

Edvaldo Costa Barreto Júnior

**MANUAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE PUBLICIDADE**

**Teoria e prática da contratação
pública de publicidade à luz da Lei nº
12.232/2010 e da legislação correlata**

2027

CAPÍTULO 7

OS ATORES DA RELAÇÃO JURÍDICA DA PUBLICIDADE PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

Conforme já mencionamos diversas vezes ao longo dessa obra, a relação jurídica da publicidade pública é pluripartite e dinâmica. Não se forma de uma vez nem se mantém estática ao longo do tempo: diferentes atores ingressam, exercem suas funções e se retiram conforme a fase em que se encontra o processo de contratação e execução do serviço de publicidade governamental.

É possível identificar, nessa relação, dois grupos distintos de atores. O primeiro é formado pelos atores internos à Administração Pública, que atuam nas fases de planejamento, licitação, execução e encerramento do contrato: a unidade orgânica demandante, a unidade orgânica de contratação – com sua comissão de contratação e sua subcomissão técnica –, a autoridade responsável pela homologação e pela assinatura do contrato, e os fiscais e gestores da execução contratual.

O segundo grupo é formado pelos atores externos à Administração, que integram a relação jurídico-publicitária ou a permeiam: o anunciante, quando considerado em sua dimensão institucional; a agência de propaganda contratada; os prestadores de serviços especializados; os veículos de comunicação; e as entidades com poder normativo ou regulatório sobre o setor, a exemplo da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária e o Conselho Executivo das Normas-Padrão.

A atuação de cada um desses atores não se restringe a uma única fase do processo. Alguns estão presentes desde o planejamento da contratação até o encerramento do contrato; outros concentram sua atuação em momentos específicos. O que há em comum entre todos é que suas funções, competências e responsabilidades são juridicamente delimitadas, e a compreensão precisa desses limites é condição para a regularidade da contratação e da execução do serviço de publicidade governamental.

O presente capítulo tem por objetivo examinar cada um desses atores de forma individualizada, sob a ótica específica da contratação pública de publicidade. Alguns deles já foram referenciados em capítulos anteriores desta obra, no contexto das fases em que atuam. Aqui, o enfoque é distinto: interessa identificar sua natureza jurídica, suas competências próprias e o regime jurídico que lhes é aplicável, de modo a oferecer ao leitor uma visão integrada dos protagonistas da relação jurídico-publicitária pública.

2. UNIDADE ORGÂNICA DEMANDANTE

A contratação do serviço de publicidade governamental não nasce da iniciativa da unidade de contratação, nem da decisão isolada da autoridade superior. Ela nasce de uma necessidade de comunicação identificada e formalizada por uma unidade orgânica específica do órgão ou entidade pública: a unidade orgânica demandante.

Essa unidade é, na maior parte dos casos, uma assessoria de comunicação social. Nos municípios e estados, pode corresponder à própria Secretaria de Comunicação ou ao gabinete do secretário responsável pela área.

No âmbito federal, essa função já foi exercida pelo Ministério das Comunicações e hoje é desempenhada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR, que concentra as competências de planejamento, coordenação e execução da comunicação publicitária do Poder Executivo federal, podendo atuar por meio de unidades internas especializadas, como diretorias de publicidade. O que importa não é a denominação ou o nível hierárquico da unidade, mas a sua função: ser o ponto de origem da demanda publicitária e o interlocutor técnico qualificado ao longo de todo o processo de contratação e execução.

A atuação da unidade orgânica demandante não se concentra em um único momento, ela perpassa todas as fases do processo, desde o planejamento até o encerramento do contrato.

Na fase preparatória da licitação, é a unidade demandante que formaliza a necessidade de contratação por meio do documento de formalização de demanda, instrumento que inaugura o processo administrativo e justifica a necessidade de comunicação que se pretende atender.

É ela também que elabora, ainda na fase interna do certame, o *briefing*, que o documento técnico que descreve o problema de comunicação a ser resolvido, o público-alvo, os objetivos da campanha e as diretrizes criativas e de mídia que deverão orientar as propostas das agências licitantes. Além disso, a unidade demandante fornece as informações técnicas necessárias à instrução do processo: estimativas de verba, definição do objeto, subsídios para a elaboração do termo de referência e da minuta contratual. Sem essa contribuição

técnica especializada, a unidade de contratação não teria condições de estruturar adequadamente o certame.

Na fase externa da licitação, a unidade demandante assume papel consultivo. Eventuais pedidos de esclarecimento formulados pelas agências licitantes sobre o *briefing* ou sobre os objetivos de comunicação descritos no edital são encaminhados à unidade demandante para que esta forneça as respostas técnicas necessárias. É ela quem detém o conhecimento substantivo sobre a necessidade de comunicação que originou a licitação, razão pela qual é a interlocutora natural para sanar dúvidas de conteúdo que extrapolem a dimensão estritamente procedimental do certame.

