AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO — SECRETARIA ADJUNTA ESPECIAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS — SAELC/SMGE — PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ

Ref.: Concorrência Pública nº 09/2025/PMC — Processo Administrativo nº 096040/2025

ZIAD A FARES PUBLICIDADE (ZF COMUNICAÇÃO), já qualificada nos autos do processo licitatório em epígrafe, por seu representante legal e por seus advogados ao final assinados, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 22.4 do Edital e no art. 165, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, apresentar

CONTRARRAZÕES AOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

interpostos por **SOUL PROPAGANDA** e por **DIGITAL COMUNICAÇÃO LTDA.** contra o Resultado do Julgamento das Propostas de Preços e a Classificação Final, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. Ambos os recursos foram protocolados em 01/10/2026, último dia do prazo do item 22.1, alínea "b", do Edital. Dada a ciência aos demais licitantes, abre-se o prazo de 3 (três) dias úteis para contrarrazões, na forma do item 22.4 do Edital e do art. 165, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. As presentes contrarrazões são, portanto, tempestivas [confirmar a data da intimação divulgada na forma do item 21.1 do Edital].

2. A ZF foi classificada em 4º lugar no Aviso de Resultado do Julgamento das Propostas de Preços e Classificação Final, com Nota Técnica de 94,92, Nota de Preços de 100,00 e Nota Final Geral de 96,444, integrando, portanto, o rol das 05 (cinco) licitantes vencedoras previsto no item 20.6 do Edital.

3. As recorrentes pretendem a desclassificação da Proposta de Preços da ZF — e de outras licitantes — ao único argumento de que o Invólucro nº 4 não foi instruído com as Declarações do Anexo VII do Termo de Referência, na forma do item 23.8 daquele anexo. Como se demonstrará, o pedido não encontra apoio no instrumento convocatório, que destinou expressamente essas mesmas declarações ao Invólucro nº 5, nem na Lei nº 12.232/2010, cujo art. 6º, VI, invocado pelas próprias recorrentes, conduz a conclusão rigorosamente oposta à que sustentam.

II. Dos recursos e da delimitação do ponto controvertido

4. Os dois recursos partem da mesma premissa — o item 23.8 do Termo de Referência — mas chegam a pedidos de extensão muito diferente:

Recorrente	Classificação	Licitantes cuja desclassificação pede	Fundamento invocado
Soul Propaganda	6ª (95,345)	Alpha Films, Art&C, Cannes, Company, Genius, Logos, Mercatto, Nova, Oitenta Vinte, Renca, Z3 e ZF — 12 das 16 licitantes	Item 23.8 do TR; itens 27.7 e 27.12 do Edital; art. 6º, XIV, da Lei nº 12.232/2010; art. 63, § 1º, e art. 59, V, da Lei nº 14.133/2021
Digital Comunicação	8ª (94,708)	Nova, ZF, Genius e Z3 — apenas as 4 classificadas à sua frente que não juntaram o Anexo VII	Item 23.8 do TR; itens 19.16, 19.17 e 27.7 do Edital; art. 63, § 1º, e art. 59, I e V, da Lei nº 14.133/2021

5. Nenhuma das recorrentes imputa à ZF vício de conteúdo da Proposta de Preços. Não se alega preço inexequível, preço condicionado, preço baseado em proposta alheia, ausência de assinatura, rasura, divergência entre algarismos e extenso ou qualquer defeito no Modelo do Anexo V. A Proposta de Preços da ZF obteve, aliás, a pontuação máxima de 100 (cem) pontos, como todas as demais mantidas.

6. A controvérsia é, portanto, exclusivamente jurídica e se resume a uma única questão: **a ausência, no Invólucro nº 4, das Declarações do Anexo VII autoriza a desclassificação da Proposta de Preços, quando o próprio Edital, em seu item 12.5, determina que essas mesmas declarações sejam incluídas no Invólucro nº 5?**

7. A resposta é negativa, por cinco fundamentos autônomos e cumulativos: (i) o Edital — lei interna da licitação — alocou o Anexo VII ao Invólucro nº 5 e, ao disciplinar o Invólucro nº 4, deliberadamente não reproduziu o item 23.8 do Termo de Referência; (ii) havendo divergência entre o corpo do Edital e seu anexo, prevalece o Edital; (iii) o Anexo VII é, por conteúdo e por designação legal, documento de habilitação, cuja apresentação, na Lei nº 12.232/2010, só é exigível das licitantes classificadas no julgamento final; (iv) as hipóteses de desclassificação da Proposta de Preços são taxativas (itens 19.17 e 23.7 do Edital) e não contemplam a omissão apontada; e (v) ainda que se admitisse a exigência, a solução do ordenamento é a diligência saneadora, não a desclassificação.

8. Registre-se, desde já, um dado objetivo de que nenhuma das recorrentes extrai a consequência devida: **12 (doze) das 16 (dezesseis) licitantes leram o instrumento convocatório do mesmo modo que a ZF**. Não se trata de descuido individual, mas de leitura compartilhada por quase todo o mercado publicitário presente ao certame — o que, como se verá, diz muito mais sobre a redação da cláusula do que sobre a diligência das licitantes.

