



Governo do Estado de São Paulo  
Secretaria de Comunicação  
Diretoria de Licitações e de Gestão de Contratos

ATA

**Nº do Processo:** 005.00000119/2025-16

**Interessado:** Secretaria de Comunicação

**Assunto:** Prestação de serviços publicitários de natureza institucional e de utilidade pública.

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA REALIZADA**

**DIA 11 DE DEZEMBRO DE 2025**

Análise da Impugnação do Dr. FÁBIO RAIMUNDO

Aos 11 de dezembro de 2025, na Av. Morumbi, nº 4500, Morumbi - SP, na sala 57, reuniu-se a Comissão de Contratações responsável pela condução do certame, para análise da impugnação apresentada pelo Doutor FÁBIO RAIMUNDO em face do Edital da Concorrência nº 07/2025, destinada à contratação de até quatro agências de publicidade para prestação de serviços ao Governo do Estado de São Paulo.

**Relatório.**

O impugnante afirma ter identificado no Edital da Concorrência nº 07/2025 dispositivos que, a seu ver, contrariam a Lei nº 12.232/2010, que regula licitações e contratações de serviços de publicidade, bem como a Lei nº 14.133/2021 e princípios constitucionais da Administração Pública. A partir dessa constatação, apresenta impugnação visando à retificação do edital.

As principais alegações da impugnação referem-se a:

**1. Supressão da fase de Política de Preços (Lei nº 12.232/2010)** - O impugnante sustenta que o edital teria violado a Lei nº 12.232/2010 ao não prever a apresentação de Proposta de Preços e não prever a entrega de invólucro específico para preços com sua decorrente sessão pública de abertura e julgamento da Proposta de Preços. Entende ser ilegal adotar percentuais fixos como “política de preços”, sem permitir a formulação de propostas pelos licitantes. Alega que tal omissão invalidaria o rito legal próprio das licitações de publicidade, que exige duas etapas distintas: proposta técnica e proposta de preços, com a devida fase de negociação posterior.

**2. Exigência de apenas um balanço patrimonial** - O impugnante afirma que o edital solicita apenas um balanço patrimonial, contrariando o art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que prevê:

“balanço patrimonial [...] dos 2 (dois) últimos exercícios sociais”.

Sustenta que a exigência editalícia estaria em descompasso com a legislação vigente, implicando necessidade de retificação.

**3. Inexequibilidade dos percentuais definidos para serviços internos da agência** - alega que os percentuais previstos no item 3.2 do edital seriam inexequíveis e incompatíveis com o mercado publicitário, contrários às Normas-Padrão do CENP e violadores dos princípios da economicidade, viabilidade econômica e equilíbrio econômico-financeiro.

Em especial, destaca o percentual de 2% para ações inovadoras de comunicação, que, segundo afirma, seria insuficiente para custear as atividades previstas.

**4. Ilegalidade na composição da Subcomissão Técnica (Lei nº 12.232/2010)** - O impugnante argumenta que os três membros indicados como “externos” — integrantes do Metrô-SP, Desenvolve-SP e CDHU — não atenderiam à exigência legal do art. 10, §1º, da Lei nº 12.232/2010, pois todas essas entidades integram o Sistema de Comunicação — SICOM, instituído pelo Decreto Estadual nº 66.019/2021 e estariam, portanto, vinculadas à SECOM, órgão contratante.

Os indicados já atuaram como membros de subcomissões em suas próprias entidades, evidenciando vínculo funcional com a Administração Pública Estadual. O impugnante afirma que, por isso, tais membros não poderiam ser considerados “externos” e a subcomissão deveria ser anulada e recomposta.

Requer ao final:

a) Inclusão, no edital, da fase de entrega e julgamento da Proposta de Preços, bem como a exclusão do item 3.2, para permitir que os licitantes apresentem seus próprios percentuais dentro de parâmetros exequíveis.

b) Adequação da documentação de habilitação econômico-financeira, mediante a exigência de balanços dos dois últimos exercícios sociais.

c) Anulação da indicação e do sorteio dos membros da Subcomissão Técnica, com recomposição segundo o art. 10 da Lei nº 12.232/2010.

d) Suspensão do certame caso não seja possível promover as alterações solicitadas dentro do prazo legal.

**Análise.**

**1. Tempestividade e legitimidade** - A impugnação foi apresentada dentro do prazo estabelecido no item 7.6 do edital e por pessoa física interessada, encontrando-se, portanto, tempestiva e formalmente apta ao exame.