Durante a execução contratual, a unidade demandante assume sua função mais relevante: é ela a titular efetiva do contrato. É por meio dela que a Administração exerce o seu papel de anunciante, identificando os problemas de comunicação que precisam ser resolvidos, formulando as demandas às agências contratadas, aprovando os planos de comunicação publicitária apresentados na seleção interna, acompanhando a execução das campanhas e avaliando os resultados alcançados.

A gestão cotidiana do contrato se dá, portanto, na interface entre a unidade demandante e as agências contratadas, cabendo aos fiscais e gestores formalmente designados zelar pela regularidade da execução, mas sendo a unidade demandante a responsável pelo direcionamento técnico e substantivo das ações publicitárias.

Por fim, no encerramento do contrato, cabe à unidade demandante contribuir para a avaliação de desempenho das agências contratadas, fornecendo os subsídios técnicos que embasarão a decisão sobre eventual prorrogação ou não renovação do ajuste.

Essa trilha de competências revela que a unidade orgânica demandante não é mero ponto de partida burocrático do processo de contratação. É ela que confere conteúdo à relação jurídico-publicitária: sem sua atuação técnica, o contrato de publicidade perde conexão com as reais necessidades de comunicação do órgão ou entidade contratante.

3. COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 introduziu uma distinção importante em relação ao modelo anterior. Como regra geral, a licitação é conduzida por um agente de contratação, que é a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes, para tomar decisões, acompanhar o trâmite do certame e dar impulso ao procedimento até a homologação (art. 6º, LX). Trata-se de figura individual, que responde pessoalmente pelos atos que praticar.

Essa regra geral comporta exceção expressamente prevista. Nos termos do §2º do art. 8º, nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais – assim definidos, no inciso XIV do art. 6º, como aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser objetivamente descritos por especificações usuais de mercado –, o agente de contratação poderá ser substituído por uma comissão de contratação, formada por no mínimo três membros.

O serviço de publicidade enquadra-se com precisão nesse conceito. Por sua natureza predominantemente intelectual, sua heterogeneidade e a complexidade inerente ao julgamento de propostas criativas, a condução de licitações de publicidade exige, como regra, a constituição de comissão de contratação, e não a designação de agente individual.

A comissão de contratação está definida no inciso L do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 como o conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares.

A comissão pode ser constituída em caráter permanente, para atuar de forma contínua nos certames do órgão ou entidade durante o período de sua vigência, ou em caráter especial, constituída para um determinado certame e dissolvida após a sua conclusão. A escolha entre uma e outra modalidade é ato discricionário da Administração, que deve considerar o volume de licitações previstas, a disponibilidade de servidores habilitados e a conveniência administrativa.

Os membros respondem solidariamente por todos os atos praticados pela comissão. Excepciona-se o membro que expressar posição individual divergente, devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que a decisão houver sido tomada (art. 8º, §2º, Lei nº 14.133/2021).

As competências da comissão de contratação nas licitações de publicidade distribuem-se ao longo de todas as sessões públicas do certame.

Na primeira sessão, recebe os invólucros apresentados pelas agências licitantes, verifica as condições de aceitação, em especial a ausência de elementos identificadores na via apócrifa do plano de comunicação publicitária, abre os invólucros 1 e 3 e os encaminha à subcomissão técnica para julgamento, mantendo sob sua custódia, lacrados, os invólucros 2 e 4.

Na segunda sessão, recebido o resultado do julgamento pela subcomissão técnica, abre os invólucros 2, realiza o cortejo entre as vias identificadas e não identificadas das propostas técnicas e proclama a classificação técnica das agências.

Na terceira sessão, nos certames processados sob o critério técnica e preço, abre os invólucros 4, julga as propostas de preços e apura a classificação final.

Na quarta sessão, recebe os documentos de habilitação das agências classificadas e delibera sobre a regularidade da habilitação de cada uma.

Ao longo de todo o processo, a comissão de contratação recebe e processa os recursos administrativos interpostos pelas licitantes em cada fase do certame. O julgamento, contudo, segue a mesma lógica de segregação de competências que orienta todo o certame: os recursos relativos ao julgamento das propostas técnicas são apreciados pela subcomissão técnica, enquanto os recursos relativos às demais fases (proposta de preços, habilitação e demais decisões procedimentais) são julgados pela própria comissão de contratação.