III. O Edital destinou as Declarações do Anexo VII ao Invólucro nº 5 e não reproduziu o item 23.8 ao disciplinar o Invólucro nº 4

9. O ponto de partida é o texto do Edital. Em sua seção 12 — "DA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO" —, o instrumento convocatório é expresso:

> *12.5 A Licitante também deverá incluir no invólucro n.º 5, as seguintes Declarações, conforme ANEXO VII do Termo de Referência, afirmando: — declaração, na forma regulamentada pelo Decreto nº 4.358/2002, de que cumpre o disposto no inciso III, do art. 7º, da Constituição Federal; — que inexiste de impedimentos para a participação, na forma dos casos previstos em edital; — elaboração independente de Proposta.*

10. O Termo de Referência repete a mesma regra, com idêntica redação e idêntica destinação, em seu item 27.5.4.4: a Licitante "também deverá incluir no invólucro n.º 5" as Declarações do Anexo VII, inclusive a de **elaboração independente de proposta** — exatamente a declaração que as recorrentes reputam insuprível após a abertura dos Invólucros nº 4.

11. No corpo do Edital, portanto, o Anexo VII comparece **uma única vez**, e vinculado ao Invólucro nº 5. Em nenhuma passagem do Edital se exige esse anexo no Invólucro nº 4.

12. O cotejo entre a seção 18 do Edital ("DA ENTREGA DA PROPOSTA DE PREÇOS") e a seção 23 do Termo de Referência, que lhe corresponde, é decisivo:

Edital — seção 18	Termo de Referência — seção 23
18.1 No Invólucro nº 4 deverá estar acondicionada a Proposta de Preços	23.1 Texto idêntico
18.2 Fechamento, rubrica no fecho e identificação do invólucro	23.2 Texto idêntico
18.3 Embalagem adequada e inviolável	23.3 Texto idêntico

Edital — seção 18	Termo de Referência — seção 23
18.4 Proposta elaborada conforme o Modelo do Anexo V, em caderno único, datada, assinada e rubricada	23.4 Texto idêntico
18.5 Prazo de validade de 120 dias corridos	23.5 Texto idêntico
18.6 Diligência para prorrogação da validade expirada	23.6 Texto idêntico
18.7 Desclassificação da licitante que não aceitar prorrogar a validade	23.7 Texto idêntico
Sem correspondente no Edital	**23.8 Apresentar junto da Proposta de Preços as Declarações do Anexo VII deste Termo de Referência**

13. A seção 18 do Edital reproduz, item a item e quase palavra por palavra, os sete primeiros itens da seção 23 do Termo de Referência — e para aí. O item 23.8 é o único que não foi transposto. Não se trata de lacuna ou de silêncio eloquente em favor das recorrentes: trata-se de uma regra que a Administração, ao redigir o documento que rege o certame, optou por não incorporar, precisamente porque já havia disciplinado a matéria no item 12.5, com outra destinação.

14. A própria forma do item 23.8 confirma seu caráter residual. Enquanto todos os demais itens da seção 23 são redigidos na terceira pessoa e na voz prescritiva do instrumento ("o Invólucro nº 4 deverá estar...", "a Proposta de Preços deverá ser elaborada..."), o item 23.8 aparece isolado, no infinitivo ("Apresentar junto da Proposta de Preços..."), sem sujeito, sem sanção e sem qualquer remissão ao Invólucro nº 4 — marca típica de inserção remanescente de minuta, e não de condição de validade da oferta econômica.

15. Isso importa porque é o Edital, e não o anexo, que o item 27.12 impõe aceitar integralmente, e é a inobservância das disposições **do Edital** que o item 27.7 associa à invalidação das propostas. Quem lesse o Edital de ponta a ponta — exercício que 12 das 16 licitantes evidentemente fizeram — encontraria as Declarações do Anexo VII em um único lugar: o item 12.5, Invólucro nº 5.

16. A Digital reconhece a existência dos itens 12.5 do Edital e 27.5.4.4 do Termo de Referência (§§ 33 a 37 de seu recurso) e tenta contornar a contradição sustentando que haveria duas exigências autônomas e cumulativas, com "momentos, destinatários e funções distintos". A tese não se sustenta por uma razão simples: se a Administração tivesse concebido duas exigências cumulativas, teria dito onde a primeira deveria ser cumprida — como disse, expressamente, quanto à segunda. O Edital descreve exaustivamente o conteúdo do Invólucro nº 4 (item 18.4: o Modelo do Anexo V, em caderno único) e não menciona o Anexo VII em momento algum. Uma exigência que o Edital não enuncia não pode ser qualificada como autônoma: ela simplesmente não existe no Edital.

IV. Havendo divergência entre o corpo do Edital e seu anexo, prevalece o Edital

17. Admita-se, por hipótese argumentativa, que o item 23.8 do Termo de Referência veicule exigência autônoma. Ainda assim, ela entraria em conflito direto com o item 12.5 do Edital e com o item 27.5.4.4 do próprio Termo de Referência, que destinam as mesmas Declarações do Anexo VII ao Invólucro nº 5. E esse conflito tem solução assentada.

18. O edital é, na conhecida formulação de Hely Lopes Meirelles, "a lei interna da licitação"; o termo de referência, na lição de Marçal Justen Filho, é a "matriz" a partir da qual o edital se elabora. A relação entre os dois documentos é, pois, de antecedência e acessoriedade: o termo de referência é peça preparatória, que exaure sua função ao orientar a elaboração do instrumento convocatório. É do edital — e não de seu anexo — que promanam os direitos e deveres que vinculam a Administração e os licitantes.

19. O Tribunal de Contas da União firmou a diretriz em termos que dispensam interpretação. No voto condutor do **Acórdão 931/2009 — Plenário**, de relatoria do Min. Weder de Oliveira, assentou-se que o termo de referência, publicado como anexo ao edital, é peça acessória e complementar, de modo que, havendo incongruências entre seu conteúdo e o do edital, **prevalecem as disposições deste**, servindo o anexo como fonte de informações para esclarecimento. O mesmo entendimento foi reiterado em julgados posteriores, nos quais o TCU, diante de exigência constante apenas do termo de referência e não replicada no edital, determinou a prevalência da regra editalícia.

