



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000289407

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000896-27.2024.8.26.0344, da Comarca de Marília, em que são apelantes/apelados MUNICÍPIO DE MARÍLIA e HOUSE CRIATIVA COMUNICAÇÃO LTDA, é apelado/apelante QUEST COMUNICAÇÃO TOTAL LTDA. EPP..

ACORDAM, em 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso da impetrante Quest Comunicação Total Ltda. EPP, e deram provimento aos apelos do Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Marília e Município de Marília, bem como da empresa licitante e vencedora House Criativa Comunicação Ltda, para revogar a suspensão do certame, v. u.", de conformidade com o voto do Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CARLOS EDUARDO PACHI (Presidente sem voto), PONTE NETO E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 26 de março de 2025.

REBOUÇAS DE CARVALHO

Relator

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação Cível nº 1000896-27.2024.8.26.0344

Aptes/Apdos: Município de Marília e House Criativa Comunicação Ltda

Apelado/Apelante: Quest Comunicação Total Ltda. Epp.

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Licitações (Copel) da Prefeitura Municipal de Marília

Comarca: Marília

Voto nº 36680

MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – Impetração visando a suspensão do procedimento licitatório Concorrência Pública nº 002/2023, tipo "Técnica e Preço", pelo regime de execução indireta, realizado pelo Município de Marília, para contratação de empresa especializada na realização de serviços técnicos de criação e veiculação de publicidade e propaganda de caráter institucional, educativo, informativo, de orientação social e utilidade pública – Alegação de que a licitante vencedora (House Criativa Comunicação Ltda) violou as regras do edital do certame porque excedeu o uso de páginas no subquesto “estratégia de mídia e não mídia” - Hipótese em que não demonstrado o direito líquido e certo – Diante da documentação acostada aos autos, a empresa vencedora cumpriu adequadamente os termos do edital – Denegação da segurança mantida - Apelo da impetrante Quest Comunicação Total Ltda. EPP não provido.

MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – Irresignação do Presidente da Comissão Permanente de Licitação, bem como do Município de Marília e da empresa House Criativa Comunicação Ltda. no tocante à parte final da r. sentença recorrida, que determinou a suspensão da Concorrência nº02/2023 e de todos os seus atos ulteriores até o julgamento definitivo do presente “mandamus” – Reforma que se impõe – Referida questão objeto das apelações da Comissão Permanente e da empresa vencedora do certame, House Criativa, já foi objeto de análise e de decisão por esta Colenda 9ª Câmara de Direito Público, que em 21 de março de 2024, quando deferido o pleito dos citados apelantes no Pedido de Atribuição de Efeito Suspensivo à Apelação nº 207663-50.2024.8.26.0000, que revogou a suspensão da Concorrência nº 02/2023 (fls. 569/572, ratificada às fls. 573/576 e fls. 578/582) - Sentença reformada nesse ponto – Apelos do Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Marília e pelo Município de Marília e da empresa House Criativa Comunicação Ltda. providos, para revogar a suspensão do certame, como outrora já decidido, nos termos da fundamentação.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Quest Comunicação Total Ltda. EPP contra ato praticado pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações do Município de Marília, objetivando a suspensão do procedimento licitatório Concorrência Pública nº 002/2023, tipo "Técnica e Preço", pelo regime de execução indireta, para contratação de empresa especializada na realização de serviços técnicos de criação e veiculação de publicidade e propaganda de caráter institucional, educativo, informativo, de orientação social e utilidade pública. Sustenta a impetrante que a licitante House Criativa Comunicação Ltda deve ser desclassificada pela Comissão Licitante porque excedeu o uso de páginas na estratégia de mídia e não mídia, infringindo o Edital (sobretudo o Anexo VII denominado "Planilha de Avaliação das Propostas Técnicas") e infringindo também a própria resposta ao pedido de esclarecimentos feita pela ora impetrante à Comissão Licitante, que foi devidamente publicada para ciência de todos os Licitantes. Postula a liminar para que seja suspenso o certame referente à Concorrência nº 002/2023 e ao final, seja desclassificada a licitante House Criativa Comunicação Ltda.

