



Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte
Tribunal de Justiça
3ª Vara da Comarca de Macaíba

Processo nº 0800755-62.2026.8.20.5105

AÇÃO POPULAR (66)

Promovente: GABRIEL GANDOLPHI DE ALMEIDA

Promovido(a): MUNICIPIO DE IELMO MARINHO e outros (3)

DESPACHO

Antes de apreciar o pleito liminar, reputo necessário ouvir a parte contrária, em homenagem ao princípio do contraditório.

Assim, intinem-se os promovidos para, no prazo de 05 (cinco) dias, manifestar-se sobre o pleito liminar.

Ressalto, desde já, que a ausência de manifestação poderá ensejar a concessão da tutela de urgência pretendida.

Após, voltem-me conclusos para decisão de urgência.

Macaíba, data do sistema.

DIEGO DANTAS

Juiz de Direito

(Documento assinado eletronicamente)



AO JUÍZO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE MACAÍBA DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO – ART. 1.048, IV, DO CPC

GABRIEL GANDOLPHI DE ALMEIDA,
brasileiro, solteiro, advogado, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas sob nº
092.988.809-01, título de eleitor nº 059417760957, zona 76, seção 801,
residente e domiciliado à Rua Mato Grosso do Sul, nº 355, bairro Parque
Guarani, Joinville - SC, CEP 89235-830, endereço de e-mail
gandolphi.adv@gmail.com, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência,
atuando em causa própria, propor

AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR

contra:

MUNICÍPIO DE IELMO MARINHO,
pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 08.004.525/0001-
07, sediado na rua José Camilo Bezerra, n. 69, Centro, Ielmo Marinho - RN, CEP
59490-000;

FERNANDO BATISTA DAMASCENO,
prefeito, inscrito no CPF sob o n. 007.828.644-14, com endereço profissional na
sede da prefeitura de Ielmo Marinho, rua José Camilo Bezerra, n. 69, Centro,
Ielmo Marinho - RN, CEP 59490-000;

ORLANDO BATISTA DAMASCENO,
brasileiro, secretário municipal de administração e finanças, inscrito no CPF sob
o n. 009.516.054-02, com endereço profissional na sede da prefeitura de Ielmo
Marinho, rua José Camilo Bezerra, n. 69, Centro, Ielmo Marinho - RN, CEP
59490-000;

**WALLACE MACIEL DO NASCIMENTO
SILVA**, brasileiro, pregoeiro municipal, inscrito no CPF sob o n. 049.858.654-51,



com endereço profissional na sede da prefeitura de Ielmo Marinho, rua José Camilo Bezerra, n. 69, Centro, Ielmo Marinho - RN, CEP 59490-000;

o que faz pelos seguintes fatos e fundamentos:

1. DOS FATOS

O Município de Ielmo Marinho abriu procedimento licitatório para registro de preços para contratação de empresa especializada nos serviços especializados para planejar, desenvolver e executar estratégias de comunicação institucional. Incluindo a criação de campanhas publicitárias, gestão de redes sociais, produção de conteúdo, assessoria de imprensa, identidade visual, análise de mercado e orientação para ações de engajamento com a comunidade para atender as necessidades do município. O certame, realizado por intermédio do Pregão Eletrônico n. 001/2026, adotou o critério de julgamento de “menor preço por item”.

Ocorre que a contratação de serviços de comunicação institucional por meio da modalidade pregão é manifestamente ilegal. A legislação específica aplicável à matéria, a Lei nº 12.232/2010, estabelece de forma peremptória que o critério de julgamento para tais serviços deve ser obrigatoriamente do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Diante disso, impera o manejo de Ação Popular para declarar nulos os atos lesivos, ilegítimos e ilegais praticados pelos Requeridos e condenar os responsáveis por perdas e danos.

2. DA ILEGALIDADE DA MODALIDADE PREGÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

Em primeiro lugar, ressalta-se que o advento da Lei 14.133/2021 não revogou a Lei 12.232/2010, muito pelo contrário, ambas as normas estão vigentes e, inclusive, a própria Lei 14.133/2021, artigo 186, estabeleceu sua aplicação subsidiária à Lei 12.232/2010. Não obstante, a Lei 12.232/2010 se trata de norma de caráter especial, pois disciplina



especificamente sobre licitações para serviços de publicidade e comunicação institucional.