Na licitação voltada à contratação do serviço de publicidade, a competência da comissão de contratação é, portanto, residual em relação à da subcomissão técnica, isto é, tudo o que não for julgamento de proposta técnica é de sua atribuição. Essa delimitação é o mecanismo pelo qual a Lei nº 12.232/2010 assegura que haja a segregação de funções entre o órgão que conduz o processo licitatório e o órgão que avalia o mérito técnico das propostas.

4. SUBCOMISSÃO TÉCNICA

A criação da subcomissão técnica é uma das principais inovações procedimentais trazida pela Lei nº 12.232/2010 no âmbito das licitações de publicidade.

Ao separar o julgamento das propostas técnicas da condução geral do certame, o legislador reconheceu que a avaliação de planos de comunicação publicitária exige conhecimento especializado e deixou evidente que esse conhecimento não pode ser presumido nos membros da comissão de contratação. A solução adotada foi criar um órgão colegiado distinto, com composição técnica específica e competência exclusiva para examinar e julgar as propostas técnicas apresentadas pelas agências licitantes.

Essa preocupação do legislador não é exclusiva da Lei nº 12.232/2010. A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar o julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço, previu, no inciso II do art. 37, a atribuição de pontuações a quesitos de natureza qualitativa por banca especificamente designada para esse fim.

Nos termos do §1º do referido artigo, essa banca terá no mínimo três membros e poderá ser composta por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, ou por profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome, hipótese em que seus trabalhos deverão ser supervisionados por profissionais designados na forma do art. 7º da mesma lei. Para viabilizar a contratação desses profissionais externos, o art. 75, XIII, da Lei nº 14.133/2021 prevê a dispensa de licitação.

O paralelo entre a banca do art. 37 da Lei nº 14.133/2021 e a subcomissão técnica da Lei nº 12.232/2010 é evidente: ambas têm a mesma função: conferir especialização técnica ao julgamento das propostas qualitativas. As diferenças, porém, são relevantes. A subcomissão técnica da Lei nº 12.232/2010 é figura obrigatória, com composição mínima fixada em lei, processo de escolha por sorteio em sessão pública, regras expressas de impugnação, vedação de vínculos com o órgão licitante para pelo menos um terço dos membros e competência exclusiva para o julgamento. A banca da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, é figura mais flexível: sua composição pode incluir profissionais contratados externamente, sem as garantias procedimentais de imparcialidade que a lei de publicidade estabelece.

Nesse ponto, a Lei nº 12.232/2010 revela-se mais avançada do que o regime geral. Ao institucionalizar a subcomissão técnica com regras próprias de composição, escolha e funcionamento, o legislador construiu um mecanismo mais robusto de garantia da imparcialidade no julgamento das propostas técnicas – o que se justifica pela natureza criativa e subjetiva do objeto avaliado.

Feito esse rápido paralelo, deve ser destacado que não há hierarquia entre a subcomissão técnica e a comissão de contratação. Cada uma atua em seu campo próprio de competência: à comissão de contratação cabe conduzir o processo licitatório; à subcomissão técnica cabe, com exclusividade, julgar as propostas técnicas. A interferência de uma na esfera de atuação da outra configura vício que compromete a validade do certame.¹

A obrigatoriedade de constituição da subcomissão técnica comportava uma única exceção legal, prevista no §10º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010: nas licitações processadas sob a modalidade de convite, em pequenas unidades administrativas e sempre que fosse comprovadamente impossível o cumprimento das regras de composição da subcomissão, esta poderia ser substituída pela comissão permanente de licitação ou, inexistindo esta, por servidor formalmente designado com conhecimentos na área de comunicação, publicidade ou marketing. Essa exceção, contudo, tornou-se inaplicável com a revogação da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 14.133/2021, que suprimiu a modalidade convite do ordenamento jurídico. Sem o parâmetro normativo que delimitava seu campo de incidência, o §10º perdeu eficácia prática, isto é, a exceção existe no texto da lei, mas não encontra mais hipótese de aplicação no regime licitatório vigente.

Os aspectos que envolvem a subcomissão técnica, ou seja, seus requisitos de integração, sua composição, a regra do membro externo, o processo de escolha, a possibilidade de remuneração, o julgamento individualizado, o

1. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração: Lei nº 12.232/2010*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 296.

momento de sua constituição e a responsabilidade de seus membros são examinados nos subitens a seguir.

4.1. Conceito e competência legal da subcomissão técnica

A subcomissão técnica é o órgão colegiado constituído no âmbito do processo licitatório de publicidade com competência exclusiva para analisar e julgar as propostas técnicas apresentadas pelas agências licitantes. Integra a estrutura organizacional do certame, mas atua de forma autônoma em relação à comissão de contratação, cada qual com atribuições próprias e delimitadas, sem hierarquia entre si.