A tutela de urgência foi concedida para determinar a suspensão do certame e de todos os atos ulteriores até o julgamento definitivo deste *mandamus* (fls. 348/350).

A licitante House Criativa Comunicação Ltda. ingressou no feito em razão do seu interesse e por ter sido vencedora no certame (fls. 363/377).

A r. sentença de fls. 477/480, cujo relatório adoto, denegou a segurança, ressaltando que "*deverão ser observados os termos da suspensão determinada na decisão de fls. 348/350, cuja*

eficácia fica, ad cautelam, preservada, viabilizando-se o prosseguimento do certame e eventual formalização da contratação da empresa House Criativa Comunicação Ltda apenas após o trânsito em julgado da solução de improcedência do presente writ”.

Embargos de declaração opostos pela impetrante (fls. 520/524), devidamente contrariado pelo Município de Marília (fls. 587/590) rejeitados às fls. 592/593.

Inconformadas, apelam as partes.

Às fls. 487/499, apelam o **PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA e MUNICÍPIO DE MARÍLIA**, aduzindo que a determinação para a manutenção da suspensão do certame licitatório consignado a r. sentença é medida desproporcional e irrazoável, tendo em vista a denegação da segurança decretada, causando dano reverso à continuidade das ações administrativas voltadas ao interesse público, podendo acarretar prejuízos irreparáveis à sociedade, prejudicando a capacidade da Administração em conduzir campanhas fundamentais. Postula a atribuição de efeito suspensivo nos termos do art. 1012, do CPC, afastando-se a manutenção dos efeitos da tutela de urgência deferida na origem que não se coaduna com a denegação da segurança.

Apela também a empresa **HOUSE CRIATIVA COMUNICAÇÃO LTDA** (fls. 507/514), aduzindo a necessária revogação da liminar mantida na r. sentença que denegou a segurança. Ademais, sustenta que dispõe o §3º, do art. 7º da Lei 12.016/09 que os efeitos da medida liminar, salvo se revogada ou cassada, persistirão até a prolação da sentença e não até o trânsito em julgado como asseverado pelo MM. Juízo “a quo”. Por fim, acresce

que a hipótese é de risco de danos de difícil reparação para a população local caso a liminar não seja revogada, pois resultará na descontinuidade dos serviços que já estavam em andamento. Requer seja dado provimento à presente apelação, especificamente para revogar a antecipação de tutela.

A seu turno, apela a impetrante **QUEST COMUNICAÇÃO TOTAL LTDA**, (fls. 596/617), repisando as mesmas alegações expendidas na exordial, pugnando pela desclassificação do certame da empresa licitante House Criativa Comunicação Ltda, porque excedeu o uso de páginas na estratégia de mídia e não mídia, infringindo o Edital (sobretudo o Anexo VII denominado “Planilha de Avaliação das Propostas Técnicas”) e infringindo também a própria resposta ao pedido de esclarecimentos feita pela ora apelante quando da resposta da Comissão Permanente de Licitações ao seu pedido de esclarecimentos indagando sobre a quantidade de laudas a ser utilizada na Estratégia de Mídia e Não Mídia e que foi publicada para todos os licitantes que possuíam ciência. Postula a reforma do julgado e requer que o julgamento desta Apelação seja realizado com a possibilidade de Sustentação Oral, seja presencial ou por videoconferência.

Às fls. 569/572 foi acostada pela D. Secretaria a Decisão monocrática proferida no Pedido de Efeito Suspensivo à Apelação nº 2076163-50.2024.8.26.0000, ratificada às fls. 573/576 (sede de embargos de declaração opostos por Quest Comunicação Total Ltda. EPP,) e às fls. 578/582 (agravo interno), que revogou a suspensão da concorrência pública nº 02/2023, determinada na r. sentença denegatória da segurança.

Há oposição pela impetrante ao julgamento virtual

nas razões de apelação à fl. 598.

