



## DECISÃO ADMINISTRATIVA

### Concorrência Eletrônico nº 023/2025 | Processo Administrativo nº 15.130/2025

Conforme consta na Concorrência Eletrônica nº 023/2025 (Processo Administrativo nº 15.130/2025), foi interposto recurso administrativo pela sociedade empresária **ME (SAGRES CRIATIVA)**, bem como contrarrazão apresentada pela **BRASIL84 PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA**.

Aos dezesseis dias do mês de dezembro de 2025, às nove horas e quarenta e cinco minutos, na sala de reuniões da Secretaria de Licitações e Gestão de Contratos, situada à Av. Brasil, nº 2001, 7º andar, reuniu-se a Comissão Especial de Licitação, com a finalidade de dar início aos trabalhos relativos à licitação em epígrafe.

Na abertura dos trabalhos, a Presidente da Comissão Especial de Licitação destacou que a condução do certame observaria o estrito cumprimento da legislação vigente, o respeito aos direitos dos licitantes e a garantia da lisura e da transparência do procedimento, informando, ainda, que a sessão estava sendo integralmente gravada em áudio e vídeo, para fins de registro e controle.

No decorrer da sessão pública, três representantes de empresas licitantes solicitaram formalmente a análise do Certificado de Qualificação Técnica expedido pelo Conselho Executivo de Normas-Padrão (CENP) da empresa **SAGRES CRIATIVA ME**, sustentando que tal certificação constituiria documentação essencial e indispensável para o regular funcionamento da empresa no mercado, não se limitando, portanto, a mero requisito de qualificação técnica no âmbito do certame. Em atenção ao princípio da autotutela administrativa e ao dever de zelo pela regularidade do procedimento licitatório, a Presidente da Comissão procedeu à verificação imediata da situação cadastral das cinco empresas participantes junto ao portal oficial do CENP.

Da análise realizada, constatou-se que apenas a empresa **SAGRES CRIATIVA ME** não possuía a referida certificação válida, conforme devidamente registrado na Ata da Primeira Reunião e comprovado pelos documentos de consulta extraídos do sítio eletrônico do CENP, os quais se encontram anexados aos autos.

Ressalte-se que, em contraposição ao entendimento manifestado pelas demais licitantes, a empresa recorrida sustentou que o certificado emitido pelo CENP se enquadra exclusivamente como documento de qualificação técnica, devendo, portanto, ser analisado apenas sob essa perspectiva, não se configurando, segundo seu entendimento, como requisito essencial para o funcionamento regular da empresa.

Tempestivamente, a empresa **ME (SAGRES CRIATIVA)** apresentou recurso administrativo, alegando nulidade da decisão que a desclassificou no curso da sessão pública de abertura da Concorrência nº 023/2025, realizada em 16 de dezembro de 2025. Sustenta a recorrente que, por provocação de outra licitante, a Comissão Especial de Licitação realizou, ainda na fase de abertura dos envelopes, consulta ao website do Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP). Ao não localizar, naquele momento, o CNPJ da recorrente no referido cadastro, a Presidente da Comissão proferiu decisão oral de desclassificação sumária, antecipando indevidamente análise própria da fase de habilitação. Segundo a recorrente, tal conduta afronta diretamente o rito previsto na Lei nº 12.232/2010, a qual estabelece de forma expressa que a verificação dos documentos de habilitação somente pode ocorrer após o julgamento das propostas técnica e comercial, não sendo admitida a inversão ou antecipação de fases. Ressalta, ainda, que o próprio edital classifica o Certificado CENP como documento de qualificação técnica, inserido no rol da habilitação, conforme item 8.5.2, o que reforça a ilegalidade da exigência antecipada. Alega, assim, que a Comissão, ao analisar requisito de habilitação na fase de abertura, violou não apenas a legislação de regência, mas também o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, realizando, na prática, juízo de habilitação em momento processual inadequado. Destaca, ainda, que a verificação foi motivada por requerimento de licitante concorrente, circunstância que, no seu entendimento, agrava a irregularidade, por subverter o rito legal.