**2. Supressão da fase de Política de Preços (Lei nº 12.232/2010)**

Trata-se de certame realizado com critério de julgamento de melhor técnica. Critério de julgamento que, sob a égide da Lei federal nº 14.133/2021, não comporta discussão a respeito do preço, devendo o edital necessariamente indicá-lo (artigo 35). É nesse sentido o Parecer CJ CC 219/2025 (0076971203), a Consultoria Jurídica da Casa Civil (PGE), se manifestou no sentido de que no âmbito da administração pública, a contratação dos serviços de publicidade necessariamente prestados por agências de propaganda é regida pela Lei federal nº 12.232/2010, que buscou incorporar as práticas usuais do mercado publicitário e, por tal razão, destoa da disciplina traçada na lei de licitações e contratos administrativos, de aplicação apenas complementar, consoante expresso no artigo 1º, § 2º, da Lei federal nº 12.232/2010.

Em face das remissões feitas pela Lei federal nº 12.232/2010 à antiga lei de licitações e contratos administrativos (Lei federal nº 8.666/1993, revogada pela Lei federal nº 14.133/2021), a PGE transcreveu as conclusões constantes do Parecer CJ/SG nº 211/20221, sintetizadas no despacho de aprovação da Subprocuradora Geral da Consultoria Geral, dos quais importa apresentar:

(...)

(i) no silêncio da lei de licitações para os serviços de publicidade ou nas remissões nela existentes à Lei federal nº 8.666/1993, será aplicada a Lei federal nº 14.133/2021, conforme expressamente previsto nos artigos 186 e 189 da nova legislação;

(...)

(x) as remissões feitas à Lei federal nº 8.666/1993 no inciso IX do § 4º do artigo 11 da Lei federal nº 12.232/2010 deverão ser substituídas pelos artigos **35, 37 e 38 da Lei federal nº 14.133/2021, em relação à modalidade “melhor técnica”**, e pelos artigos 36, 37 e 38 do mesmo diploma, em relação à “técnica e preço”;

Asseverou a D. Consultoria Jurídica que a Lei federal nº 14.133/2021, no artigo 35, dispõe que no “(...) julgamento por melhor técnica (...) o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores”, do que resulta a ausência de discussão a respeito do preço, o qual deve ser definido previamente pela Administração.

E concluiu:

Assim, para a adoção do critério de julgamento de melhor técnica, os percentuais de honorários a serem pagos durante a contratação, necessariamente, deverão constar do edital, com base em pesquisa de mercado, e a minuta de edital e anexos deverão ser adequados, para excluir a discussão a respeito do preço (entrega, apresentação e julgamento da proposta de preços). Diante da ausência de regulamentação estadual sobre o tema, aplica-se, no que couber, a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 12/2023.

Portanto, por essas razões não há qualquer necessidade de alteração da modelagem adotada.

### 3. Demonstrações contábeis de um único exercício social

O impugnante sustenta que o art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021 exige demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios, e que o edital teria sido omissivo ao exigir apenas um.

A alegação carece de fundamento. O edital deve sempre observar o princípio da adequação ao porte do contrato e ao mercado específico, aplicando critérios proporcionais à natureza do objeto.

Constou do Estudo Técnico Preliminar ID 0084404638 a necessidade de exigir a apresentação de balanço patrimonial para garantir que a futura contratada tenha estabilidade financeira, prevenindo riscos à continuidade da prestação dos serviços objeto do contrato, com índices adequados à praxe de mercado. Isso porque com a análise do balanço, é possível ter segurança de que as agências têm estrutura financeira mínima para executar o contrato, que pode envolver investimentos antecipados, contratação de terceiros (produtoras, designers, etc.), intermediação de mídia e grandes campanhas com prazos apertados. A análise do balanço patrimonial permite à Administração Pública verificar a saúde financeira das agências, observando, se o patrimônio líquido é positivo (indicando solvência); a proporção entre ativos e passivos; se há liquidez suficiente para suportar obrigações contratuais. Isso reduz o risco de contratar agências que não teriam condições de arcar com os compromissos assumidos, como pagamento de pessoal, fornecedores ou custos de produção de campanhas.