Em segundo lugar, uma vez que a Lei 14.133/2021 é subsidiária, a análise primária deve se dar considerando as disposições da Lei 12.232/2010. Portanto, o primeiro ponto a ser analisado, é se o objeto da licitação se enquadra como serviço de publicidade e/ou serviço de comunicação institucional. E, somente caso o objeto não se enquadre nos termos da Lei 12.232/2010, deve-se analisar o objeto segundo a ótica da Lei 14.133/2021, para definir se é o caso de um serviço comum ou serviço técnico especializado.

Conforme item 1 do termo de referência, os serviços licitados são:

LOTE ÚNICO	
ITEM	DESCRIÇÃO
01	Elaboração de logotipos, cartazes, cartilhas, panfletos, folders, informativos em geral, placas, cards de qualquer nível para as redes sociais e comunicação em geral, postagens de temas relevantes à população, de acordo com a demanda e necessidade da administração.
02	Serviços especializados em assessoria de imprensa para divulgar ações, projetos, eventos e atividades desenvolvidas, com produção de notas, releases, cobertura fotográfica e sugestões de pauta a serem enviados à imprensa da região que abrange: TVs, jornais impressos, sites de notícias, blogs, rádios, revistas, e outros meios de comunicação on-line e off-line
03	Captação de imagens, edição de imagens, incluindo aéreas, para produção de vídeos institucionais e cobertura in loco de eventos da administração.
04	Planejamento mensal de comunicação, visando ampliar performance digital dos perfis institucionais no Facebook, Instagram, Twitter e demais redes sociais.
	Relatório mensal com métricas de desempenho

Na justificativa para a contratação, item 2 do termo de referência, o Município informa que a contratação contempla atividades de **criação de campanhas publicitárias**, **gestão de redes sociais**, **produção de conteúdo multimídia**, **assessoria de imprensa**, **desenvolvimento**



de identidade visual, análise de mercado e suporte às ações de engajamento com a comunidade”

Destaca-se que o próprio ente público, por diversas vezes no edital, menciona se tratar de contratação de serviços de publicidade, assessoria de imprensa e comunicação institucional com foco em promover a interação com a comunidade.

Como bem disciplina o art. 20-B, II, da Lei 12.232/2010, o serviço de relações públicas, inerente ao serviço de comunicação institucional, é definido como o “esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais”. Nesse sentido, item 2.3 do termo de referência:

“Além disso, o suporte especializado em comunicação institucional proporciona ganhos em eficiência administrativa, na medida em que possibilita à Prefeitura padronizar sua imagem institucional, melhorar o relacionamento com a sociedade e ampliar o alcance das políticas públicas implementadas. Ressalta-se que os serviços em questão demandam expertise técnica, justificando a necessidade de contratação de empresa com capacitação comprovada na área, haja vista que o Município não dispõe de equipe interna com especialização suficiente para suprir tais demandas de maneira satisfatória.”

Os arts. 2º, 20-A, caput e §1º, e 20-B, todos da Lei 12.232/2010, expressamente dispõem que os serviços descritos nos itens 1, 2 e 3 do termo de referência integram aqueles regulamentados pela Lei 12.232/2010:

“Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da



execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

Art. 20-A. A contratação de serviços de comunicação institucional, que compreendem os serviços de relação com a imprensa e de relações públicas, deverá observar o disposto no art. 5º desta Lei.

§1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo à contratação dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e **gestão de suas redes sociais** e à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional.

Art. 20-B. Para fins desta Lei, os serviços de comunicação institucional compreendem os serviços de relações com a imprensa e de relações públicas, assim definidos:"

Portanto, analisando a licitação em questão, tem-se que o objeto desta se enquadra perfeitamente como serviço de comunicação institucional. Nesse sentido, a Lei n. 12.232/2010, norma especial que regula a contratação de serviços de publicidade e comunicação institucional pelos entes públicos, impõe de forma cogente que a escolha da proposta vencedora se dê por um dos critérios de "melhor técnica" ou "técnica e preço":

"Art. 5º As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, **adotando-se como obrigatórios os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço"**."



Trata-se de comando imperativo previsto no art. 5º, caput, da referida norma, cuja redação não deixa margem à interpretação extensiva nem à aplicação de exceções fundadas em conveniência administrativa. A escolha por esses critérios não é uma faculdade conferida à Administração Pública, mas uma obrigação legal que a vincula diretamente, conforme reforçado pelo princípio da legalidade estrita que rege a atuação administrativa.