> *"17. Em síntese, a prática adotada pela Administração no procedimento licitatório denota a existência de duas peças, quais sejam, termo de referência e edital, distintas uma da outra. E o termo de referência, publicado como anexo ao edital, é, como já mencionado, peça acessória, complementar do edital.* ***Havendo incongruências entre seu conteúdo e o do edital, prevalecem as disposições deste.*** *Na situação fática em análise, o termo de referência, anexo ao edital, constitui fonte de informações para esclarecimentos."*
>
> *(TCU, Acórdão 931/2009 — Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira — voto condutor)*

Em deliberação posterior, ao reproduzir o referido voto, o Tribunal explicitou o método de solução das divergências:

> *"Devem ser evitadas divergências entre o edital e o termo de referência. Quando detectadas, faz-se mister avaliar, caso a caso, a regularidade das regras objeto das divergências, e as consequências para o prosseguimento da licitação. [...] No entanto, muito embora essa peça sirva de fundamento para a elaboração do edital da licitação,* ***este não replicou a exigência indevida****, mas limitou-se a prever a apresentação de atestados de capacitação técnica."*

A simetria com o caso presente é exata: também aqui o Edital não replicou, ao disciplinar o Invólucro nº 4, a exigência que consta isoladamente do item 23.8 do anexo.

20. No âmbito judicial, a orientação é a mesma. Ao julgar o **Agravo de Instrumento nº 0108848-89.2025.8.16.0000** (4ª Câmara Cível, Rel. Des. Coimbra de Moura, j. 26/05/2026), o Tribunal de Justiça do Paraná manteve liminar que afastou inabilitação fundada em exigência do termo de referência conflitante com o corpo do edital, consignando que o anexo, embora integre o instrumento convocatório, **não possui autonomia normativa para subverter a lógica estabelecida em seu corpo principal**, nem para converter em regra geral aquilo que o edital previu como exceção. Registrou, ainda, que o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, ao definir o termo de referência, não autoriza que ele gere "inovações indevidas, contradições internas ou exigências ocultas", sob pena de violação à legalidade, à vinculação ao instrumento convocatório e à segurança jurídica.

Confira-se, da ementa:

> *"4. A probabilidade do direito resta demonstrada pela contradição normativa entre o corpo do edital, que define a exigência de capital social mínimo como subsidiária e aplicável apenas em caso de índices de liquidez insuficientes (conforme o art. 69, §4º, da Lei n.º 14.133/2021), e o Termo de Referência, que a tornou obrigatória e cumulativa.*

5. **O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impede que anexos técnicos, destinados a densificar critérios de execução, inovem ou subvertam a lógica de habilitação estabelecida na norma principal do certame**, sob pena de violação à segurança jurídica e à transparência."

E do corpo do voto condutor:

> *"Em juízo de cognição sumária, essa divergência não pode ser tratada como simples densificação técnica do edital. **O Termo de Referência,***

> ***embora o integre, não possui autonomia normativa para subverter a lógica estabelecida no corpo principal do instrumento convocatório****, nem para converter em regra geral aquilo que o edital expressamente previu como exceção. A prevalecer a interpretação sustentada pelo agravante, admitir-se-ia que um anexo alterasse substancialmente o regime jurídico da habilitação, em prejuízo da clareza e da segurança jurídica do certame."*
>
> *"É importante destacar que o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, estabelece a definição e os parâmetros do Termo de Referência no processo licitatório. Este documento técnico-jurídico integra o edital, conferindo detalhamento e robustez às regras do certame, além de definir, entre outros elementos, os requisitos para a contratação e os critérios de seleção dos fornecedores.* ***Contudo, isso não permite que tais parâmetros e elementos gerem inovações indevidas, contradições internas ou exigências ocultas."***
>
> *(TJPR, Agravo de Instrumento nº 0108848-89.2025.8.16.0000, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Coimbra de Moura, j. 26/05/2026)*

21. É exatamente o caso dos autos. O item 23.8 — lido como querem as recorrentes — converteria em condição de validade da oferta econômica um conjunto de declarações que o Edital, em norma expressa e específica, destinou à fase de habilitação. Não se está diante de densificação técnica do edital, mas de contradição frontal com ele.

22. Antecipa-se, por honestidade argumentativa, o precedente que a tese contrária costuma invocar: o acórdão do Tribunal de Justiça de Alagoas no **Agravo de Instrumento nº 0806859-36.2021.8.02.0000** (2ª Câmara Cível, Rel. Des. Otávio Leão Praxedes, j. 02/12/2021), que manteve inabilitação fundada em exigência prevista apenas no Termo de Referência (item 8.1.4 — relação de equipamentos e instalações). O precedente não aproveita às recorrentes, por uma distinção que é a

própria *ratio* do julgado: ali, o edital **era silente** quanto àquela exigência, e o termo de referência operou como fonte de complementação, não de contradição. O acórdão afirma que o anexo integra o edital e fornece informações sobre o objeto — não que o anexo possa derrogar regra expressa do corpo do instrumento convocatório.

