



PARECER JURÍDICO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2026/060801 – PMT

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2026-000XX-SRP-SEMAD

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA INTERMEDIAR A DIVULGAÇÃO DE MÍDIA EM TV E RÁDIO, PARA ATENDER AS DEMANDAS DO MUNICÍPIO

VALOR GLOBAL ESTIMADO: R\$ 361.157,70 (TREZENTOS E SESENTA E UM MIL, CENTO E CINQUENTA E SETE REAIS E SETENTA CENTAVOS)

FUNDAMENTAÇÃO DE REGÊNCIA: LEI FEDERAL Nº 14.133/2021, LEI FEDERAL Nº 12.232/2010 E LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

I. RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Assessoria Jurídica os autos do Processo Administrativo nº 2026/060801-PMT, instaurado no âmbito da Prefeitura Municipal de Tracuateua/PA, por provocação da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), com vistas ao controle prévio de legalidade da fase preparatória do procedimento licitatório autuado sob a modalidade Pregão Eletrônico nº 9/2026-000XX-SRP-SEMAD, processado sob o Sistema de Registro de Preços, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para intermediar a divulgação de mídia em TV e Rádio, para atender as demandas do Gabinete do Prefeito", com valor referencial total estimado em R\$ 361.157,70.

A emissão do presente opinativo consubstancia ato de controle interno preventivo da legalidade, em estrita observância ao comando inserto no art. 53, caput e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, incumbindo a este órgão de assessoramento examinar a higidez formal e material dos atos instrutórios que balizam a deflagração da fase externa do certame.

O acervo documental submetido à análise perfunctória é composto pelas seguintes peças processuais:

1. Memorando nº 172/2026-SEMAD, de requisição de abertura do certame;
2. Documento de Formalização da Demanda (DFD nº 018/2026);
3. Estudo Técnico Preliminar (ETP nº 018/2026);
4. Mapa de Gerenciamento de Riscos;
5. Termo de Referência (TR);
6. Pesquisa de Preços de Mercado (consubstanciada no Relatório de Cotação);
7. Informação de Saldo das Dotações Orçamentárias;
8. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, subscrita pelo Chefe do Poder Executivo;
9. Minuta de Edital de Licitação;
10. Anexos I a VII do Edital: Anexo I (Documentação de Habilitação), Anexo II (Termo de Referência), Anexo III (Declaração Unificada), Anexo IV (Modelo de Proposta de Preços), Anexo V (Minuta da Ata de Registro de Preços), Anexo VI (Minuta do Termo de Contrato) e Anexo VII (Modelo de Atestado de Capacidade Técnica).



É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, esclareço que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 8º, §3º da Lei nº 14.133/2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o Princípio da Impessoalidade, que deve nortear as contratações realizadas pela Administração Pública.

Assim, cumpre ressaltar que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1 - ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA MATÉRIA E NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS

O procedimento sob exame sujeita-se precipuamente ao regime jurídico inaugurado pela Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu o novel estatuto nacional de licitações e contratos no ordenamento jurídico pátrio, aplicável indistintamente a todos os entes federativos nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição da República de 1988.

Cumprir registrar a incidência direta ou subsidiária do seguinte arcabouço normativo de regência:

- Constituição da República Federativa do Brasil, em especial os arts. 37, caput, inciso XXI, e § 1º - princípios reitores e regime da publicidade institucional;
- Lei Federal nº 12.232/2010, que disciplina especificamente o regime de contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda na Administração Pública;
- Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente seus arts. 15 e 16;



- Lei Federal nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;
- Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, parâmetro infralegal paradigmático para elaboração da pesquisa de preços de mercado.

Ressalta-se que o art. 186 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece de forma categórica que a Lei de Licitações possui aplicação subsidiária às legislações setoriais específicas, repercutindo expressamente na interpretação harmônica e sistemática entre a NLLC e a Lei Federal nº 12.232/2010.