Conforme estabelece o artigo 2º da referida norma, os serviços de publicidade compreendem um conjunto de atividades que envolvem o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção e a execução de campanhas e peças publicitárias. Tais tarefas possuem natureza eminentemente intelectual e criativa, sendo tecnicamente impossível dissociar a execução material do esforço inventivo que as precede.

Ainda que se superasse a aplicação da Lei 12.232/2010, a licitação esbarraria na própria Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas, a qual expressamente determina a impossibilidade de utilização da modalidade pregão para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual que envolvam atividades de criação:

Art. 29. (...)

Parágrafo único. **O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Na presente demanda, o edital expressamente prevê a criação de campanhas publicitárias, gestão de redes sociais, produção de conteúdo multimídia, assessoria de imprensa, desenvolvimento de identidade visual, análise de mercado e suporte às ações de engajamento com a comunidade, atividades que exigem discernimento artístico e técnica especializada.

A tentativa do Município de enquadrar a contratação de serviços licitados no rol de "serviços comuns", aptos à



modalidade pregão e ao critério de menor preço, revela-se juridicamente inadequada, por afrontar o princípio da especialidade, segundo o qual a norma especial (Lei n. 12.232/2010) prevalece sobre a norma geral (Lei n. 14.133/2021), nos termos do art. 186 da Lei n. 14.133/2021.

A Administração Pública não tem liberdade para escolher a modalidade licitatória quando a lei já a determina expressamente para determinado objeto. No caso, serviços de comunicação institucional constituem, por sua própria natureza, atividade de criação intelectual e estratégica, que demanda análise técnica da proposta, e não apenas um juízo de valor fundado no menor preço.

Ainda que o termo de referência elaborado pelo Município tenha buscado justificar a adoção do pregão pela alegada inaplicabilidade da Lei 12.232/2010, tal justificativa, por mais bem-intencionada que seja, não tem o condão de afastar obrigação imposta por norma federal específica. O juízo de conveniência da Administração não pode sobrepor-se ao que está determinado em lei, sob pena de violação à legalidade e ao regime jurídico-administrativo.

Os padrões de desempenho e qualidade relacionados aos serviços de comunicação institucional não se podem ser definidos através do mercado. O que se tem por relevante neste tipo de serviço é o projeto, a notoriedade e qualificação da agência e seus profissionais. Não se trata da aquisição de um serviço comum que é prestado da mesma forma para vários clientes, mas de um serviço que é sempre exclusivo para cada cliente e serviço contratado.

Por esse motivo, as licitações de serviços de comunicação institucional não podem considerar, para o julgamento das propostas técnicas das licitantes, apenas fatores objetivos, pois, do contrário, não seria possível encontrar a proposta técnica qualitativamente mais vantajosa ao Poder Público. Conseqüentemente, referidos serviços não podem ser contratados por “menor preço” ou “maior retorno econômico”, mas apenas por “melhor técnica” ou “técnica e preço”.



Portanto, a modalidade escolhida pelos Requeridos não é lícita para o objeto que está sendo licitado, devendo referida licitação ser anulada, bem como, eventuais contratos decorrentes dessa licitação.

3. DA ILEGALIDADE NA INCLUSÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA DE IMPRENSA EM CONTRATAÇÃO DE PUBLICIDADE

Conforme termo de referência, além da contratação de serviços de publicidade, o objeto do certame inclui, de forma indevida, a prestação de serviços próprios da área de assessoria de imprensa e relações públicas.

Tais atividades, no entanto, estão expressamente excluídas do escopo da contratação publicitária regida pela Lei nº 12.232/2010. O § 2º do art. 2º da referida lei dispõe, de forma categórica:

“§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.”

A clareza da norma dispensa maiores interpretações. O legislador excluiu deliberadamente as atividades de assessoria de imprensa do rol de serviços que podem ser contratados conjuntamente com serviços de publicidade institucional. Ao fazê-lo, impôs à Administração a obrigação de contratar tais serviços por meio de procedimento licitatório próprio.

Assim, a inclusão desses serviços no objeto da contratação de agência de publicidade configura manifesta ilegalidade por desvio de finalidade e violação ao princípio da legalidade administrativa, na



medida em que amplia indevidamente o escopo contratual para além do permitido em lei.