Recursos recebidos, processados e contrariados (fls. 526/544 e 545/562 pela impetrante; fls. 627/633 pela House Criativa Comunicação Ltda. e fls. 634/641 pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação e Município de Marília).

A d. Procuradoria Geral de Justiça ofereceu seu r. parecer opinando pelo improvimento do recurso da impetrante QUEST COMUNICAÇÃO TOTAL LTDA EPP (fls. 652/653).

É o relatório.

Da leitura do presente *mandamus*, depreende-se que a empresa impetrante visa suspender o procedimento licitatório Concorrência Pública nº 002/2023, tipo “Técnica e Preço”, realizada pelo Município de Marília, para contratação de empresa especializada na realização de serviços técnicos de criação e veiculação de publicidade e propaganda de caráter institucional, educativo, informativo, de orientação social e utilidade pública. Assevera que a empresa vencedora – House Criativa Comunicação Ltda. – deve ser desclassificada do certame, porque excedeu o uso de páginas na estratégia de mídia e não mídia, infringindo o edital e até mesmo a própria resposta ao pedido de esclarecimentos que a impetrante fez à Comissão licitante, ou seja, que instrumento convocatório previa no item estratégia de mídia o texto de até quatro laudas. Acrescenta que as demais licitantes apresentaram as quatro laudas, tal como descrito no edital, mas que também apresentaram anexos para fins de exposição de planilhas e gráficos da Estratégia de Mídia e Não Mídia, de forma que tal fato violaria o edital de licitação e dariam vantagem indevida às demais licitantes. Pois bem.

Imperioso asseverar que o caso em testilha é regido pela Lei Federal 12.232/10, invocada no preâmbulo do edital nº 002/2023 (fls. 31).

E o art. 6º da lei acima preleciona:

“Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

...

III - 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”;

E de modo a regular o destacado “plano de comunicação publicitária”, assim reza o art. 7º da Lei 12.232/10:

Art. 7º- O plano de comunicação publicitária de que trata o inciso III do art. 6º desta Lei será composto dos seguintes quesitos:

I - raciocínio básico, sob a forma de texto, que apresentará um diagnóstico das necessidades de comunicação publicitária do órgão ou entidade responsável pela licitação, a compreensão do proponente sobre o objeto da licitação e os desafios de comunicação a serem enfrentados;

II - estratégia de comunicação publicitária, sob a forma de texto, que indicará e defenderá as linhas gerais da proposta para suprir o desafio e alcançar os resultados e metas de comunicação desejadas pelo órgão ou entidade responsável pela

licitação;

III - ideia criativa, sob a forma de exemplos de peças publicitárias, que corresponderão à resposta criativa do proponente aos desafios e metas por ele explicitados na estratégia de comunicação publicitária;

IV - estratégia de mídia e não mídia, em que o proponente explicitará e justificará a estratégia e as táticas recomendadas, em consonância com a estratégia de comunicação publicitária por ela sugerida e em função da verba disponível indicada no instrumento convocatório, apresentada sob a forma de textos, tabelas, gráficos, planilhas e por quadro resumo que identificará as peças a serem veiculadas ou distribuídas e suas respectivas quantidades, inserções e custos nominais de produção e de veiculação.

Da leitura dos artigos acima, depreende-se que a lei específica para as licitações que visam a contratação de agências de publicidade pela Administração determina previamente as exigências mínimas do edital, sendo certo que, dentre elas, encontra-se a determinação de que as empresas interessadas apresentem um plano de comunicação, fazendo uma diferenciação entre Estratégia de Comunicação Publicitária e Estratégia de Mídia e Não Mídia.

E analisando o edital do certame aqui impugnado, importante constatar se est obedeceu a lei de regência (Lei 12.232/10).

Consta do edital do certame (fls. 31/82) a previsão da apresentação de 4 envelopes fechados (fl. 35), nos seguintes termos:

“2.2.1 – Na data indicada no Preâmbulo deste Edital, as Licitantes interessadas entregarão o credenciamento, os documentos e as propostas em 04 (quatro) envelopes fechados e rubricados nos locais de fechamento, contendo cada um, além do nome, razão social e endereço da Licitante (exceto envelope “A”), a designação de seu conteúdo conforme adiante especificado.