III.2 - PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA APLICAÇÃO AO CASO

A validade dos atos preparatórios subordina-se à observância cogente dos postulados republicanos insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, destacando-se:

- Legalidade: Vinculação estrita da Administração aos ditames legais, vedada a atuação contra legem ou sem arrimo em texto normativo expresso;
- Impessoalidade: Imposição de tratamento isonômico a todos os administrados e vedação expressa à promoção pessoal de agentes ou mandatários políticos no exercício das prerrogativas estatais;
- Moralidade e Probidade Administrativa: Exigência de lealdade, boa-fé e probidade na condução dos negócios públicos e na salvaguarda do patrimônio público;
- Publicidade: Dever de transparência dos atos administrativos e prestação de contas dos negócios do Estado perante a coletividade;
- Eficiência: Otimização dos recursos públicos com vistas à obtenção do melhor resultado econômico e operacional em prol do interesse coletivo.

Concomitantemente, incidem os vetores normativos expressos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, mormente a amplitude da competição, a isonomia, a agregação de valor, a padronização, o planejamento, o julgamento objetivo e a segregação de funções.

Na contratação de serviços de divulgação midiática, a harmonização entre a publicidade institucional (art. 37, § 1º, CF) e a impessoalidade assume caráter nevrálgico.

A transmissão de matérias em emissoras de rádio e televisão não pode, sob qualquer pretexto, convolar-se em instrumento de promoção pessoal do governante, devendo manter caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, desprovido de símbolos, nomes ou imagens que vinculem a publicidade ao Chefe do Poder Executivo.

IV. ANÁLISE DE CONFORMIDADE DA FASE PREPARATÓRIA

4.1. Conformidade do Objeto da Licitação com o Interesse Público e Desvio de Finalidade

O objeto delimitado nos autos consiste na contratação de empresa especializada para intermediar a divulgação de mídia em TV e Rádio, para atender as demandas do Gabinete do Prefeito.



Sob o prisma do interesse público, a transmissão de atos, programas, obras, serviços e campanhas municipais constitui imperativo do princípio da publicidade (art. 37, caput, CF) e do princípio republicano da prestação de contas.

Não obstante, identifica-se vício redacional de gravidade manifesta na cláusula delimitadora do objeto ao restringir a finalidade da contratação ao atendimento das "demandas do Gabinete do Prefeito".

A redação confere margem indevida para a interpretação de que o erário estaria financiando inserções personalísticas destinadas a reverberar a imagem do gestor municipal, e não do Município de Tracuateua enquanto pessoa jurídica de direito público.

Alerta-se, que o art. 37, § 1º, da Carta Magna preceitua que a publicidade dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. A redação atual vulnera frontalmente o princípio da impessoalidade.

Ademais, cumpre examinar a tese adotada pela unidade demandante de que o objeto versaria sobre "mera intermediação operacional" e compra de espaço físico-temporal de veiculação, desvinculada de serviços de propaganda e publicidade.

Essa cisão conceitual é frágil e desafia o escrutínio dos órgãos de controle, consoante se expõe a seguir.

4.2. Adequação da Modalidade Licitatória (Pregão Eletrônico vs. Lei nº 12.232/2010)

A Administração Municipal optou pelo processamento do certame sob a modalidade Pregão Eletrônico, com adoção do Sistema de Registro de Preços e critério de julgamento por Menor Preço por Item, amparando-se na premissa de que o objeto configura serviço comum, conforme art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021).

Impõe-se, todavia, densa reflexão dogmática e jurisprudencial acerca da compatibilidade do objeto com a disciplina da Lei Federal nº 12.232/2010.

O art. 2º do aludido diploma setorial define serviços de publicidade nos seguintes termos:

"Art. 2º Compreendem-se como serviços de publicidade o conjunto de atividades integradas que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos de divulgação (...)."

Constata-se que o vocábulo "intermediação" integra expressamente o núcleo da definição legal de serviços de publicidade.