Tal prática também compromete a competitividade do certame, restringindo a participação de licitantes que não oferecem ou não possuem estrutura para executar atividades fora da seara publicitária. Isso implica violação ao princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

Portanto, ao admitir a contratação de serviços de assessoria de imprensa sob a roupagem de serviços publicitários, a Administração não apenas burla a legalidade estrita como também fragiliza os controles institucionais e abre margem para possíveis sobrepreços ou contratações direcionadas.

Diante disso, impõe-se o reconhecimento da nulidade do ato administrativo e de eventual contrato dele decorrente, em razão da inclusão indevida de objeto estranho ao regime legal próprio da publicidade institucional, conforme proibição expressa contida no § 2º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010.

4. DO DANO AO ERÁRIO – INTERESSE DE AGIR

Em primeiro lugar, tratando-se de Ação Popular, há três tipos de atos nulos abrangidos pela Lei 4.717/1965:

- Atos expressamente nulos (art. 2º);
- Atos presumivelmente nulos (art. 4º);
- Atos nulos não previstos em lei, os quais demandam efetiva comprovação do binômio ilegalidade-lesividade.

Na presente demanda está-se diante de um ato expressamente nulo e lesivo, previsto no art. 2º da Lei 4.717/1965:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

b) vício de forma;

c) ilegalidade do objeto;



Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

A própria lei expressamente determina que os atos contrários à lei são nulos e lesivos ao patrimônio público, dispensando a necessidade de efetiva comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, bastando a sua existência para caracterização do dano.

O prejuízo, na ação popular, não é exclusivamente patrimonial, mas também moral e cívico, decorrente da preterição dos princípios constitucionais. A afronta direta à lei federal especial constitui lesão presumida ao patrimônio público imaterial e à integridade dos procedimentos licitatórios.

Nesse sentido, considerando a ofensa direta às normas e princípios de licitações, a jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça é pacífica em reconhecer a ilegalidade por inobservância dos princípios administrativos:

ADMINISTRATIVO. **AÇÃO POPULAR**. EX-PREFEITO. CONTRATO ADMINISTRATIVO COM FINS PUBLICITÁRIOS. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. **INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS**. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73 NÃO CARACTERIZADA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO COM A EMPRESA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS. ILEGITIMIDADE PASSIVA E SUPOSTA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. REVISÃO DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7/STJ. **LESIVIDADE AO ERÁRIO. CARACTERIZAÇÃO**. PRECEDENTES.



I - Na origem foi proposta ação popular contra o Município de Ribeirão Preto e o ex-prefeito, com o objetivo de discutir um contrato administrativo com fins publicitários, realizado em desacordo com os princípios administrativos, sem licitação.

(...)

VI - O acórdão recorrido encontra-se em perfeita sintonia com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que **basta a ilegalidade do administrativo por ofensa a normas e princípios administrativos para caracterização do dano ao erário**. Precedentes: REsp n. 1.143.969/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 7/11/2017, AgRg no REsp n. 1.425.230/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/5/2016.

(AREsp n. 985.953/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/5/2019, DJe de 13/5/2019.)

Ainda, o Supremo Tribunal Federal, no tema 836, fixou entendimento de que:

“Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe.”

Assim, a jurisprudência da Suprema Corte é clara: a lesão ao patrimônio moral da Administração Pública (configurada, *in casu*, pela alegada violação à legalidade e à moralidade no processo licitatório – que deveria ser "melhor técnica" e foi "menor preço") é, por si só, suficiente para configurar o requisito constitucional de lesividade e, consequentemente, o interesse de agir.



5. DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA CAUSALIDADE PARA CONDENAR OS REQUERIDOS AO ÔNUS PROCESSUAL

A Teoria da Causalidade, amplamente aplicada no direito processual civil, preconiza que a responsabilidade pelo pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios deve recair sobre aquele que deu causa à instauração do processo. No caso em tela, é inegável que a irregularidade da licitação, que levou à propositura da Ação Popular, foi a causa eficiente da demanda.