Ao criar a subcomissão técnica, o legislador teve três preocupações centrais.

A primeira foi separar, do processamento geral do certame, a função de análise e julgamento das propostas técnicas apresentadas pelas agências licitantes. Essa separação não é meramente organizacional, é a garantia de que o julgamento do mérito técnico das propostas não se confunda com as decisões procedimentais que cabem à comissão de contratação.

A segunda foi atribuir esse julgamento a profissionais com formação ou atuação nas áreas de comunicação, publicidade ou marketing. O legislador reconheceu que a avaliação de um plano de comunicação publicitária exige conhecimento especializado que não pode ser presumido em qualquer agente público.

A terceira foi assegurar neutralidade e imparcialidade no julgamento, por meio de regras de composição que reduzam o risco de favorecimentos indevidos, em especial pela exigência de que parte dos membros seja externa ao órgão licitante.

Essas três preocupações estão refletidas na primeira parte do §1º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010, que assim define a subcomissão técnica:

As propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, 3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação.

A competência da subcomissão técnica não se limita ao julgamento do plano de comunicação publicitária. Nos termos do art. 10 da Lei nº 12.232/2010, seu julgamento abrange também o conjunto de informações relativas à agência licitante: sua capacidade de atendimento, as soluções criativas por ela já

desenvolvidas em problemas de comunicação semelhantes e o repertório de peças publicitárias produzidas em campanhas anteriores.

Trata-se, portanto, de um julgamento que avalia tanto a proposta apresentada para o certame quanto o histórico e a capacidade da agência licitante. É essa amplitude do objeto julgado que justifica, e ao mesmo tempo exige, a especialização técnica de seus membros.

4.2. O enquadramento funcional dos membros da subcomissão técnica

Os particulares que se disponibilizam a contribuir com o Poder Público no julgamento das propostas técnicas das licitações de publicidade exercem o chamado *munus público*. Isto é, “*sujeitam-se a certos encargos em favor da coletividade a que pertencem, caracterizando-se, nesse caso, como transitórias as suas funções*”².

O *munus público* não é mera qualificação acadêmica. Dele decorrem consequências jurídicas concretas. A primeira é que o membro sorteado para integrar a subcomissão técnica não pode recusar o encargo sem justa causa – o exercício da função é um dever, não uma faculdade. A segunda é que o exercício dessa função gera responsabilidade: o membro que pratica ato irregular no desempenho de suas atribuições responde por ele, nas esferas administrativa, civil e criminal, tal como qualquer agente público. A terceira é que, enquanto no exercício da função, o membro está sujeito ao regime jurídico-administrativo – com todos os deveres e vedações que dele decorrem.

Por essa razão, entendemos que os particulares que participarem como membros da subcomissão técnica são enquadrados, durante o exercício das suas funções, como agentes em colaboração com o Estado. Não são considerados como servidores públicos na acepção estrita da palavra, haja vista que não possuem vínculo de provimento efetivo ou comissionado com o Estado destinados ao exercício daquela função.

Desse entendimento, não destoa Claudio Mauricio Freddo, para quem:

Destarte, o particular integrante da subcomissão técnica coloca-se inserido no conceito de “exercente de função pública” ou de “quem faça as vezes do Estado” em relação a este específico mister, de sorte que nas atividades a desempenhar na subcomissão técnica estará abrangido por todas as consequências de ostentar essas características. Como exemplo, poderá figurar este particular como autoridade coatora contra a qual se poderá impetrar mandado de segurança.

2. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. rev., ampl e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 561.

Nessa toada, o particular, nessa hipótese trazida pelo presente dispositivo, insere-se como agente público, com natureza jurídica de particular em colaboração com o poder público: pessoa física incumbida de uma função pública mediante remuneração ou não.³

Assemelham-se, assim, aos jurados que compõem o tribunal do júri, as pessoas convocadas para os serviços eleitorais, a exemplo dos mesários e os integrantes das juntas apuradoras, dentre outros exemplos.⁴ O traço comum entre todas essas figuras é preciso: trata-se de particulares que exercem, de forma transitória, função pública com poder decisório vinculante. O jurado decide sobre a culpa ou inocência do réu; o mesário decide sobre a validade do voto; o membro da subcomissão técnica decide sobre o mérito da proposta da agência licitante. Em todos os casos, a decisão tem força jurídica e produz efeitos que o Estado reconhece e pelo qual se responsabiliza.