2.2.1.1 - Envelope “A” - Plano de Comunicação – Apócrifo – Item 5.2. Este envelope não poderá conter qualquer marca ou identificação externa ou interna em seu conteúdo.

2.2.1.2 - Envelope “B” - Plano de Comunicação – Identificado – Item 5.3

Razão Social da Licitante

Concorrência nº 002/2023

Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de agenciamento e criação de publicidade e propaganda.

Prefeitura Municipal de Marília

2.2.1.3 - Envelope “C” - Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação – Item 5.4

Razão Social da Licitante

Concorrência nº 002/2023

Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de agenciamento e criação de publicidade e propaganda.

Prefeitura Municipal de Marília

2.2.1.4 - Envelope “D” - Proposta de Preço – Item

6.1

Razão Social da Licitante

Concorrência nº 002/2023

Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de agenciamento e criação de publicidade e propaganda.

Prefeitura Municipal de Marília” (fl. 35)

Outrossim, na cláusula 5.2.3 há previsão de que o Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada (Envelope “A”) é composto dos subquesitos: Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia.

E o item 5.2.2.1. estabelece que: “Os *textos do Raciocínio Básico, da Estratégia de Comunicação Publicitária e da relação de peças da Ideia Criativa, estão limitados, no conjunto, a 10 (dez) páginas, não computadas nesse limite a capa e contracapa e as páginas eventualmente utilizadas apenas para separação dos subquesitos*” (fl.42). (g,n)

Assim, da análise dos dispositivos invocados, depreende-se que a apresentação das propostas dos textos do Raciocínio Básico, da Estratégia de Comunicação Publicitária e da relação de peças da Ideia Criativa estão limitados, no conjunto, a 10 páginas.

Como visto, resta evidente que a limitação dada

pelo instrumento a um conjunto de 10 páginas vale apenas para os subquesitos Raciocínio Básico; Estratégia de Comunicação e Ideia Criativa, mas não para a Estratégia de Mídia e não Mídia, pois esta possui regramento próprio, qual seja, no Anexo VII (fls.73/75), não limitando o número de páginas para tabelas, gráficos e planilhas.

Ademais, o edital, em seu Anexo VII (planilha de avaliação das propostas), à fl. 75, é claro em consignar que apenas o TEXTO do subquesito Estratégia de Mídia e Não Mídia é que estaria limitado a 4 páginas, texto esse com a finalidade única de explicar à comissão julgadora a capacidade de a empresa licitante “atingir e sensibilizar” o público-alvo da campanha fictícia, nos termos do item 5.2.1 do edital acima disposto.

Importante salientar que a limitação apontada de 4 páginas se refere apenas e tão somente ao TEXTO INICIAL explicativo do subquesito Estratégia de Mídia e Não Mídia, e não em relação às peças, tabelas, gráficos, etc., que devem acompanhar o citado texto.

Dessa forma, a empresa vencedora, House Criativa, apresentou Estratégia de Mídia e Não Mídia em 4 laudas, não excedendo o limite do edital, conforme se observa às fls.383/386, e em consonância com os termos do Anexo VII (fls.73/75), inexistindo direito líquido e certo da impetrante que pretende invalidar a classificação das demais licitantes, em especial a empresa House, vencedora do certame.

Conforme esclarece o insigne administrativista Hely Lopes Meirelles: ***“O edital é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preços, fixa as condições de sua***

realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Vincula inteiramente a Administração e os proponentes às suas cláusulas. Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque ele é a lei interna da concorrência (“Licitação e Contrato Administrativo”, RT, 1973, pág. 110/111).

E apesar das argumentações da impetrante, não conseguiu demonstrar a existência do direito líquido e certo, ocorrendo uma interpretação equivocada do edital por parte da impetrante.