Veja-se o que efetivamente consta daquele julgado, em sua ementa:

> *"EMPRESA QUE DESCUMPRIU A EXIGÊNCIA CONSTANTE NO ITEM 8.1.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA. O EDITAL DA LICITAÇÃO TEM POR ESCOPO O REGRAMENTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, ENQUANTO O PROJETO BÁSICO E O TERMO DE REFERÊNCIA* ***FORNECEM INFORMAÇÕES ACERCA DO OBJETO DA LICITAÇÃO****, ESSENCIAIS PARA A FORMAÇÃO DO PREÇO, A FORMULAÇÃO E O JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, A VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO."*

E, no voto condutor, a própria razão de decidir confirma que o caso era de **silêncio** do edital, e não de disciplina contrária:

> *"Diante disso, não pode a parte agravante limitar-se a afirmar que o requisito utilizado pela CPL para inabilitá-la não estava previsto no Edital da licitação, pois exigido somente no Termo de Referência."*

Mais do que isso: o mesmo acórdão enuncia premissa que, transposta para esta Concorrência, socorre integralmente a ZF:

> *"Importante realizar tais ponderações iniciais para salientar que estamos diante de um ato vinculado, ou seja, que não deixa margem para apreciação subjetiva pela administração pública. Isso porque* ***a inabilitação de uma empresa deve restringir-se às hipóteses legais, sejam elas previstas pela legislação regente, sejam elas previstas pelo edital que rege o certame****, haja vista que, conforme é cediço, o*

> *edital faz lei entre as partes e vincula tanto a administração pública, quanto os participantes do procedimento licitatório a respeito de suas regras."*
>
> *(TJAL, Agravo de Instrumento nº 0806859-36.2021.8.02.0000, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Otávio Leão Praxedes, j. 02/12/2021)*

Exclusão de licitante é ato vinculado, restrito às hipóteses previstas na legislação e no edital. Na Concorrência nº 09/2025/PMC, a hipótese que as recorrentes pretendem aplicar não está em nenhum dos dois: não está na Lei nº 12.232/2010, cujo art. 6º, VI, impõe julgamento exclusivamente pelos critérios especificados, e não está no Edital, que enumerou as causas de desclassificação da Proposta de Preços nos itens 18.7 e 19.17.

23. A diferença é estrutural. Complementaridade pressupõe silêncio do edital; contradição pressupõe disciplina oposta. Na Concorrência nº 09/2025/PMC, o Edital não silenciou: disse, no item 12.5, onde as Declarações do Anexo VII deveriam ser apresentadas. Onde o edital fala, o anexo não o contradiz; onde o edital cala, o anexo informa.

24. Conclui-se, portanto, que mesmo na leitura mais generosa às recorrentes — a de que existiriam duas normas em conflito — a antinomia se resolve pela prevalência do item 12.5 do Edital, com o consequente afastamento da desclassificação pretendida.

V. O Anexo VII é documento de habilitação, e a Lei nº 12.232/2010 só o torna exigível das licitantes classificadas no julgamento final

25. Basta ler o Anexo VII para identificar sua natureza. O documento é intitulado "DECLARAÇÕES — REPRESENTAÇÃO EM LICITAÇÃO" e reúne, sob as penas da lei, as seguintes afirmações da licitante: que está ciente, concorda e atende a todas as condições do Edital; que **nada impede juridicamente a sua habilitação**; que não emprega menor nas hipóteses do art. 7º, XXXIII, da Constituição; que a proposta foi

elaborada de forma independente; que a proposta compreende a integralidade dos custos trabalhistas; que não há trabalho degradante ou forçado em sua cadeia produtiva; que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado e aprendiz; que tem pleno conhecimento do instrumento convocatório; e que **possui em seus quadros a Equipe Técnica Mínima Obrigatória do item 7.1.4 do Termo de Referência**.

26. Esse é o catálogo clássico das declarações de habilitação — e é assim que a Lei nº 14.133/2021 as trata. O art. 63 abre com a fórmula "**Na fase de habilitação** das licitações serão observadas as seguintes disposições", e é nesse corpo normativo que se alojam o inciso I (declaração de atendimento aos requisitos de habilitação), o inciso IV (declaração de cumprimento da reserva de cargos) e o § 1º (declaração de integralidade dos custos trabalhistas), invocado pelas recorrentes. Topograficamente, todas as declarações do Anexo VII pertencem à habilitação.

27. A última delas é particularmente reveladora: a declaração de posse da Equipe Técnica Mínima Obrigatória é, em substância, prova de qualificação técnica. Exigi-la dentro do Invólucro nº 4 equivaleria a antecipar para a fase de julgamento de preços o exame de requisito habilitatório.

28. E isso é vedado pela lei especial que rege o certame. Dispõe a Lei nº 12.232/2010:

> *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: I - os documentos de habilitação serão apresentados apenas pelos licitantes classificados no julgamento final das propostas, nos termos do inciso XI do art. 11 desta Lei;*

29. O art. 11, incisos XI a XIII, da mesma Lei completa o desenho: convocação das licitantes classificadas no julgamento final, recebimento e abertura do invólucro de habilitação e decisão sobre habilitação ou inabilitação. O Edital reproduziu fielmente esse rito — o item 19.14 do Termo de Referência é expresso ao dizer que os

invólucros com os Documentos de Habilitação (Invólucro nº 5) "serão apresentados pelas agências classificadas, mediante convocação", e a seção 13 do Edital determina que a Comissão analise esses documentos apenas quanto às licitantes classificadas no julgamento final.

30. A própria Digital admite esse ponto. No § 34 de seu recurso, afirma que, "no rito da Lei nº 12.232/2010, adotado pelo Edital, a habilitação é posterior ao julgamento final das propostas". A premissa é correta — e é precisamente ela que inviabiliza a conclusão que a recorrente dela extrai.