Por serem considerados como agentes em colaboração com o Poder Público, sujeitam-se aos deveres próprios dos agentes públicos oriundos dos princípios que norteiam a Administração Pública, a exemplo dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que se encontram encartados no *caput* no art. 37 da Constituição da República.

4.3. Requisitos para integrar a subcomissão técnica

De A Lei nº 12.232/2010 estabelece, no §1º do art. 10, um único requisito de qualificação para integrar a subcomissão técnica: o membro deve ser formado em comunicação, publicidade ou marketing, **ou** atuar em uma dessas áreas. A conjunção alternativa é deliberada, ou seja, o legislador não exigiu titulação acadêmica formal, reconhecendo que o mercado publicitário é composto por profissionais de trajetórias diversas, nos quais a experiência prática pode suprir, com vantagem, a ausência de diploma.

A lei, portanto, não exige que os membros sejam servidores ou empregados públicos. Qualquer profissional que atenda ao requisito de qualificação técnica pode, em princípio, integrar a subcomissão, inclusive profissionais do setor privado, desde que respeitadas as regras de impedimento e suspeição.

Nada impede, porém, que os entes públicos estabeleçam requisitos adicionais por meio de regulamento próprio. É exatamente o que fez a SECOM/PR no âmbito federal. O art. 41 da IN SECOM/PR nº 9/2025 elenca os seguintes

3. FREDDO, Cláudio Maurício. *Lei de Licitações de Publicidade – Comentada artigo por artigo*, São Paulo: Migalhas, 2017, p. 189.

4. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. rev., ampl e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 561.

requisitos cumulativos para integrar a subcomissão técnica nas contratações do SICOM:

- I – possuir qualificação técnica evidenciada pela formação em cursos superiores, em nível de graduação ou pós-graduação, das áreas de comunicação ou pela atuação numa dessas áreas;
- II – ser servidor ou empregado público;
- III – não possuir vínculo contratual ou funcional, direto ou indireto, com licitante ou com o respectivo sócio ou dirigente;
- IV – não ser cônjuge ou companheiro de sócio ou dirigente de licitante, nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau; e
- V – não atuar e não ter atuado de forma relevante, em outras etapas, no âmbito do mesmo processo licitatório.

A exigência do inciso II (ser servidor ou empregado público) vai além do que a Lei nº 12.232/2010 estabelece. Trata-se de restrição regulamentar legítima, que reforça a imparcialidade do julgamento no âmbito federal ao limitar a composição da subcomissão a agentes com vínculo público formal. Outros entes federativos podem adotar solução distinta em seus regulamentos próprios, desde que observados os requisitos mínimos da lei.

A IN SECOM/PR nº 9/2025 também detalha o requisito de **atuação na área** para os casos em que o membro não possua a formação acadêmica exigida no inciso I. Nos termos do §1º do art. 41 (com a redação dada pela IN SECOM/PR nº 11/2026), o preenchimento desse requisito exige o exercício de pelo menos um ano ininterrupto em atividades de comunicação, computado nos quatro anos anteriores à contratação pretendida. O marco de contagem retroativa desse período de quatro anos é a publicação do edital de licitação no Diário Oficial da União (§2º do art. 41).

Por fim, o encargo de membro da subcomissão técnica **não pode ser recusado** pelo servidor ou empregado público sorteado, salvo motivo plenamente justificável, a critério da autoridade do órgão ou entidade responsável pela licitação (art. 43, §6º, IN SECOM/PR nº 9/2025). A atuação no colegiado é, portanto, um ônus inerente ao cargo – e não uma faculdade do servidor.

4.4. Composição e quantitativo da subcomissão técnica

De acordo com a primeira parte do §1º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010, a subcomissão técnica será composta de, pelo menos, 3 (três) membros. O legislador fixou o quantitativo mínimo, mas silenciou sobre o máximo.

Do silêncio normativo surgem dois questionamentos práticos: é possível que a subcomissão técnica seja formada por mais de três membros? Em sendo possível, o quantitativo precisará, necessariamente, ser um número ímpar?

Em resposta à primeira indagação, é plenamente possível que a subcomissão seja constituída por número superior a três membros, justamente pela expressão utilizada pelo legislador (“pelo menos”), que denota um piso, não um teto. A Administração tem discricionariedade para constituir subcomissão com maior número de membros, desde que respeitadas as demais regras de composição previstas na lei, em especial a proporção mínima de membros externos.

Quanto à segunda indagação, a lei também não exige que o quantitativo seja ímpar. No entanto, é recomendável que assim seja – cinco, sete, nove membros –, para evitar a possibilidade de empate no julgamento das propostas técnicas, situação que a lei não regula e que geraria insegurança jurídica sobre o resultado do certame.