Assim, independente do juízo de procedência ou improcedência, negar a condenação dos Requeridos ao ônus de sucumbência seria, em essência, premiar a conduta irregular que motivou a demanda e onerar o cidadão que, de boa-fé, buscou a tutela jurisdicional para a defesa do patrimônio público e da legalidade. Uma possível impossibilidade de se anular eventuais contratos e a licitação aqui mencionada, ou a perda superveniente do objeto desta demanda, neste contexto específico, não elide a responsabilidade pela causalidade do processo.

Nesse sentido, a Ilma. Ministra Laurita Vaz, no REsp 1.113.175/DF, em seu voto destacou:

Essa moderna acepção do instituto dos honorários advocatícios, em linhas gerais, decorre da substituição da "teoria da sucumbência", que atribuía a responsabilidade pelo custo do processo ao vencido, pela atual "**teoria da causalidade**" – adotada, inclusive, pela jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça –, que estabelece como critério para identificação do responsável pelo custo do processo a parte que lhe deu causa. Nessa linha, merece destaque a lição de Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes, *in verbis*:

(...)

"Hoje prevalece o entendimento de que o verdadeiro critério para identificação do responsável pelo custo do processo é causalidade e não a sucumbência."



(REsp n. 1.113.175/DF, relator Ministro Castro Meira, Corte Especial, julgado em 24/5/2012, DJe de 7/8/2012.)

Assim é a jurisprudência do e. STJ, pacífica há mais de 25 anos:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. PERDA DO OBJETO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. CONDENAÇÃO DA PARTE RÉ AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. REGRA ESPECÍFICA DA LEI 4.717/1965. RECURSO PROVIDO.

(...)

3. No caso dos autos, após o ajuizamento da ação popular pela parte ora recorrente e o deferimento de cautelar, as partes contratantes rescindiram a avença, o que ensejou a extinção do processo sem resolução do mérito por perda de seu objeto. Consequentemente, **as partes recorridas, que deram causa à demanda, devem ser condenadas ao pagamento de custas e honorários, nos termos do art. 12 da Lei 4.717/1965.**

4. Recurso especial provido.

(REsp n. 2.137.086/PA, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 26/6/2024.)

Dessa forma, em observância aos princípios da causalidade, requer-se a condenação dos Requeridos ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, pois foram eles que, com suas ações e omissões, deram azo à propositura desta Ação Popular.

Considerando que a anulação de uma licitação torna a demanda como de valor inestimável, o Autor requer que, para fixação dos honorários por equidade, seja observado o disposto no §8º-A do art. 85 do CPC, o qual determina que:



“(…) para fins de fixação equitativa de honorários sucumbenciais, o juiz deverá observar os valores recomendados pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil a título de honorários advocatícios ou o limite mínimo de 10% (dez por cento) estabelecido no § 2º deste artigo, **aplicando-se o que for maior**.

Considerando que a presente demanda envolve a Fazenda Pública, para atendimento ao disposto no §8º-A, art. 85 do CPC, há de se considerar os limites mínimos constantes no §3º, art. 85 do CPC.

6. DA LEGITIMIDADE ATIVA

Como bem dispõe a lei 4717/1965, que regula a ação popular, qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público. Sendo assim, o Autor apresenta no anexo a Certidão de Regularidade junto ao Tribunal Superior Eleitoral e seu título de eleitor, a fim de comprovar os requisitos necessários de sua condição de cidadão e legitimidade ativa para propor Ação Popular.

7. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

Em primeiro lugar, nos termos do art. 6º da Lei de Ação Popular, a ação será proposta contra houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão. Nesse sentido, o e. Superior Tribunal de Justiça entende que TODOS aqueles que, de algum modo, houverem participado do ato impugnado, seja por atos omissivos ou comissivos, devem compor o polo passivo da demanda:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ARTS. 489, § 1º, E 1022 DO CPC/2015. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A



QUO ANCORADO NO SUBSTRATO FÁTICO-
PROBATÓRIO DOS AUTOS. REVISÃO.
IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

2. A Primeira Turma desse Superior Tribunal tem asseverado que, "Segundo preceitua o art. 6º da Lei n. 4.717/1965, a ação popular será proposta em desfavor, dentre outros, das 'autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos deste'. [...] No escólio de Rodolfo de Camargo Mancuso, a *mens legislatoris* daquele preceito é 'estabelecer um espectro o mais abrangente possível, de modo a **empolgar no polo passivo não só o causador ou produtor direto do ato ou conduta sindicados, mas também todos aqueles que, de algum modo, para eles contribuíram por ação ou omissão**, e bem assim os que dele se tenham beneficiado diretamente' (in Ação Popular, São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2015, 8ª edição, pág. 203)" (AgInt no REsp 1.389.434/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 26/09/2017). (AgInt no AREsp n. 1.125.896/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/2/2020, DJe de 28/2/2020.)