do certame. No tocante à sua atuação, a recorrente afirma ter agido de boa-fé e com diligência, tendo iniciado o processo de obtenção do Certificado CENP com aproximadamente quatro meses de antecedência à data da sessão pública. Informa que já havia cumprido o pré-requisito obrigatório para a certificação, consistente na filiação ao SINAPRO-MG, encontrando-se apenas na fase final de emissão do certificado, cuja expedição depende de ato e prazo de terceiro. Sustenta, ainda, que, caso o rito legal e editalício tivesse sido observado, suas propostas técnica e comercial teriam sido regularmente julgadas e, se classificada ao final, seria então convocada para apresentar o Envelope E (habilitação), momento processual adequado em que demonstraria o atendimento ao requisito de qualificação técnica exigido. Por fim, conclui que a desclassificação antecipada impediu a recorrente de apresentar o Certificado CENP no momento processual correto, razão pela qual entende que não foi desclassificada por não possuir o certificado, mas por não tê-lo apresentado em fase na qual sua exigência seria juridicamente indevida diante do exposto, requer a sua reintegração ao certame, com a análise regular de suas propostas técnica e comercial. Tempestivamente, a empresa **BRASIL84 PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA.** apresentou contrarrazões, nas quais sustenta que o recurso interposto é manifestamente improcedente, por partir de premissa jurídica equivocada acerca da natureza do registro no Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP. Aduz que o registro no CENP não se confunde com mero documento de habilitação, tampouco constitui exigência formal ou acessória, tratando-se de condição estrutural, regulatória e constitutiva, indispensável para que a empresa seja juridicamente reconhecida como agência de propaganda apta a atuar no mercado publicitário brasileiro, especialmente no âmbito das contratações públicas. Ressalta que o próprio Termo de Referência e o Edital da Concorrência nº 023/2025 deixam claro que a execução contratual, a forma de remuneração, o desconto-padrão de agência e a relação com os veículos de comunicação pressupõem a submissão da contratada às Normas-Padrão do CENP, o que somente é possível às agências regularmente registradas. Nesse sentido, afirma que empresa não registrada no CENP não integra o sistema oficial de autorregulação do mercado publicitário, não está apta a operar regularmente junto aos veículos de comunicação, tampouco pode receber, repassar ou negociar o desconto-padrão de agência, além de não se submeter às normas obrigatórias que regem a atividade. Dessa forma, sustenta que o registro no CENP não configura requisito sanável, nem documento passível de apresentação futura na fase de habilitação, mas sim condição objetiva, prévia e indispensável para a participação no certame, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da isonomia, bem como às disposições da Lei nº 12.232/2010. Alega, ainda, que a recorrente incorre em confusão conceitual ao equiparar o registro no CENP ao certificado de regularidade. Segundo afirma, o registro é o ato que constitui a empresa como agência de publicidade perante o mercado regulado, ao passo que o certificado de regularidade apenas comprova que a agência já registrada se encontra em dia com suas obrigações. Assim, somente quem já existe juridicamente como agência pode discutir regularidade, não sendo juridicamente possível admitir a participação de empresa não registrada sob a promessa de futura regularização. Por fim, conclui que a recorrente não atendia condição mínima e objetiva de participação no certame, razão pela qual sua exclusão foi legal, necessária e alinhada ao entendimento consolidado dos Tribunais de Contas. Diante do exposto, requer o não conhecimento do recurso interposto pela **ME (SAGRES CRIATIVA).**

DIANTE DO EXPOSTO, CUMPRE-ME LEVAR EM CONSIDERAÇÃO A ANÁLISE ELABORADA PELO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO:

*"II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ANÁLISE DE MÉRITO O presente Parecer acolhe a tese recursal da empresa SAGRES CRIATIVA ME, devendo a decisão de desclassificação ser declarada nula, com a consequente reintegração da licitante ao certame para que suas propostas (Técnica e Comercial) sejam regularmente julgadas. A fundamentação para tal conclusão reside na análise da natureza do Certificado CENP, no regime processual especial da Lei Federal nº 12.232/2010 e no princípio da vinculação ao Edital. II.I. DA NATUREZA DO CERTIFICADO CENP E A REGRA COGENTE DA INVERSÃO DE FASES NA LEI Nº 12.232/2010 A Lei Federal nº 12.232/2010, que estabelece normas gerais sobre licitação e contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública, instituiu um rito processual especial e cogente, notadamente no tocante à ordem das fases do procedimento, afastando-se da regra geral da Lei nº 14.133/2021 (que, neste caso, atua subsidiariamente). O cerne da controvérsia reside na interpretação e aplicação do art. 6º, inciso I, da referida Lei: "Art. 6º As licitações*