No âmbito federal, a IN SECOM/PR nº 9/2025 acrescenta uma regra relevante sobre a composição: a subcomissão técnica será integrada por membros **titulares e suplentes, em igual número** (art. 43, I). Os suplentes são escolhidos por sorteio, na mesma sessão pública de escolha dos titulares, entre os nomes remanescentes da relação prévia (art. 43, V). A ordem de sorteio dos suplentes determina a ordem de convocação nos casos de impedimento do titular (art. 43, VI).

Ponto relevante trazido pela IN diz respeito à substituição do titular pelo suplente. Uma vez convocado para substituir membro efetivo, o suplente passa a atuar em caráter **definitivo**, sendo o nome do membro efetivo automaticamente transferido para a última posição da lista de suplentes, salvo quando o gênero do impedimento não o permitir (art. 43, §3º). Não há, portanto, possibilidade de revezamento entre titular e suplente ao longo do julgamento, isto é, quem substitui, o faz de forma permanente.

Por fim, quanto à possibilidade de a subcomissão ser composta exclusivamente por membros externos ao órgão licitante, o TCU firmou entendimento de que isso é juridicamente possível. A Lei nº 12.232/2010 exige apenas que pelo menos um terço dos membros seja externo, não que haja necessariamente membros internos. Nada impede, portanto, que todos os membros sejam externos, desde que atendidos os requisitos de qualificação técnica e os demais requisitos legais:

Nas licitações para contratação de serviços de publicidade, é possível formar a subcomissão de avaliação de propostas técnicas apenas com integrantes sem vínculo funcional ou contratual com o órgão ou a entidade promotora do certame, pois o art. 10, § 1º, da Lei 12.232/2010 não exige a presença de membros com o mencionado vínculo. (TCU,

Acórdão nº 1.548/2019-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer, Sessão de Julgamento de 03/07/2019)

A composição da subcomissão técnica é, portanto, matéria de disciplina legal mínima – a lei fixa o piso, não o teto. Dentro desse espaço, a Administração exerce discricionariedade legítima, podendo ampliar o número de membros e adotar, por regulamento próprio, regras adicionais que reforcem a imparcialidade e a qualidade do julgamento.

4.4.1. A regra do membro externo

A parte final do §1º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010 impõe que pelo menos 1/3 (um terço) dos membros da subcomissão técnica não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.

O objetivo do legislador foi oxigenar o julgamento. Ao exigir que parte dos membros seja externa ao órgão licitante, a lei garante que as propostas técnicas sejam avaliadas também por profissionais sem qualquer relação institucional com o contratante, reduzindo, portanto, o risco de influências indevidas e fortalecendo a imparcialidade do colegiado.

A questão central que esse dispositivo suscita é: qual o alcance da expressão “vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto”?

O vínculo **direto** é de identificação simples: é aquele mantido diretamente com o órgão ou entidade responsável pela licitação, como o do servidor efetivo, do empregado público, do ocupante de cargo em comissão ou do prestador de serviços contratado diretamente pelo contratante.

O vínculo **indireto** é mais complexo e exige interpretação cuidadosa. A IN SECOM/PR nº 9/2025 oferece uma definição precisa no art. 44: considere-se vínculo indireto a vinculação com a **atividade principal do órgão ou entidade responsável pela licitação** ou com a **atividade que integra a cadeia produtiva do licitante**.

Essa definição tem implicações práticas relevantes. Considere, por exemplo, o servidor de uma empresa pública ou autarquia vinculada ao mesmo ente federativo que promove a licitação. Ainda que não mantenha vínculo direto com o órgão licitante, pode ser considerado vinculado indiretamente se sua atividade institucional estiver relacionada à atividade principal do contratante. Da mesma forma, profissional que atue em empresa fornecedora de serviços à cadeia produtiva de algum dos licitantes pode estar enquadrado nessa vedação.

Ainda sobre essa temática, uma dúvida sempre costuma ocorrer: o membro externo pode ser oriundo do mercado privado?

A Lei nº 12.232/2010 não responde a essa pergunta. Ao exigir apenas a ausência de vínculo funcional ou contratual com o órgão licitante, a lei não veda expressamente a participação de profissionais da iniciativa privada na composição da subcomissão técnica. O silêncio legislativo, nesse ponto, delega a resposta à regulamentação de cada ente.

Na ausência de regulamentação própria, a interpretação que prevalece é a permissiva: o membro externo pode ser um profissional do setor privado, desde que atenda aos requisitos de qualificação técnica e não mantenha qualquer vínculo com o órgão licitante.