Sob a ótica do Acórdão nº 2222/2025-TCU-Plenário, as contratações submetidas à Lei Federal nº 12.232/2010 demandam compulsoriamente o julgamento pelos tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço", estabelecidas no art. 5º da Lei nº 12.232/2010, sendo incabível o emprego do pregão ou de critério lastreado exclusivamente no menor preço.

Duas correntes hermenêuticas se delineiam sobre a matéria:

- Corrente Subsumtiva Ampla: Sustenta que, por constar expressamente a atividade de "intermediação" no rol do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, qualquer



agenciamento ou compra intermediada de espaço midiático em TV e rádio subsume-se à lei específica, exigindo licitação complexa sob critérios técnicos e submissão à subcomissão técnica de julgamento.

- Corrente da Compra Operacional Direta (Serviço Comum): Defende que, quando a Administração não licita planejamento, criação, conceito ou produção criativa, limitando-se a comprar espaço publicitário bruto e veiculação de peças já produzidas, a atividade reveste-se de natureza estritamente operacional, com padrões de desempenho objetivamente definíveis no mercado, viabilizando o Pregão Eletrônico pelo menor preço com amparo no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao emprego do Sistema de Registro de Preços - art. 82 da Lei nº 14.133/2021, sua adoção revela-se escorreita, uma vez que a demanda por inserções televisivas e radiofônicas ostenta natureza intermitente e fluida, condicionada à ocorrência de fatos e campanhas ao longo do exercício financeiro, justificando a contratação sob demanda mediante emissão de Ordens de Serviço.

4.3. Regularidade e Higiene Formal da Fase Preparatória

O exame minucioso dos atos que compõem a fase interna do procedimento revela conformidades formais pontuais, mas também vícios materiais insanáveis no estado em que se encontram:

Documento de Formalização da Demanda (DFD nº 018/2026): Apresenta motivação inicial, indicação do alinhamento com o Plano de Contratações Anual (PCA) e descrição preliminar do objeto, preenchendo as exigências do art. 15 da NLLC.

Estudo Técnico Preliminar (ETP nº 018/2026): Aborda os elementos estatuidos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, aponta como valor global estimado a quantia de R\$ 360.500,00, divergindo do valor consolidado na pesquisa de preços e na minuta de edital no valor de R\$ 361.157,70, sem qualquer justificativa em nota explicativa.

Mapa de Gerenciamento de Riscos: Identifica 18 eventos de risco (sendo 9 de criticidade alta, 8 de criticidade média e 1 de criticidade baixa), delineando ações preventivas e respostas a contingências, em estrito cumprimento ao art. 18, § 1º, XII, e art. 24 da Lei nº 14.133/2021.

Pesquisa de Preços (Vício Grave): A pesquisa de mercado que embasou o valor de referência foi realizada mediante consulta a UM ÚNICO FORNECEDOR, a empresa NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda. Tal proceder viola frontalmente o comando cogente do art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, que impõe pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores.

O procedimento adotado colide frontalmente com a consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União (v.g., Acórdão nº 1875/2021-TCU-Plenário) e com os parâmetros da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que determinam a priorização da "cesta de preços" ancorada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), compras governamentais similares e contratações públicas recentes, figurando a cotação com fornecedores como parâmetro residual e nunca exclusivo.



Quanto ao aspecto financeiro, a Secretaria Municipal de Finanças certificou saldo orçamentário disponível de R\$ 400.686,06, plenamente compatível com o valor estimado R\$ 361.157,70, e acostou a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira firmada pelo Chefe do Poder Executivo, em estrita observância ao art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

4.4. Clareza e Precisão do Objeto Contratual - Termo de Referência

O Termo de Referência prevê a contratação de três itens quantitativamente delimitados:

- Item 1:** Inserções institucionais de TV (30 segundos) - Quantidade: 112 unidades;
- Item 2:** Inserções institucionais de Rádio (30 segundos) - Quantidade: 2.150 unidades;
- Item 3:** Programa Institucional de Rádio (30 minutos de duração semanal) - Quantidade: 52 unidades.