No que concerne à exigência de apresentação do balanço patrimonial do último exercício social, entende-se que as disposições previstas no art. 69 da Lei nº 14.133/2021 constituem o limite máximo que pode ser demandado dos licitantes no âmbito da habilitação econômico-financeira.

Com efeito, o dispositivo legal estabelece:

*“Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, **e será restrita à apresentação da seguinte documentação:***

*I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*

*II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*

*§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.”*

Dessa forma, qualquer exigência adicional que extrapole o rol taxativo previsto no referido artigo configuraria restrição indevida à competitividade, devendo a Administração ater-se, portanto, aos limites legais expressamente estabelecidos.

No mais, é importante lembrar que, na vigência da Lei n. 8.666/1993, o STJ reputou válido edital que deixou de exigir comprovação atinente a todos os incisos do art. 31, da lei 8.666/93 - Resp 402.711/SP rel Min. José Delgado, j. em 11.06.2002, Dj de 19.08.2002), decisão que serve de paradigma na espécie.

Não há, portanto, impedimento legal para que a Administração adote critérios de qualificação brandos para ampliar a competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). A exigência dos demonstrativos do último exercício social é proporcional e compatível com a natureza do objeto, sem prejuízo à aferição da capacidade econômico-financeira das licitantes.

### 4. Alegações de supostas inexecutabilidade no modelo de remuneração

O impugnante tece críticas, relacionadas à remuneração das agências fixada no instrumento convocatório.

O mercado público de publicidade não se confunde com o mercado privado.

As faixas de remuneração do CENP ou das Normas-Padrão não têm força legal e não são referência obrigatória para contratos públicos.

As agências de propaganda têm sua remuneração calculada na forma de descontos que incidem sobre a tabela de preços fixos do SINAPRO, de percentuais de honorários incidentes sobre o valor dos serviços prestados por terceiros e em grande parte pelo **desconto de agência**, formando, assim, uma política de preços, tudo conforme consta na legislação que regulamenta a atividade publicitária no Brasil (Lei Federal nº 4680/65, Decreto Federal nº 57.690/66, posteriormente modificado pelo Decreto Federal nº 45.563/2002 e Normas-Padrão da Atividade Publicitária editadas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP).

De acordo com esses dispositivos e com base nas alíneas do subitem 3.11.2, observado o disposto nos subitens 3.11, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária – CENP, abaixo descritos, nas contratações com o Setor Público e a depender do perfil do anunciante, com base no volume do investimento em mídia previsto para a execução contratual, o edital pode até mesmo estabelecer que a contratada não fará jus ao ressarcimento dos custos internos dos serviços por ela executados e aos honorários sobre os serviços contratados com terceiros.

*“3.11 Nas contratações com o setor público, os anunciantes de cada Poder e Esfera Administrativa serão considerados como departamentos de um só anunciante, para efeito de aplicação dos dispositivos econômicos destas Normas-Padrão, ainda que os contratos sejam celebrados separadamente com cada órgão, autarquia, empresa, fundação, sociedade de economia mista ou outro tipo de entidade governamental.*

*3.11.1 Consideram-se esferas Administrativas distintas o Município, o Estado e a União.*

*3.11.2 O disposto neste item aplica-se à:*

*a) reversão da parcela do “desconto de agência”, de que tratam os itens 2.7, 3.5 e 6.4;*

*b) negociação do custo dos serviços internos, de que trata o item 3.6, **que poderão ser integralmente eliminados/excluídos/suprimidos;***

*c) **negociação dos honorários incidentes sobre os serviços de que trata o item 3.6.1**, ressalvado que os referidos honorários **poderão ser integralmente eliminados/excluídos/suprimidos** quando se tratar de ações de comunicação que geram veiculação;*

*d) **negociação dos honorários de que trata o item 3.6.2.”***

Considerando o vulto estimado das aquisições de tempos e espaços publicitários a serem realizadas os percentuais menores podem perfeitamente ser remuneratórios, considerando a economia de escala, a otimização de processos, menor custo de captação e prospecção e fluxo contínuo de demandas.

O modelo combina múltiplas fontes de remuneração e não pode ser analisado de forma isolada. Além disso, o contrato em vigor da Secom é um demonstrativo da viabilidade da execução nestes termos, haja vista que atualmente as agências contratadas operam com 100% de desconto sobre a tabela do Sinapro, 0% a título de honorários e repassam ¼ do desconto-padrão à Administração.