previstas nesta Lei observarão as seguintes regras: I – a apresentação de documentos de habilitação limitar-se-á aos licitantes classificados no julgamento final das propostas." (grifo nosso) A sistemática legal é cristalina e imperativa: a fase de Habilitação, que corresponde à apresentação e verificação dos documentos comprobatórios das condições de aptidão jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica do licitante, é postergada para após o julgamento das Propostas Técnica e Comercial. O propósito teleológico desta inversão é evidente: privilegiar o elemento essencial do certame, que é a qualidade da proposta criativa e a economicidade do preço, evitando que questões meramente formais ou documentais preliminares restrinjam a competição e a possibilidade de contratação da melhor solução técnica. A legislação de regência dos serviços de publicidade exige, como condição de Qualificação Técnica, que a empresa possua o Certificado de Qualificação Técnica de Funcionamento, nos termos do art. 4º da Lei nº 12.232/2010. O Edital, no item 8.5.2, ao listar os documentos para a Qualificação Técnica, expressamente incluiu: "8.5.2. Certificado de Qualificação Técnica concedido pelo CENP – Conselho Executivo das Normas Padrão, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda, atestando que a licitante tem qualificação técnica de funcionamento." Portanto, por força da Lei nº 12.232/2010 e do próprio instrumento convocatório, o Certificado CENP possui a inequívoca natureza de documento de habilitação (mais especificamente, de qualificação técnica), cuja apresentação e verificação estavam, por regra do certame, restritas à fase processual posterior.

**II.II. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E A NULIDADE DO ATO**

O ato de desclassificação sumária da Recorrente constitui flagrante violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (*lex inter partes*), pilar fundamental do Direito Administrativo e do procedimento licitatório (Art. 41 da Lei nº 8.666/93, ainda aplicável ao caso por força da Lei nº 12.232/2010, e Art. 5º da Lei nº 14.133/2021). O Edital, na qualidade de lei interna da licitação, deve ser rigorosamente cumprido pela Administração e pelos licitantes, garantindo a segurança jurídica e a isonomia. O item 8.1.5 do Edital, ao transcrever e reiterar o comando legal, não deixa margem para interpretações diversas: "Conforme determina o art. 6, I, da Lei Federal nº 12.232/10, os documentos de habilitação serão apresentados apenas pelos licitantes classificados no julgamento final das propostas. Ou seja, a fase de habilitação passa a ser após o julgamento de classificação das propostas." (grifo nosso) Ao realizar a verificação de um documento de qualificação técnica (Certificado CENP) na fase de abertura dos envelopes de Proposta, a Comissão Especial de Licitação promoveu, de forma prematura e ilegal, a inversão da ordem processual, incorrendo em ato nulo, pois não seguiu a regra que se impôs, violando o rito especial da licitação. O fato de a provação ter partido de um licitante concorrente não confere legalidade ao ato, mas apenas evidencia a má-fé da provação, que tenta subverter o procedimento em prejuízo da competição. A decisão de desclassificação, ao ser motivada por um elemento cuja exigência não era devida na fase processual em que se encontrava o certame, desvirtuou o rito legal e causou prejuízo irreparável à Recorrente, que se viu alijada da competição sem que suas propostas Técnica e Comercial tivessem sequer sido analisadas.

**II.III. DA INSUBSTÂNCIA DA TESE DE CONDIÇÃO CONSTITUTIVA PRÉVIA**

A tese da Contrarrazoante (BRASIL84 PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA) e a motivação implícita da Comissão de Licitação, ao considerarem o Certificado CENP como uma "condição estrutural, regulatória e constitutiva" a ser verificada previamente à fase de habilitação, não se sustenta no regime da Lei nº 12.232/2010. Embora se reconheça a importância do CENP como balizador da atividade publicitária e regulador de mercado, o legislador federal, ao tratar especificamente do processo de licitação de publicidade, optou por alocar o Certificado de Qualificação Técnica na fase de Habilitação, e não como condição de participação ou credenciamento (o que é o caso da entrega dos envelopes). Se o legislador quisesse que o CENP fosse um requisito prévio para a entrega das propostas, ele o teria disposto no Art. 5º da Lei nº 12.232/2010, que trata da modalidade do certame, ou o Edital o teria exigido, por exemplo, como elemento de credenciamento. O fato é que a Lei e o Edital, de forma uníssona, o listam como documento de Qualificação Técnica, pertencente à fase posterior (Habilitação). A distinção é crucial:

1. Condições de Participação: Requisitos mínimos para a entrada e permanência do licitante no processo até o momento de apresentar a proposta (ex: não estar impedido de licitar).
2. Documentos de Habilitação (Qualificação Técnica): Documentos comprobatórios da aptidão para executar o objeto (ex: Atestados, Certificados).