Malgrado haja precisa discriminação quantitativa e temporal de cada peça, constata-se omissão gravosa quanto à parametrização qualitativa dos serviços. O Termo de Referência não especifica:

- A grade horária e as faixas de audiência das transmissões (v.g., horário nobre, horário comercial, faixa matutina/noturna);
- A abrangência geográfica mínima e a potência das emissoras a serem contratadas (se com cobertura restrita ao Município de Tracuateua ou abrangência regional na Região Bragantina);
- Os veículos de comunicação habilitados e autorizados pelo Ministério das Comunicações/Anatel para transmissão na localidade;
- O tempo de antecedência mínima entre a emissão da Ordem de Serviço e a efetiva veiculação da matéria.

A ausência de balizas mínimas de execução confere discricionariedade desarrazoada ao contratado e à fiscalização, impedindo a formulação de propostas uniformes e justas pelas licitantes.

Por outro lado, registra-se como positiva a cláusula que veda a subcontratação total ou parcial do objeto, em alinhamento com o art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

4.5. Critérios de Julgamento das Propostas

O Edital adota o critério de menor preço por item. Sob a hipótese de o objeto ser chancelado como serviço comum, tal critério afigura-se consentâneo com a Lei nº 14.133/2021.

Todavia, se os órgãos de controle reputarem imperativa a incidência da Lei nº 12.232/2010, o critério de menor preço importará na anulação total do certame por vício insanável de legalidade.



O instrumento convocatório atende às exigências de exequibilidade das propostas ao estabelecer prazo de 120 (cento e vinte) minutos para envio da documentação de composição de custos e adequação da proposta ajustada ao lance vencedor (art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021), além de conferir o tratamento jurídico diferenciado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - LC nº 123/2006.

4.6. Requisitos de Habilitação e Legalidade das Exigências

O exame do Anexo I do Edital revela o seguinte quadro quanto às exigências de habilitação:

a) Habilitação Jurídica: Exige atos constitutivos, contrato social consolidado, registro comercial e inscrição no CNPJ, encontrando-se plenamente hígida.

b) Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista: Exige CND federal/PGFN, estadual, municipal, FGTS e CNDT.

Todavia, o Anexo I inova ao exigir "Certidão de Ações Trabalhistas em tramitação expedida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região". Trata-se de exigência ilegal e desprovida de lastro normativo, porquanto a comprovação de regularidade trabalhista opera-se de forma taxativa e exclusiva mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), instituída pela Lei Federal nº 12.440/2011 e referendada no art. 68, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. A existência de ações em andamento não comprova inadimplemento e fere a presunção de inocência.

c) Qualificação Econômico-Financeira: Exige Balanço Patrimonial dos dois últimos exercícios sociais com Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) iguais ou superiores a 1,00, além de comprovação de patrimônio líquido ou capital social mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

Embora o percentual de 10% encontre amparo no teto previsto no art. 69, § 4º, da NLLC, a cumulação de exigência de capital mínimo substancial com três índices de liquidez rigorosos atua como elemento de barreira e restrição à competitividade perante pequenas empresas e agências regionais de radiodifusão, recomendando-se a flexibilização dessas métricas.

d) Qualificação Técnica: O edital exige atestado de capacidade técnica que comprove a execução de serviços em quantitativo não inferior a 30% (trinta por cento) de cada item.

O percentual situa-se no limite do teto de até 50% admitido pela jurisprudência e pelo art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. Entretanto, no cenário socioeconômico de Tracuateua/PA, tal parâmetro deve ser avaliado com prudência para evitar a exclusão de prestadores locais aptos.

4.7. Cláusulas Contratuais Essenciais e Matriz de Riscos

A Minuta do Termo de Contrato (Anexo VI) e a Minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo V) guardam conformidade substancial com o rol de cláusulas obrigatórias do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.