Portanto, entendemos que não há motivos suficientes para a alteração do instrumento convocatório.

#### 5. Da composição da Subcomissão Técnica

O impugnante sustenta que os três membros indicados como “externos” — oriundos do Metrô-SP, Desenvolve-SP e CDHU — não atenderiam ao art. 10, §1º, da Lei nº 12.232/2010, por integrarem o Sistema de Comunicação – SICOM, o que configuraria vínculo com a SECOM e impediria sua participação como integrantes externos da Subcomissão Técnica. Tal alegação não procede.

A análise envolve a interpretação do art. 10, §1º, da Lei nº 12.232/2010, o dispositivo legal estabelece:

*“A subcomissão técnica será integrada por, no mínimo, três membros, sendo ao menos um terço deles escolhidos dentre profissionais que não mantenham vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.”*

Assim, a lei exige apenas ausência de vínculo com o órgão responsável pela licitação, formação ou atuação profissional nas áreas de comunicação, publicidade ou marketing.

A lei não exige ausência de vínculo com a Administração Pública em geral, nem determina que os membros externos sejam necessariamente oriundos da sociedade civil, do setor privado ou de entidades totalmente desvinculadas do Estado.

O entendimento predominante no âmbito federal e estadual, aplica reiteradamente a interpretação de que o membro externo não pode ter vínculo com o órgão licitante, mas pode ter vínculo com outros órgãos ou entidades públicas.

Essa é a prática consolidada em Ministérios da União (ex.: MCom, MEC, Infraestrutura), autarquias federais, secretarias estaduais, autarquias e empresas estatais.

Inclusive, subcomissões técnicas federais são rotineiramente compostas por servidores de outros órgãos, todos com SIAPE, desde que não vinculados ao órgão contratante. Essa prática é pública e notória nos editais federais de publicidade.

A vinculação ao SICOM não configura vínculo com o órgão licitante, o argumento do impugnante parte de uma premissa equivocada: a de que a integração das entidades (Metrô-SP, Desenvolve-SP e CDHU) ao Sistema de Comunicação – SICOM equivaleria a vínculo funcional com a SECOM. Essa conclusão, contudo, não tem respaldo na Lei nº 12.232/2010, que se refere ao órgão ou entidade responsável pela licitação, e não a sistemas de coordenação administrativa, não encontra amparo jurídico, pois a simples inclusão em sistema de governança não altera o vínculo funcional dos servidores; não transforma autarquias e empresas estatais em órgãos dependentes da SECOM, tampouco submete seus empregados ao comando hierárquico da Secretaria.

O SICOM é um sistema administrativo de articulação, não um órgão único. Integrá-lo não implica subordinação funcional. Assim, Metrô-SP, Desenvolve-SP e CDHU permanecem entidades autônomas, com vínculos funcionais distintos e independentes da SECOM.

Portanto, não há vínculo funcional ou contratual com o órgão licitante — único critério relevante para a Lei nº 12.232/2010. Logo, não prospera a alegação de que os membros indicados como externos não atendem ao art. 10, §1º, da Lei nº 12.232/2010.

#### 6. Conclusão

Diante da análise empreendida, verifica-se que a impugnação apresentada pelo **Dr. FÁBIO RAIMUNDO**, embora tempestiva e formalmente apta ao exame, não merece acolhimento. Entendemos que não há motivos suficientes para a alteração do instrumento convocatório. Os argumentos expendidos não se sustentam frente ao arcabouço normativo aplicável. Assim, não se verificam ilegalidades, vícios ou restrições indevidas à competitividade que justifiquem a modificação do edital.

Conclui-se, portanto, pelo não acolhimento da impugnação, devendo o edital permanecer integralmente hígido em seus termos.

São Paulo\_Secom, na data da assinatura digital.

**Meire Marin Hernandez da Silva Leme**  
Presidente da Comissão de Contratação

**Alessandra Cristina Giroto Rodrigues**  
Membro da Comissão de Contratação

**Joseane Gonçalves de Souza**  
Membro da Comissão de Contratação



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Cristina Giroto Rodrigues, Chefe de Gabinete**, em 11/12/2025, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joseane Gonçalves De Souza, Assessor Especial III**, em 11/12/2025, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



Documento assinado eletronicamente por **Meire Marin Hernandez Da Silva Leme, Analista de Comunicação Social**, em 11/12/2025, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0091866382** e o código CRC **F815E9BE**.