A jurisprudência administrativa e dos Tribunais de Contas tem reiterado que, na Lei nº 12.232/2010, a exigência do CENP é intrínseca à Qualificação Técnica, mas sua comprovação deve seguir o rito da Lei, sob pena de violação à

### Subsecretaria de Licitações e Compras - SSLICOM

Av. Brasil, 2.001 - 7º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-8190

Juiz de Fora - MG



isonomia e à competitividade. Exigir o Certificado CENP na sessão de abertura, ignorando a inversão de fases, constitui uma exegese que subverte o rito legal, penaliza indevidamente o licitante e restringe a concorrência.

**II.IV. DA BOA-FÉ E DO FORMALISMO MODERADO** Os documentos anexados pela Recorrente demonstram um esforço proativo e diligente na regularização de sua situação cadastral, com o início dos trâmites em agosto de 2025. A Recorrente já possuía a filiação ao SINAPRO MG (15/09/2025), que é um pré-requisito para a obtenção do Certificado CENP. Este contexto factual milita em favor da Recorrente, pois evidencia que a ausência do Certificado CENP na data da abertura da Proposta era uma questão temporária e sanável, que provavelmente seria resolvida a tempo da fase de Habilitação, caso a empresa fosse classificada. O Direito Administrativo moderno, especialmente no âmbito dos processos licitatórios, deve se pautar pelo princípio do formalismo moderado e da busca do interesse público na seleção da proposta mais vantajosa (Art. 14.4 do Edital). A desclassificação sumária por antecipação de fase processual, quando o documento poderia ser apresentado em momento posterior, configura excesso de formalismo e rigorismo que prejudica a competição e o interesse público na obtenção da melhor proposta técnica e de preço. O Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, tem acolhido a tese de que o excesso de rigor na aplicação de formalidades não essenciais, em detrimento da busca pela proposta mais vantajosa, é vício que macula o procedimento. No presente caso, a essência do problema não é a ausência de qualificação da empresa (cujos esforços para obter a certificação estavam em curso e documentados), mas sim o erro processual da Comissão em realizar uma diligência inerente à fase de Habilitação em momento inoportuno.

**III. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE DECISÃO** Considerando o extenso e detalhado exame do processo administrativo, da Lei Federal nº 12.232/2010, do Edital da Concorrência nº 023/2025, do Recurso Administrativo da empresa SAGRES CRIATIVA ME e das Contrarrazões da empresa BRASIL84 PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA, conclui-se que: A decisão de desclassificação proferida pela Comissão Especial de Licitação na sessão pública de 16 de dezembro de 2025 padece de vício insanável de legalidade, por violação direta à regra cogente da inversão de fases, insculpida no art. 6º, I, da Lei Federal nº 12.232/2010, e reiterada nos itens 3.3.3 e 8.1.5 do Edital. O Certificado de Qualificação Técnica CENP, exigido no Edital como documento de Habilitação (item 8.5.2 - Qualificação Técnica), somente poderia ser verificado na fase de Habilitação, reservada aos licitantes classificados no julgamento das Propostas Técnica e Comercial. A antecipação da verificação desrespeitou o rito processual especial e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, devendo o ato ser declarado nulo. Por todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se pelo CONHECIMENTO e PROVIMENTO do Recurso Administrativo interposto pela empresa TARCIZIO LUIZ DALPRA JUNIOR – ME (SAGRES CRIATIVA). Propõe-se a seguinte decisão: 1. ACOLHER o Recurso Administrativo interposto pela empresa TARCIZIO LUIZ DALPRA JUNIOR – ME (SAGRES CRIATIVA); 2. DECLARAR A NULIDADE da decisão de desclassificação sumária proferida pela Comissão Especial de Licitação na sessão pública de 16 de dezembro de 2025; 3. DETERMINAR a REINTEGRAÇÃO da empresa TARCIZIO LUIZ DALPRA JUNIOR – ME (SAGRES CRIATIVA) ao certame; 4. DETERMINAR o prosseguimento da Concorrência nº 023/2025, com a imediata análise e julgamento dos Envelopes "A", "B", "C" e "D" (Propostas Técnica e Comercial) de todos os licitantes elegíveis, para que, somente após o julgamento final das propostas, seja observada a fase de Habilitação, nos estritos termos do art. 6º, I, da Lei nº 12.232/2010 e do Edital. É como opino. Atenciosamente.”