Havendo regulamentação, porém, o ente pode restringir essa possibilidade. É o que faz a IN SECOM/PR nº 9/2025 no âmbito federal: ao exigir que os membros da subcomissão técnica sejam servidores ou empregados públicos (art. 41, II), a norma veda a participação de profissionais do mercado privado, ainda que externos ao órgão licitante.

A verificação do cumprimento dos requisitos de composição, incluindo a ausência de vínculo direto ou indireto, é responsabilidade da comissão de contratação, que deve se certificar do atendimento dessas exigências e reportar qualquer fato que possa implicar impedimento ou suspeição de membro (art. 43, §5º, IN SECOM/PR nº 9/2025).

As consequências do descumprimento são graves. O TCU firmou entendimento de que a irregularidade verificada na composição da subcomissão técnica constitui vício insanável, que torna inválidos todos os atos por ela praticados e impõe a anulação do certame (TCU, Acórdão nº 1.548/2019-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer, Sessão de Julgamento de 03/07/2019). Se o órgão responsável pelo julgamento técnico foi irregularmente composto, todo o resultado por ele produzido fica contaminado, ou seja, não há como sanar o defeito sem refazer o julgamento.

4.5. O processo de escolha dos membros

A Lei nº 12.232/2010 detalhou o processo de escolha dos membros da subcomissão técnica com o objetivo de conferir isonomia e imparcialidade à seleção, contemplando ainda o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados ao longo do procedimento.

A escolha se dá por sorteio, realizado em sessão pública, entre os nomes de uma relação prévia de profissionais previamente cadastrados. Essa opção pelo sorteio não é o mecanismo utilizado pelo legislador para afastar a possibilidade de escolha discricionária dos membros pela Administração, eliminando o risco de composição direcionada do colegiado julgador.

A relação prévia deve conter, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão técnica e ser composta por pelo menos 1/3 (um terço) de

profissionais sem vínculo funcional ou contratual com o órgão licitante, nos termos do §2º do art. 10.

Para contratações de menor valor – até 10 vezes o limite previsto para serviços na alínea *a* do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666/1993 –, a lei previa uma exceção: a relação prévia poderia conter, no mínimo, o dobro dos integrantes da subcomissão, mantida a proporção mínima de membros externos (§3º do art. 10). Essa exceção, contudo, tornou-se inaplicável. Com a revogação da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 14.133/2021 e a supressão da modalidade convite – à qual o parâmetro de valor estava associado –, o dispositivo perdeu seu referencial normativo. Não há, na legislação vigente, valor substituto que permita delimitar o campo de incidência do §3º.

A relação prévia deve ser publicada na imprensa oficial com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data marcada para o sorteio (§4º do art. 10). Essa publicidade serve a dois propósitos: permitir que os interessados conheçam os candidatos antes do sorteio e viabilizar o exercício do direito de impugnação.

Qualquer interessado poderá impugnar pessoa integrante da relação prévia até 48 horas antes da sessão pública destinada ao sorteio, mediante a apresentação fundamentos jurídicos plausíveis (§5º do art. 10). Admitida a impugnação, o impugnado tem o direito de abster-se de atuar na subcomissão técnica, declarando-se impedido ou suspeito antes da decisão da autoridade competente (§6º). O acolhimento da impugnação ou a abstenção do impugnado implica, se necessário, a elaboração e publicação de nova lista sem o nome impugnado (§7º). A sessão pública de sorteio somente será realizada após a decisão motivada da impugnação, garantidos o prazo mínimo de publicação e a possibilidade de fiscalização por qualquer interessado (§8º).

O sorteio deve ser processado de modo a garantir a proporcionalidade entre membros vinculados e não vinculados ao órgão licitante, preservando a composição mínima de 1/3 de membros externos (§9º do art. 10).

Um ponto relevante diz respeito ao significado da expressão “previamente cadastrados” prevista no §2º do art. 10. O TCU firmou entendimento de que o cadastro prévio exigido pelo referido dispositivo não precisa ser específico para fins de formação da subcomissão técnica, basta que ele seja prévio, ou seja, que já exista publicamente antes da data do sorteio:

A expressão “previamente cadastrados”, constante do art. 10, § 2º, da Lei 12.232/2010, não impõe que o cadastro seja específico para fins de formação da subcomissão técnica responsável pelo julgamento das propostas técnicas nas licitações destinadas à contratação de serviços de publicidade, mas tão somente que ele seja prévio, isto é, que já exista publicamente antes da data do sorteio dos membros da subcomissão. (TCU, Acórdão nº 2568/2018-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, Sessão de Julgamento de 07/11/2018)