31. Daí a resposta ao argumento central de ambos os recursos, fundado no art. 63, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. O dispositivo determina que **conste do edital** cláusula exigindo a declaração de integralidade dos custos trabalhistas. O Edital da Concorrência nº 09/2025/PMC contém essa cláusula: é o item 12.5, que remete ao Anexo VII. A lei não determina em que invólucro a declaração será entregue; e, estando inserida no capítulo da habilitação, aponta justamente para a fase que o Edital elegeu. Não há, portanto, descumprimento do art. 63, § 1º — nem pela ZF, nem pelo Edital.

32. Por consequência, a desclassificação cominada naquele parágrafo pressupõe a ausência da declaração **no momento em que o instrumento convocatório a exige**. Esse momento não chegou: os Invólucros nº 5 não foram entregues nem abertos. Desclassificar a ZF agora significa antecipar consequência de fase ainda não inaugurada e suprimir etapa do procedimento legalmente estruturado.

33. O paradoxo que daí resulta é evidente. Se a ausência das declarações no Invólucro nº 4 já bastasse para desclassificar, a exigência do item 12.5 — apresentá-las no Invólucro nº 5 — seria inútil para todas as licitantes, inclusive para a Soul e para a Digital, que terão de reapresentá-las no momento próprio. Uma interpretação que torna inútil norma expressa do Edital não pode ser a interpretação correta do Edital.

VI. As hipóteses de desclassificação da Proposta de Preços são taxativas — e o art. 6º, VI, da Lei nº 12.232/2010 milita contra as recorrentes

34. O Edital não deixou ao intérprete a tarefa de descobrir quando uma Proposta de Preços é desclassificada. Ele disse, em norma específica, quais são as hipóteses:

Dispositivo	Hipótese de desclassificação na fase de preços
Item 18.7 do Edital (23.7 do TR)	Licitante que não aceitar prorrogar o prazo de validade expirado
Item 19.17 do Edital (24.3 do TR)	Proposta que apresentar preços baseados em outra Proposta ou que contiver qualquer condicionante para a entrega dos bens e serviços

35. São essas — e apenas essas. A ZF não incorreu em nenhuma delas: concordou expressamente com a prorrogação da validade e apresentou proposta incondicionada, com percentuais próprios, que recebeu a pontuação máxima. Sanções e restrições de direitos não se presumem nem se ampliam por analogia: interpretam-se estritamente, sobretudo quando a consequência é a exclusão do licitante do certame.

36. É nesse ponto que o art. 6º, VI, da Lei nº 12.232/2010 — invocado pelas recorrentes — se volta contra a tese que sustentam:

> *VI - o julgamento das propostas técnicas e de preços e o julgamento final do certame serão realizados **exclusivamente** com base nos critérios especificados no instrumento convocatório;*

37. Os critérios especificados para o julgamento da Proposta de Preços são objetivos, numéricos e exaustivos: a Nota da Proposta de Preços resulta da fórmula NPP = D1

+ D2, em que D1 é a pontuação do desconto sobre a Tabela de Custos Internos do SINAPRO/MT e D2 a pontuação dos honorários (itens 19.19 a 19.21 do Edital e 24.5 a 24.7 do Termo de Referência). A presença ou ausência das Declarações do Anexo VII não integra, não altera e não influencia nenhum desses critérios.

38. O advérbio "exclusivamente" é garantia de mão dupla: impede que a Comissão deixe de aplicar critério previsto e impede, com igual força, que aplique critério **não** previsto para aquela fase. Desclassificar a Proposta de Preços da ZF por fundamento estranho aos critérios do item 19.19 e seguintes seria, portanto, violar precisamente o dispositivo que as recorrentes elegeram como fundamento.

39. Tampouco socorre a Soul o art. 6º, XIV, da mesma Lei. O dispositivo tem núcleo próprio: comina desclassificação ao licitante que descumprir os incisos XII e XIII — que tratam da vedação de elementos identificadores na via não identificada do Plano de Comunicação Publicitária, matéria afeta à proposta técnica e à preservação do anonimato. A remissão final às "demais disposições do instrumento convocatório" não transforma cada item do Edital em causa autônoma de exclusão; remete às disposições que o próprio instrumento erigiu em causa de desclassificação — e, na fase de preços, essas disposições são os itens 18.7 e 19.17.

40. Lida como quer a Soul, a cláusula produziria resultado que nenhum operador aceitaria: qualquer inobservância, por mínima e inócua que fosse — a numeração sequencial de páginas (item 18.4), o papel timbrado, a ordem dos documentos —, autorizaria a eliminação do licitante. Essa leitura colide frontalmente com o art. 12, III, da Lei nº 14.133/2021 e com os próprios itens 15.18 e 16.3 do Edital, que autorizam relevar aspectos puramente formais.

41. O mesmo vale para o item 27.7 do Edital, invocado pelas duas recorrentes. Trata-se de cláusula geral de encerramento das disposições finais, que não cria hipóteses específicas de desclassificação e que, por seus próprios termos, se refere às disposições **deste Edital** — onde, como demonstrado, o Anexo VII está no item 12.5. Cláusula geral não revoga norma específica; é esta que a concretiza.

42. Por fim, o art. 59 da Lei nº 14.133/2021, também invocado, confirma a conclusão. Seu inciso I alcança as propostas que contiverem **vícios insanáveis**, e seu inciso V as que apresentarem desconformidade com outras exigências do edital "**desde que insanável**". A qualificação não é ornamental: é o próprio pressuposto da desclassificação. E, como se verá adiante, a juntada de declaração que atesta situação preexistente é, por definição legal e jurisprudencial, falha sanável.