Conforme exposto, são partes legítimas para figurar no polo passivo desta Ação Popular o Município de Ielmo Marinho, o chefe do poder executivo e os servidores que houverem ratificado o edital e seus anexos.

8. DA EXTENSÃO DA LESIVIDADE DOS ATOS

Conforme valores fornecidos pelo Município no Portal Nacional de Contratações Públicas, a licitação aqui impugnada possui um valor estimado de R\$ 171.407,28 (cento e setenta e um



mil e quatrocentos e sete reais e vinte e oito centavos) que indevidamente estão sendo licitados.

9. DA LIMINAR E DA TUTELA DE URGÊNCIA

A Lei 4.717/1965 que regulamenta a Ação Popular esclarece no Art. 5º, § 4º que na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado, demonstrando a possibilidade de concessão da medida de urgência.

A presente Ação Popular se baseia exclusivamente em prova documental, conforme os termos de referência e todo arcabouço legal que integra esta peça, de modo que os elementos que evidenciem a probabilidade do direito são constatados de pronto na análise da documentação da licitação e da legislação que é correlata.

Independentemente do que os Requeridos aleguem, os fatos, fundamentos e provas juntadas nesta peça são incontroversos, motivo que exsurtem inexoráveis os elementos que evidenciam a probabilidade do direito.

Além disso, o perigo de dano é evidente, considerando que o objeto da licitação está na iminência de ocorrer, de modo que permitir o andamento desta até o deslinde da demanda poderá gerar prejuízos irreversíveis ao patrimônio público. Logo, mostra-se razoável e prudente a concessão de tutela de urgência para suspender a licitação aqui atacada, até o deslinde da demanda, sob pena de multa, a fim de cessarem os atos lesivos ao patrimônio.

Considerando que a intervenção do douto Ministério Público é obrigatória em Ação Popular, requer-se à Vossa Excelência a intimação deste para que se manifeste sobre o requerimento liminar.

10. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se à Sua Excelência:



- A) A intimação do douto Ministério Público para que se manifeste sobre o requerimento liminar;
- B) A concessão da tutela de urgência para suspender a licitação aqui atacada, até o deslinde da demanda, a fim de cessarem os atos lesivos ao patrimônio;
- C) Deferida ou não a tutela, seja determinada a citação pessoal dos Requeridos, nos endereços indicados, para que respondam esta Ação Popular no prazo legal, sob as penas da Lei (Art. 7º, I, a, da Lei 4.717/1965);
- D) Ao final seja a Ação Popular julgada procedente para decretar a nulidade do Pregão Eletrônico n. 001/2026, do Município de Ielmo Marinho, e eventuais contratos firmados em decorrência da licitação;
- E) Seja aplicada a teoria da causalidade para condenar os Requeridos ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, sendo estes últimos no importe mínimo, considerando o que determina os §§ 3º e 8º-A, ambos do art. 85 do CPC;

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em Direito admitidos, em especial, a prova documental.

Atribui a causa o valor de R\$ 171.407,28 (cento e setenta e um mil e quatrocentos e sete reais e vinte e oito centavos).

Nestes termos, pede deferimento.

Ielmo Marinho, 07 de março de 2026.

GABRIEL GANDOLPHI DE ALMEIDA

OAB/SC 71446

(assinado eletronicamente)





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

3ª Vara da Comarca de Macaíba

Secretaria Unificada da Comarca de Macaíba

Rua Ovídio Pereira da Costa, s/nº, Bairro Tavares de Lyra, Macaíba/RN, CEP: 59.285-557

fone/whatsapp: (84) 3673-9420 – e-mail macaibaunificada@tjrj.jus.br

MANDADO DE INTIMAÇÃO

Processo nº 0800755-62.2026.8.20.5105

Ação: AÇÃO POPULAR (66)

Autor: GABRIEL GANDOLPHI DE ALMEIDA

Réu: MUNICÍPIO DE IELMO MARINHO e outros (3)

De ORDEM do Exmo(a). Sr(a). Dr(a).DIEGO COSTA PINTO DANTAS, Juiz(a) de Direito da 3ª Vara da Comarca de Macaíba, na forma da lei e no uso de suas atribuições legais.