Diante das alegações instauradas no âmbito do presente procedimento, a Comissão Especial de Licitação encaminhou consulta formal ao Conselho Executivo de Normas-Padrão (CENP), com o objetivo de obter esclarecimentos quanto à natureza jurídica do Certificado, notadamente para verificar se referido documento deve ser exigido apenas na fase de habilitação do certame ou se a agência de publicidade deve, necessariamente, já estar em regular funcionamento com tal certificação para participar de licitações e contratar com a Administração Pública.

Em resposta à solicitação, o CENP manifestou-se nos seguintes termos:

**Subsecretaria de Licitações e Compras - SSLICOM**  
Av. Brasil, 2.001 - 7º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-8190  
Juiz de Fora - MG



*"Em atenção ao pedido de informações encaminhado por essa Comissão Permanente de Licitação, esclarecemos que a Lei nº 12.232/2010 dispõe, em seu art. 4º, que os serviços de publicidade prestados a entes públicos, de qualquer Esfera, Poder ou Natureza, devem ser contratados junto a agências de propaganda que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.*

*Cumpre acrescentar que, à luz do §1º do referido dispositivo legal, o Cenp é, atualmente, a entidade nacional sem fins lucrativos que reúne representantes de todos os segmentos do mercado publicitário e que se encontra legalmente reconhecida para a certificação da Qualificação Técnica de Funcionamento de Agências de Propaganda.*

*Neste contexto, entendemos que, em razão da boa-fé, a agência deve estar qualificada tecnicamente para participar do processo licitatório e/ou contratar com o serviço público, nos termos da legislação em vigor.*

*Por oportuno, esclarecemos que o Cenp, no exercício de suas atribuições institucionais, não emite juízo sobre a regularidade, a legalidade ou o momento procedural de exigências formuladas em editais ou em processos licitatórios específicos, tampouco sobre a condução de certames em curso pela Administração Pública. Tais definições inserem-se no âmbito de competência exclusiva do órgão licitante, à luz do respectivo edital, da legislação aplicável e dos princípios que regem a Administração Pública."*

Dante do exposto, e à luz da primeira análise já constante dos autos, bem como da manifestação apresentada pelo Conselho Executivo de Normas-Padrão (CENP), os autos foram novamente encaminhados à Procuradoria-Geral do Município, a qual emitiu novo parecer jurídico, com o objetivo de fortalecer a clareza, a segurança jurídica e a fundamentação da decisão administrativa, nos seguintes termos:

*"Diante do documento constante na Nota Interna de 12/01/2026 14, ratifico o Parecer anexo do Despacho 24, onde entende-se que:*

1. *Deve-se aguardar a fase de habilitação, vez que "por força da Lei nº 12.232/2010 e do próprio instrumento convocatório, o Certificado CENP possui a inequívoca natureza de documento de habilitação (mais especificamente, de qualificação técnica), cuja apresentação e verificação estavam, por regra do certame, restritas à fase processual posterior."*

2. *O registro no CENP é sanável por meio de apresentação posterior, já que "os documentos anexados pela Recorrente demonstram um esforço proativo e diligente na regularização de sua situação cadastral, com o início dos trâmites em agosto de 2025. A Recorrente já possuía a filiação ao SINAPRO MG (15/09/2025), que é um pré-requisito para a obtenção do Certificado CENP. Este contexto factual milita em favor da Recorrente, pois evidencia que a ausência do Certificado CENP na data da abertura da Proposta era uma questão temporária e sanável, que provavelmente seria resolvida a tempo da fase de Habilitação, caso a empresa fosse classificada.*

*Cordialmente,*

Sendo assim, após análise exauriente das questões suscitadas, esta Comissão Especial de Licitação, com fundamento na manifestação jurídica e nos esclarecimentos prestados pelo CENP, decide pelo **PROVIMENTO** do recurso interposto..

### **PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**

**Subsecretaria de Licitações e Compras - SSLICOM**

Av. Brasil, 2.001 - 7º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-8190

Juiz de Fora - MG