VII. A cláusula é objetivamente ambígua, e a ambiguidade criada pela Administração não se resolve contra o licitante

43. Os números do próprio certame são o melhor diagnóstico da cláusula. Das 16 (dezesseis) licitantes que apresentaram Proposta de Preços, 12 (doze) não instruíram o Invólucro nº 4 com as Declarações do Anexo VII — Alpha Films, Art&C, Cannes, Company, Genius, Logos, Mercatto, Nova, Oitenta Vinte, Renca, Z3 e ZF — e apenas 4 (quatro) o fizeram. Três quartos do mercado publicitário presente ao certame leram o instrumento convocatório exatamente como a ZF o leu.

44. Não se trata de descuido individual. São agências profissionais, assessoradas juridicamente, que disputam contrato de grande porte e que elaboraram cadernos técnicos extensos, rigorosamente conformes às dezenas de requisitos formais da Proposta Técnica — prova inequívoca de leitura atenta do instrumento. Quando a quase totalidade dos destinatários de uma norma a compreende do mesmo modo, a hipótese de erro coletivo cede à hipótese, muito mais plausível, de ambiguidade do texto.

45. E a ambiguidade, aqui, tem autoria conhecida: foi a Administração que inseriu a mesma declaração em dois lugares, com duas destinações incompatíveis, deixando no corpo do Edital apenas uma delas. É princípio elementar — e particularmente forte no direito administrativo, em que o particular adere a um texto que não redigiu — que a obscuridade se interpreta contra quem a produziu, jamais contra quem a ela se submeteu.

46. O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe, na aplicação da Lei, a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da segurança jurídica. Nenhum deles tolera que uma contradição redacional da Administração se converta em causa de eliminação de 12 das 16 licitantes.

47. A vinculação ao instrumento convocatório, tão invocada nos recursos, não significa escolher a leitura mais gravosa entre duas possíveis. Significa aplicar o instrumento como um todo coerente. E a única leitura que preserva a utilidade de todas as suas normas — dos itens 12.5, 18.4, 19.17 e 27.5.4.4 — é a que reconhece o Anexo VII como documento do Invólucro nº 5.

48. Resta o argumento de preclusão: nenhuma licitante impugnou o item 23.8 no prazo do item 14.1 do Edital. O argumento prova demais. A ausência de impugnação demonstra justamente que nenhuma licitante leu aquele item como condição de validade da Proposta de Preços — se o tivesse lido assim, teria pedido esclarecimento sobre o conflito com o item 12.5, que salta aos olhos. Mais: a não impugnação de uma cláusula não lhe acrescenta a sanção que ela não tem. O que precluiu foi o direito de discutir a validade do item 23.8 — não o direito de sustentar que ele não comina desclassificação, que é precisamente o que a ZF sustenta.

VIII. Ainda que exigível, a omissão seria sanável — e a resposta do ordenamento é a diligência, não a desclassificação

49. Supere-se, por argumentação, tudo o que se disse até aqui. Ainda assim a consequência jurídica não seria a eliminação da ZF do certame.

50. O próprio Edital autoriza expressamente o contrário. O item 15.18 determina que a Comissão e a Subcomissão Técnica cuidem para que a interpretação e a aplicação das regras busquem atingir as finalidades da licitação, podendo relevar aspectos puramente formais nos Documentos de Habilitação e nas Propostas, desde que não comprometam a lisura e o caráter competitivo do certame. O item 16.3 repete a autorização quanto às Propostas, com a ressalva de que o ato não fira o entendimento

da proposta nem viole os princípios básicos da licitação. E os itens 27.5 e 27.10 facultam à Comissão, em qualquer fase, a promoção de diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo.

51. A lei vai na mesma direção. O art. 12, III, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que "o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo". E o art. 64, § 1º, confere à comissão o poder-dever de sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

52. O Tribunal de Contas da União pacificou a matéria no **Acórdão 1.211/2021 — Plenário** (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão de 26/05/2021), cujo enunciado é diretamente aplicável: a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, **não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta**, que não foi juntado por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado. Assentou-se, ainda, que admitir a juntada de documentos que apenas atestem condição pré-existente à abertura da sessão não fere a isonomia, ao passo que a desclassificação sem oportunidade de saneamento faz prevalecer o processo (meio) sobre o resultado almejado (fim), em objetivo dissociado do interesse público.

53. Esse enunciado responde diretamente à seção II do recurso da Soul, que sustenta inexistir documento a complementar, mas "documento inexistente". A recorrente confunde o documento com o fato que ele atesta. O que o Anexo VII declara — que a proposta foi elaborada de forma independente, que a empresa não emprega menor nas hipóteses vedadas, que cumpre a reserva de cargos, que não há trabalho degradante em sua cadeia produtiva, que o preço compreende a integralidade dos custos trabalhistas — são condições objetivas existentes na data da entrega dos invólucros. A declaração é o instrumento de atestação; não é o fato. Estamos exatamente na hipótese do Acórdão 1.211/2021.

54. Responde, igualmente, à tese temporal da Digital (§§ 38 a 45), segundo a qual a declaração de elaboração independente não poderia ser reproduzida após a abertura dos Invólucros nº 4, quando os percentuais já se tornaram públicos. O argumento é refutado pelo próprio Edital: é o item 12.5 que determina a apresentação dessa mesma declaração no Invólucro nº 5 — entregue, por força do art. 6º, I, da Lei nº 12.232/2010, **depois** do julgamento final das propostas e, portanto, necessariamente depois da publicidade de todos os preços. Se a tese da Digital fosse correta, o item 12.5 seria norma inútil, e a própria Digital estaria impedida de cumpri-lo quando convocada. Uma tese que inviabiliza o cumprimento do Edital por quem a sustenta não pode fundamentar a exclusão de quem o cumpriu.