M A N D A o Oficial de Justiça deste Juízo, a quem este for entregue, indo devidamente assinado, expedido nos autos acima referido, em trâmite perante este Juízo, INTIME, nesta cidade, Comarca, Jurisdição e/ou onde se possa(m) ser(em) encontrada(s) a(a) seguinte(s) pessoa(s):

DESTINATÁRIO: ORLANDO BATISTA DAMASCENO - SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
rua José Camilo Bezerra, 69, Prefeitura Municipal, Centro, IELMO MARINHO - RN - CEP: 59490-000

FINALIDADE: INTIMAR a pessoa acima qualificada para ciência do despacho de ID nº 186659676

DADO E PASSADO, nesta cidade de Macaíba/RN, aos 15 de maio de 2026. Eu, GUSTAVO HENRIQUE PINHEIRO DE OLIVEIRA, Analista Judiciário, que o digitei, conferi e assinei de ORDEM do MM Juiz(a) de Direito.

GUSTAVO HENRIQUE PINHEIRO DE OLIVEIRA
Analista Judiciário



Assinado eletronicamente por: **GUSTAVO HENRIQUE PINHEIRO DE OLIVEIRA**

15/05/2026 08:33:32

<https://pje1g.tjrj.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **186731137**



26051508333238300000173205971

imprimir

ASSESSORIA JURÍDICA

Referência: Pregão Eletrônico n.º 01/2026

Assunto: Recomendação de Anulação do Pregão Eletrônico SRP n.º 001/2026

PARECER

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação. Serviços de comunicação institucional e publicidade. Adoção da modalidade pregão e critério de menor preço. Afronta à Lei Federal n.º 12.232/2010 e ao art. 29 da Lei n.º 14.133/2021. Inclusão indevida de assessoria de imprensa. Vícios insanáveis. Poder-dever de autotutela. Recomendação de anulação total do certame.



I – RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Pregoeiro do Município a esta Assessoria Jurídica acerca da viabilidade de manutenção do Pregão Eletrônico SRP n.º 001/2026, cujo objeto consiste no Registro de Preços para a contratação de empresa especializada em serviços de comunicação institucional, abrangendo criação de campanhas, gestão de redes sociais, assessoria de imprensa e identidade visual.
2. O certame foi questionado judicialmente por meio de Ação Popular, sob o argumento de que a utilização da modalidade Pregão e do critério de julgamento por "menor preço" violaria normas especiais aplicáveis às licitações de publicidade. Diante da iminência de decisão liminar, os autos foram encaminhados para análise técnica desta Assessoria. É o relatório. Passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3. O exame do Termo de Referência revela que o objeto licitado envolve atividades de natureza eminentemente estratégica e criativa, tais como "elaboração de logotipos", "planejamento de comunicação" e "concepção de campanhas". Tais serviços não podem ser classificados como "serviços comuns", uma vez que sua qualidade e eficiência dependem do esforço intelectual e da expertise técnica da agência contratada, não podendo ser padronizados por especificações usuais de mercado.
4. A Lei n.º 12.232/2010, que dispõe sobre as licitações de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda, estabelece em seu art. 5º a obrigatoriedade da adoção dos tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço". Tal norma especial prevalece sobre a regra geral de licitações, conforme o princípio da especialidade e o disposto no art. 186 da Lei nº 14.133/2021.
5. Ademais, a própria Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 29, parágrafo único, veda expressamente a aplicação da modalidade pregão para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Portanto, a escolha do critério de "menor preço" constitui vício de legalidade insanável, pois impede a Administração de selecionar a proposta tecnicamente mais vantajosa para a comunicação pública.
6. Outro vício crítico identificado no edital refere-se à inclusão de serviços de assessoria de imprensa e relações públicas no bojo do contrato de publicidade. O art. 2º, § 2º da Lei nº 12.232/2010 proíbe de forma peremptória tal prática:
“§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas (...), as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios”
7. A inobservância desta vedação acarreta o desvio de finalidade do certame e restringe indevidamente a competitividade, ferindo o princípio da isonomia.
8. Diante das ilegalidades constatadas, impõe-se à Administração o exercício do poder de autotutela. De acordo com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, a "Administração pode

anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos".