Já julgou esta Eg. Corte em casos análogos:

“Mandado de segurança. Licitação. Pregão eletrônico. Não aceitação de proposta. **Julgamento administrativo fundado em interpretação razoável do edital e das normas que regem a matéria. Inexistência de mácula clara de ilegalidade. Adstrição ao edital. Presunção de legitimidade dos atos administrativos.** Denegação da segurança mantida, nos termos do art. 252 do RITJSP. Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1012575-63.2020.8.26.0053; Relator (a): Luis Fernando Camargo de Barros Vidal; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 14/12/2020; Data de Registro: 15/12/2020) (g.n.)

Superado o cerne do presente mandado de segurança, passo a analisar os apelos do Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Marília e Município de Marília, bem como da empresa licitante e vencedora House Criativa Comunicação Ltda., pois ambos os recursos debatem a reforma da r. sentença no ponto concernente à suspensão do certame até o trânsito em julgado do presente mandado de segurança.

E nesse ponto, insta reiterar o decidido por este relator, quando da análise do Pedido de Atribuição de Efeito Suspensivo à Apelação nº 207663-50.2024.8.26.0000 postulado pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Marília e pelo Município de Marília, para que afastasse a suspensão do certame até o trânsito em julgado do “writ”, como consignado na r. sentença.

Tal pleito foi deferido, consoante se depreende da decisão monocrática proferida por esta Relatoria nos autos acima mencionado, às fls. 569/572, ratificada às fls. 573/576 (sede de embargos de declaração opostos por Quest Comunicação Total Ltda. EPP,) e às fls. 578/582 (agravo interno).

Restou assim consignado:

“O MM. Juízo “a quo”, ao entender inexistente o direito líquido e certo da impetrante, proferiu a r. sentença e denegou a segurança, mantendo, contudo, a suspensão do certame até o julgamento final do “mandamus”.

Assim, presente o “periculum in mora” reverso, porquanto suspender a execução contratual até o trânsito em julgado dos autos principais, configurará hipótese de risco de danos de difícil reparação para a Administração Pública e para a população local em geral, ante a premente necessidade de se preservar a continuidade dos serviços públicos, garantindo a disponibilidade e a eficiência das ações governamentais, especialmente aquelas relacionadas à segurança, saúde e educação, bem como patente a presença do “fumus boni juris”.

Nessa conformidade, DEFIRO o pleito dos requerentes para revogar a suspensão da concorrência nº 02/2023, determinada na r. sentença (fl.480)” (fls. 569/572).

Assim, consoante o que já decidido anteriormente, os apelos do Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Marília e do Município de Marília, bem como da empresa licitante e vencedora House Criativa Comunicação Ltda, merecem acolhimento, mormente em se ratificando o decidido nos autos do Pedido de Efeito Suspensivo À Apelação - Processo nº 2076163-50.2024.8.26.0000, bem como em se considerando o enunciado da Súmula 405 do Col. STF que dispõe:

“Denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária.”

Da referida disposição se extrai que a Col. Suprema Corte considera prevalente o critério da cognição no que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

respeita à concessão das tutelas provisórias, isto é, uma vez proferida sentença, ainda que a liminar tenha sido deferida pela instância recursal, esta tem seus efeitos revogados.

Logo, conquanto compreensível a cautela do Juízo a quo ao consignar a prevalência da liminar concedida nesta instância, tal determinação constante na r. sentença não deve subsistir, sob pena de se afronta à referida súmula.

Dessa forma, deve a segurança ser mesmo denegada, todavia a r. sentença merece pequena reforma tão somente no tocante à suspensão do certame determinado na liminar de fls. 348/350, nos termos da fundamentação acima.

Ante o exposto, nega-se provimento ao recurso da impetrante Quest Comunicação Total Ltda. EPP, e dá-se provimento aos apelos do Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Marília e Município de Marília, bem como da empresa licitante e vencedora House Criativa Comunicação Ltda, para revogar a suspensão do certame.

REBOUÇAS DE CARVALHO

Relator