55. Vale acrescentar que a Proposta de Preços da ZF, elaborada no modelo do Anexo V imposto pelo item 18.4, já contém declaração expressa de que "o preço proposto contempla todos os custos e despesas necessários à plena execução do serviço, tais como de pessoal e de administração e todos os encargos (obrigações sociais, impostos, taxas etc.) incidentes sobre os serviços objeto desta licitação". A finalidade material do art. 63, § 1º — assegurar que a oferta econômica comporte os custos de pessoal — está, portanto, atendida no próprio documento que a Administração elegeu como modelo da proposta.

56. Por fim, não há prejuízo a sanar. Todas as Propostas de Preços mantidas receberam a pontuação máxima de 100 pontos, pela soma de D1 e D2. A ausência das declarações não comprometeu a compreensão da proposta, não alterou sua substância, não afetou a comparabilidade entre as ofertas e não conferiu a ninguém vantagem competitiva — exatamente os limites que os itens 15.18 e 16.3 do Edital e o art. 12, III, da Lei nº 14.133/2021 estabelecem para a relevação de aspectos formais.

IX. O paralelo com a prorrogação da validade é falso — e o precedente da própria Comissão favorece a ZF

57. Ambos os recursos — a Digital de modo explícito, nos §§ 46 a 48 — constroem um argumento *a fortiori*: se a Comissão desclassificou quatro licitantes que

silenciaram sobre a prorrogação da validade, "com maior razão" deveria desclassificar as que não juntaram o Anexo VII. O paralelo não se sustenta, por três razões independentes.

58. **Primeira: ali havia sanção expressa; aqui não há.** O item 18.7 do Edital (23.7 do TR) é categórico ao dizer que "a licitante que não aceitar prorrogar o prazo de validade expirado [...] será desclassificada". O item 23.8, ao contrário, não comina consequência alguma. A Comissão, naquele caso, aplicou uma sanção prevista; aqui, pede-se que crie uma.

59. **Segunda: ali a Comissão diligenciou antes de desclassificar.** O item 18.6 do Edital autorizava expressamente a diligência para resolver a validade expirada, e a Comissão a realizou: encaminhou comunicação eletrônica em 25/09/2026, concedeu prazo de 24 (vinte e quatro) horas e só então extraiu consequência do silêncio. O precedente invocado pelas recorrentes é, portanto, precedente em favor da ZF — ele demonstra que o método da Comissão, diante de uma pendência formal, é **diligenciar antes de excluir**, exatamente o que se postula subsidiariamente nestas contrarrazões. O paralelo correto não é "desclassifique também"; é "diligencie antes".

60. **Terceira: o objeto é estruturalmente distinto.** A validade é condição de eficácia da própria oferta: expirada e não prorrogada, não há proposta a julgar. A ausência de uma declaração acessória, que o Edital destina a outro invólucro e a outra fase, não afeta a existência, a inteligibilidade nem a exequibilidade da oferta econômica.

61. Há, ainda, um elemento de coerência institucional que as recorrentes silenciam. Na Análise Técnica das Propostas de Preços, de 28/09/2026, a Comissão Especial de Licitação examinou o cumprimento, pelas licitantes, das exigências do Edital para a elaboração das propostas de preços, e as julgou segundo os critérios nele especificados. Nenhuma das 16 propostas foi apontada como descumpridora do item 23.8 — nem as que integram o rol das vencedoras, nem as demais. A leitura da autoridade que redigiu e conduz o certame convergiu, portanto, com a de 12 das 16 licitantes.

62. A Digital invoca contra isso a própria fundamentação da Comissão, que afirmou estar "aplicando o procedimento expressamente estabelecido no edital". A citação é exata e milita em sentido contrário ao pretendido: a Comissão aplicou o procedimento estabelecido no Edital — e o procedimento que o Edital estabeleceu para as Declarações do Anexo VII está no item 12.5, com apresentação no Invólucro nº 5.

63. Alterar esse entendimento agora, depois de abertos os invólucros, conhecidos os percentuais e divulgada a classificação final, para criar hipótese de desclassificação não enunciada, representaria mudança de critério no curso do procedimento, em afronta à segurança jurídica e à vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e ao julgamento exclusivamente pelos critérios especificados (art. 6º, VI, da Lei nº 12.232/2010).

X. A seletividade dos pedidos, a ausência de prejuízo e o interesse público

64. Os próprios pedidos recursais denunciam a finalidade dos recursos. A Digital pede a desclassificação de exatamente quatro licitantes — Nova, ZF, Genius e Z3 —, todas classificadas à sua frente, e silencia sobre Art&C (9ª), Renca (10ª), Mercatto (11ª) e Company (12ª), que, segundo o levantamento da própria Soul, estão na idêntica situação. O critério que governa o pedido não é o descumprimento do item 23.8; é a posição na classificação.

65. A incoerência é particularmente visível porque a Digital funda seu recurso na isonomia (§§ 50 a 52), sustentando que a Administração não pode adotar rigor com umas e tolerância com outras. Não se pode invocar tratamento isonômico e, no mesmo ato, propor a aplicação seletiva da regra cuja violação se alega. O que o recurso persegue não é a restauração da legalidade, mas o reposicionamento classificatório da recorrente, que passaria da 8ª para a 4ª colocação e ingressaria no rol das cinco vencedoras.