9. A anulação administrativa, neste estágio, apresenta-se como a medida mais prudente para evitar a consolidação de danos ao erário, nos termos do art 71, III da Lei n.º 14.133/21.

III – CONCLUSÃO

10. Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela **IMEDIATA ANULAÇÃO** do Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026, com fundamento no princípio da autotutela administrativa, na Súmula 473 do STF e no art. 71, inciso III da Lei Federal nº 14.133/2021.

11. Recomenda-se, outrossim, que a Secretaria de Administração providencie a elaboração de novo edital, segregando os serviços de assessoria de imprensa e adotando, para os serviços de publicidade e criação, a modalidade adequada com critério de julgamento de "técnica e preço", em estrita observância à Lei n.º 12.232/2010.

É o parecer.

Ielmo Marinho/RN, 21 de maio de 2026.

HERBERT
CHAGAS
DANTAS LOPES

Assinado de forma
digital por
HERBERT CHAGAS
DANTAS LOPES

HERBERT CHAGAS DANTAS LOPES
Assessor Jurídico - OAB/RN 8.351

DESPACHO DE ANULAÇÃO

Referência: Pregão Eletrônico SRP n.º 01/2026

Objeto: Registro de preços para contratação de empresa especializada nos serviços especializados para planejar, desenvolver e executar estratégias de comunicação institucional, incluindo a criação de campanhas publicitárias, gestão de redes sociais, produção de conteúdo, assessoria de imprensa, identidade visual, análise de mercado e orientação para ações de engajamento com a comunidade para atender as necessidades do município de Ielmo Marinho/RN

O Prefeito do Município de Ielmo Marinho/RN, no uso de sua competência e tendo como prerrogativas os regramentos estatuídos pela Lei Federal n.º 14.133/21, bem como:

CONSIDERANDO a supremacia da Administração Pública na condução e encerramento dos procedimentos licitatórios que tramitam em sua instância, com fundamento no teor do art. 71, III da Lei Federal n.º 14.133/21;

CONSIDERANDO o exercício do poder de autotutela, de acordo com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal;

CONSIDERANDO o Parecer Jurídico que opina pela imediata anulação do Pregão Eletrônico SRP n.º 001/2026;

DECIDE:

Tendo como fundamento os princípios a autotutela administrativa, legalidade e interesse público, bem como no art. 71, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021, **ANULAR** o procedimento licitatório referente ao **Pregão Eletrônico SRP n.º 001/2026**, bem como todos os atos dele decorrentes.

Publique-se.

Ielmo Marinho/RN, 22 de maio de 2026.

FERNANDO BATISTA DAMASCENO

Prefeito Constitucional

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE IELMO MARINHO

GABINETE DO PREFEITO
AVISO DE ANULAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO SRP N.º 01/2026

Referência: Pregão Eletrônico SRP N.º 01/2026

Objeto: Registro de preços para contratação de empresa especializada nos serviços especializados para planejar, desenvolver e executar estratégias de comunicação institucional, incluindo a criação de campanhas publicitárias, gestão de redes sociais, produção de conteúdo, assessoria de imprensa, identidade visual, análise de mercado e orientação para ações de engajamento com a comunidade para atender as necessidades do município de Ielmo Marinho/RN.

O Prefeito do Município de Ielmo Marinho/RN, no uso de sua competência e tendo como prerrogativas os regramentos estatuídos pela Lei Federal n.º 14.133/21, bem como:

CONSIDERANDO a supremacia da Administração Pública na condução e encerramento dos procedimentos licitatórios que tramitam em sua instância, com fundamento no teor do art. 71, III da Lei Federal n.º 14.133/21;

CONSIDERANDO o exercício do poder de autotutela, de acordo com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal;

CONSIDERANDO o Parecer Jurídico que opina pela imediata anulação do Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026;

DECIDE:

Tendo como fundamento os princípios a autotutela administrativa, legalidade e interesse público, bem como no art. 71, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021, **ANULAR** o procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026, bem como todos os atos dele decorrentes.

Publique-se.

Ielmo Marinho/RN, 22 de maio de 2026.

FERNANDO BATISTA DAMASCENO
Prefeito Constitucional

Publicado por:
Orlando Batista Damasceno
Código Identificador:C15F4229

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 25/05/2026. Edição 3797
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<https://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>