Igualmente relevante é a vedação à escolha *ad hoc* dos membros. O TCU é categórico: não é admissível a designação direta de membros para a subcomissão técnica, ainda que se alegue conveniência administrativa ou urgência. O sorteio entre profissionais previamente cadastrados é requisito inafastável:

É incabível a escolha *ad hoc* dos membros que comporão a subcomissão destinada à análise e ao julgamento das propostas técnicas nas licitações para contratação de serviços de publicidade, os quais devem ser escolhidos por sorteio entre profissionais previamente cadastrados (art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei 12.232/2010). (TCU, Acórdão nº 2250/2018-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, Sessão de Julgamento de 26/09/2018)

O processo de escolha dos membros da subcomissão técnica revela, em sua integralidade, uma opção legislativa clara pela objetividade e pela impessoalidade. O sorteio entre profissionais previamente cadastrados, a publicidade da relação, o direito de impugnação e a proporcionalidade na composição formam um conjunto coerente de garantias que visa blindar o julgamento das propostas técnicas de interferências indevidas antes mesmo que o colegiado se reúna para julgar.

4.6. É possível haver remuneração para os seus membros?

A Lei nº 12.232/2010 silencia sobre a possibilidade de remuneração dos membros da subcomissão técnica. Não há vedação expressa, tampouco autorização. No âmbito federal, a IN SECOM/PR nº 9/2025 igualmente deixou o tema sem regulamentação, lacuna esta que persiste desde a edição da norma que a precedeu.

Diante do silêncio normativo, a questão precisa ser enfrentada à luz da hermenêutica do arranjo institucional relacionado à contratação do serviço de publicidade pelo Poder Pública.

Nessa ordem de ideias, o ponto de partida é a natureza jurídica dos membros da subcomissão técnica. Trata-se de agentes em colaboração com o Estado, que exercem *munus* público de caráter transitório. Figuras análogas – jurados e mesários – não são remuneradas pelo exercício de suas funções, o que poderia sugerir, por analogia, a gratuidade do encargo.

Essa analogia, porém, não é conclusiva. O exercício da função de membro da subcomissão técnica não se confunde com o dever cívico do jurado ou do mesário. Trata-se de atividade que demanda conhecimento técnico especializado, dedicação de tempo significativo e responsabilidade jurídica pelo resultado do julgamento, elementos que, em outros contextos do direito administrativo, justificam a remuneração de colaboradores externos.

Mais do que isso, há um argumento de ordem prática que milita em favor da remuneração: o pagamento pelo serviço prestado reduz a vulnerabilidade do membro a influências externas. O profissional que atua gratuitamente está mais exposto a pressões – da Administração ou da iniciativa privada – do que aquele que recebe contraprestação regular pelo exercício da função. A remuneração, nesse sentido, não é apenas justa, é um instrumento de fortalecimento da imparcialidade do colegiado.

Nossa posição é a de que a remuneração dos membros da subcomissão técnica é juridicamente possível, desde que prevista em lei ou outro normativo infralegal (incluímos nessa classe até mesmo o próprio edital do certame, o edital de convocação para formação da subcomissão técnica ou qualquer outro meio idôneo) do ente contratante, em observância ao princípio da legalidade. Na ausência de norma específica, prevalece a gratuidade, não por vedação, mas por falta de fundamento legal para o pagamento. Cabe, portanto, aos entes públicos que desejam remunerar os membros da subcomissão técnica regulamentar expressamente essa possibilidade, fixando os critérios e os valores aplicáveis.

Claudio Mauricio Freddo também concorda com a necessidade de haver remuneração dos membros da subcomissão técnica nos seguintes termos:

Todavia não parece lógico que se exija desses particulares que trabalhem de graça para a administração, como uma doação de serviços, ainda mais em vista de toda a responsabilidade que seus atos podem acarretar – inclusive a eles mesmos, eis que estarão no exercício de função pública, sujeitos, mesmo que por apenas aqueles atos que praticarem na licitação, há leis como a de improbidade administrativa. Estão sujeitos a toda legislação que trata de crimes contra a administração pública, inclusive os tipos penais de que trata a própria lei 8.666/93.

Assim tem-se que no ato de Constituição da subcomissão técnica deve-se estipular a remuneração pelos serviços por seus membros. Tal solução não ofende a necessidade de previsão orçamentária, em especial citar despesas já estiverem contabilizadas no valor total a ser pendido para a realização do certame.⁵

De igual modo, Carlos Pinto Coelho Motta entende que a remuneração dos membros da subcomissão técnica é, além de juridicamente possível,

5. FREDDO, Cláudio Maurício. *Lei de Licitações de Publicidade – Comentada artigo por artigo*, São Paulo: Migalhas, 2017, p. 190.