora  
TC 3248-1