66. A Soul é mais coerente na extensão do pedido, mas chega a resultado ainda mais grave: pretende a desclassificação de 12 das 16 licitantes, reduzindo o certame exatamente às 4 agências que afirma terem cumprido a exigência — entre as quais

ela própria. Como o item 20.6 do Edital prevê 05 (cinco) vencedoras, o resultado seria um certame com quatro classificadas para cinco vagas: a Administração contrataria menos agências do que planejou, e todas as remanescentes seriam vencedoras por exclusão, sem qualquer disputa.

67. Um procedimento licitatório que termina com três quartos dos participantes eliminados por omissão de declaração que o próprio Edital destina a outra fase, e com menos contratadas do que vagas, contraria frontalmente o art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021, que erige como objetivo do processo licitatório a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, e o princípio da competitividade do art. 5º do mesmo diploma.

68. Soma-se a isso a ausência de qualquer prejuízo concreto. Todas as Propostas de Preços mantidas obtiveram 100 (cem) pontos — soma do desconto sobre a tabela de custos internos (D1) e do percentual de honorários (D2) —, de modo que a classificação final reproduziu integralmente a ordem das Propostas Técnicas. A desclassificação pretendida não reduz um centavo do custo da contratação para o Município de Cuiabá: seu único efeito prático é promover as recorrentes na ordem classificatória. Não há, nesse pleito, interesse público a tutelar.

69. Há, ao contrário, prejuízo reverso ao interesse público. As licitantes que as recorrentes pretendem excluir ocupam a 1ª (Nova, 96,33 de nota técnica), a 4ª (ZF, 94,92), a 5ª (Genius, 94,67) e a 7ª (Z3, 92,93) posições na avaliação da Subcomissão Técnica. Em certame no qual a Proposta Técnica tem peso 70 e a de Preços peso 30, eliminar quatro das melhores avaliações técnicas por vício formal inexistente significa contratar qualidade técnica inferior sem nenhuma vantagem econômica compensatória.

XI. Dos pedidos

70. Diante do exposto, requer a ZF:

a) o conhecimento das presentes contrarrazões, por tempestivas e regulares, nos termos do item 22.4 do Edital e do art. 165, § 4º, da Lei nº 14.133/2021;

b) no mérito, o **integral improvimento** dos recursos administrativos interpostos por Soul Propaganda e por Digital Comunicação Ltda., mantendo-se a classificação divulgada em 28/09/2026 e, em especial, a 4ª colocação da ZF, com Nota Final Geral de 96,444, e sua permanência no rol das 05 (cinco) licitantes vencedoras previsto no item 20.6 do Edital, pelos fundamentos autônomos de que: (i) o Edital, em seu item 12.5, destinou as Declarações do Anexo VII ao Invólucro nº 5, não as tendo exigido no Invólucro nº 4, cujo conteúdo disciplinou exaustivamente nos itens 18.1 a 18.7; (ii) havendo divergência entre o corpo do Edital e seu anexo, prevalece o Edital; (iii) o Anexo VII é documento de habilitação, exigível apenas das licitantes classificadas no julgamento final, na forma do art. 6º, I, e do art. 11, XI a XIII, da Lei nº 12.232/2010; (iv) as hipóteses de desclassificação da Proposta de Preços são taxativas (itens 18.7 e 19.17 do Edital) e nelas não se enquadra a omissão apontada; e (v) o julgamento das propostas se faz exclusivamente pelos critérios especificados no instrumento convocatório — NPP = D1 + D2 —, por imposição do art. 6º, VI, da Lei nº 12.232/2010;

c) subsidiariamente, na hipótese de a Comissão entender exigíveis as Declarações do Anexo VII no Invólucro nº 4, que, em lugar da desclassificação, promova **diligência saneadora**, com fundamento no art. 12, III, e no art. 64, *caput* e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e nos itens 15.18, 16.3, 27.5 e 27.10 do Edital, e na diretriz do Acórdão 1.211/2021 — TCU — Plenário, concedendo prazo comum e idêntico a **todas as 12 (doze) licitantes** que se encontram na mesma situação, à semelhança do procedimento já adotado por esta Comissão quanto à prorrogação do prazo de validade das propostas;

d) sucessivamente, caso se repute inevitável a desclassificação, que ela seja aplicada de modo **uniforme e impessoal** a todas as licitantes que não juntaram o Anexo VII ao Invólucro nº 4 — Alpha Films, Art&C, Cannes, Company, Genius, Logos, Mercatto, Nova, Oitenta Vinte, Renca, Z3 e ZF —, vedada a aplicação seletiva requerida pela Digital, que alcança apenas as quatro licitantes classificadas à sua

frente, sob pena de violação aos arts. 5º e 11, I, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 6º, VI, da Lei nº 12.232/2010;

e) não havendo reconsideração integral pela Comissão Especial de Licitação, o encaminhamento dos recursos e destas contrarrazões, devidamente instruídos, à autoridade superior competente, nos termos do item 22.2 do Edital e do art. 165 da Lei nº 14.133/2021;

f) por fim, protesta a ZF pela juntada posterior de documentos e pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, reservando-se o direito de impugnar, nas vias administrativa e judicial, eventual decisão que acolha os pedidos recursais.

Nestes termos, pede deferimento.

Cuiabá/MT, 06 de outubro de 2026.

ZIAD A. FARES LTDA:04870907000162
Assinado de forma digital por ZIAD A. FARES LTDA:04870907000162
Dados: 2026.10.06 09:22:01 -04'00'

ZIAD ADNAN FARES:68931387172
Assinado de forma digital por ZIAD ADNAN FARES:68931387172
Dados: 2026.10.06 09:26:24 -04'00'

ZIAD ADNAN FARES

SÓCIO-DIRETOR

ZIAD A. FARES PUBLICIDADE LTDA

CNPJ: 04.870.907/0001-62