4.8. Compatibilidade com a Legalidade, Isonomia e Competitividade

A deficiência substancial na pesquisa de preços, associada à omissão de parâmetros operacionais no Termo de Referência e à exigência de certidão trabalhista não autorizada em lei, compromete a higidez do certame frente aos postulados da legalidade estrita, da isonomia e da competitividade, obstando a convalidação dos atos em seu estado atual.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Assessoria Jurídica do Município de Tracuateua/PA estrutura sua conclusão nos seguintes termos:

1) Aspectos em Conformidade:

A instrução processual reúne formalmente as peças básicas exigidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 (DFD, ETP, Matriz de Riscos, Minutas de Edital, Ata de Registro de Preços e Contrato), há disponibilidade orçamentária demonstrada e declaração de adequação fiscal firmada pela autoridade competente, a opção pelo Sistema de Registro de Preços é juridicamente viável face à natureza sob demanda do serviço e a minuta contratual atende ao rol de cláusulas obrigatórias da novel legislação.

2) Óbices Materiais:

1. A pesquisa de preços com fornecedor exclusivo afronta expressamente o art. 23, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas;
2. A delimitação do objeto voltada ao atendimento exclusivo do "Gabinete do Prefeito" vulnera o princípio da impessoalidade - art. 37, § 1º, CF;
3. Há inconsistência na ordenação dos itens entre o ETP e a cotação, além de divergência injustificada entre os valores referenciais (R\$ 360.500,00 vs. R\$ 361.157,70);
4. A exigência de Certidão de Feitos Trabalhistas em tramitação pelo TRT da 8ª Região carece de supedâneo legal;
5. O Termo de Referência é omissivo quanto à grade horária, veículos abrangidos e abrangência territorial das veiculações.

Nesse sentido, o presente processo administrativo **NÃO SE ENCONTRA APTO** para publicação e deflagração da fase externa do certame em sua conformação atual, impondo-se a suspensão do trâmite para o saneamento cogente das irregularidades apontadas.

6. RECOMENDAÇÕES

Para que o certame adquira plena higidez jurídica e possa prosseguir regularmente, recomenda-se à Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) a adoção das seguintes providências:

1. **Refazer integralmente a Pesquisa de Preços**, adotando a "cesta de preços" prevista no art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e na IN SEGES/ME nº



65/2021, consultando o Painel de Preços/PNCP, contratações similares de outros entes federativos e, no mínimo, 3 (três) fornecedores distintos, lavrando justificativa expressa se algum parâmetro for inviável;

2. **Retificar a redação do objeto** em todas as minutas e documentos preparatórios para: "Contratação de empresa especializada em intermediação de serviços de veiculação e transmissão de mídia institucional em emissoras de TV e Rádio para atender as necessidades de divulgação oficial do Município de Tracuateua/PA", extirpando a referência restritiva ao Gabinete do Prefeito;
3. **Uniformizar os dados e valores** entre o ETP, TR, Pesquisa de Preços e Minuta de Edital, sanando a discrepância entre R\$ 360.500,00 e R\$ 361.157,70, bem como harmonizando a ordem sequencial dos Itens 1, 2 e 3 em todos os documentos;
4. **Complementar o Termo de Referência**, incluindo faixas horárias mínimas de veiculação, abrangência territorial do sinal das emissoras, veículos autorizados e prazos de atendimento das Ordens de Serviço;
5. **Excluir do Anexo I do Edital** a exigência de Certidão de Ações Trabalhistas do TRT da 8ª Região, mantendo exclusivamente a CNDT;
6. **Reavaliar as exigências econômico-financeiras**, mitigando a rigidez cumulativa dos índices contábeis (LG, SG, LC) para assegurar o amplo acesso de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sediadas na região.

Reitero que o presente parecer limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "in abstrato", ora proposta e aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas, não adentrando na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

Por derradeiro, anoto que está o presente processo condicionado à análise, apreciação e aprovação da autoridade superior competente.

Finalizando, recomenda-se que seja promovida a numeração dos autos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tracuateua – PA, 02 de setembro de 2026.

JOÃO BATISTA CABRAL COELHO

Advogado - OAB/PA 19.846

Assessoria e Consultoria Jurídica do Município de Tracuateua/PA