

Processo nº 01.01.037101.003906/2025–77 (SECOM)

Objeto: Procedimento licitatório, na modalidade concorrência, tipo técnica e preço, para contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços de publicidade.

Interessado: Secretaria de Estado de Comunicação Social - SECOM

PARECER JURÍDICO Nº 002/2026 – SECOM

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PROPAGANDA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA.

I – DO RELATÓRIO

Senhora Secretária,

Trata-se de análise acerca da viabilidade jurídica de deflagração de procedimento licitatório, na modalidade concorrência, para contratação, tipo técnica e preço, de pessoa jurídica especializada em serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo 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 supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse da Administração Pública Indireta do Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria de Estado de Comunicação Social – SECOM.

Também integram o objeto desta licitação, como atividades complementares, os serviços especializados pertinentes ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento, relacionados à execução dos contratos; à criação, à produção e à execução técnica de peças, materiais e projetos

publicitários, de mídia e não mídia, criados no âmbito dos contratos e a à criação, à implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, em consonância com novas tecnologias.

Constam nos autos: memorando de solicitação acolhido por essa chefia por meio de despacho fundamentado; Previsão no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício imediatamente posterior ao vigente; Estudo Técnico Preliminar; Projeto básico aprovado; Cadastro no Sistema e Nota de Autorização de Despesas aprovada; Minuta de Edital e Contrato.

Em princípio cumpre destacar que a presente manifestação encontra sua razão de ser no regulamento próprio da Secretaria de Estado de Comunicação Social, qual seja, Decreto Estadual nº 41.585, de 29 de novembro de 2019, onde são definidas as finalidades, competências e estrutura organizacional, por meio do qual podemos verificar as competências da ASSESSORIA:

Art. 4.º As unidades integrantes da estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Comunicação Social – SECOM têm as seguintes competências:

(...)

II – ASSESSORIA JURÍDICA: assistência ao (a) Secretário (a) de Estado de Comunicação Social, ao Secretário (a) Executivo (a) de Comunicação, ao Secretário (a) Executivo (a) de Administração e aos Secretários (as) Executivos (as) Adjuntos (as) em assuntos técnicos e administrativos; assessoramento aos gestores principais da Secretaria em matéria jurídica, por meio de orientação ou mediante emissão de pareceres ou elaboração de outros documentos, em processos ou procedimentos pertinentes às finalidades e competências da Secretaria, com vistas ao controle prévio de conformidade à lei dos atos a serem praticados; elaboração jurídica de respostas às diligências dos órgãos oficiais, em conformidade com os subsídios apresentados pelas unidades administrativas responsáveis pelos assuntos em pauta; a elaboração, em matéria de sua competência, as informações a serem prestadas pela SECOM,

subsidiando a Procuradoria Geral do Estado, bem como solicitação aos responsáveis os documentos necessários à instrução de processos, ações e defesas;

Não obstante, a legislação regente do tema exige a manifestação técnico-jurídica em diversas fases do processo administrativo de contratação, seja na fase preparatória do procedimento licitatório em artigo 54, inciso X, do Decreto Estadual nº 47.133, de 10 de março de 2023 (regulamenta no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, a Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos), senão vejamos:

Art. 54. A fase preparatória do processo licitatório deverá ser instruída pelo órgão executor com os seguintes documentos:

(...)

X - parecer jurídico do órgão executor, quanto ao controle prévio do procedimento;

Evidenciada a validade da presente manifestação, passemos à apreciação do caso em tela.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

II – DO DIREITO

É a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o Estatuto Federal que disciplina as licitações e contratos administrativos, na qual impõe uma série de restrições a serem seguidos para ter validade na seara jurídica. O administrador da coisa pública, por sua vez, está adstrito nos termos da lei para obedecer e fazer o que a mesma permite.

A Lei Federal nº 14.133/2021 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 11, que reafirma a necessidade e a

importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal nº 14.133/2021). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da (s) melhor (es) propostas.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, *in verbis*:

“Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições

efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Como regra, a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no artigo 2º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“Art. 2º. Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação”.

A Lei 12.232/10 dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propagandas, e no seu artigo 5º estabelece que os procedimentos licitatórios para esta contratação respeitarão o artigo 22 da Lei 8.666/93, correspondendo ao artigo 28, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitação).

O art. 28 da Lei nº 14.133/21 descreve as principais modalidades de licitação originalmente existentes, dando a cada uma delas particularidades bem definidas. O presente parecer buscar traçar pontos legais a respeito da modalidade concorrência pública.

A Lei nº 14.133/21, em seu art. 6º, inciso XXXVIII, prevê que concorrência é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; **b) melhor técnica** ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e, e) maior desconto.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 29, prevê que a concorrência e o pregão seguem o mesmo rito procedimental, qual seja, o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei.

Deve ser salientado que a Concorrência é a modalidade aplicável ao objeto do certame em questão, pois se trata de contrato de prestação de serviços de publicidade, cujo valor do serviço exigem a mencionada modalidade, conforme pode-se observar nas palavras do doutrinador Carlos Pinto Coelho Mota, sobre a Concorrência: "É a modalidade apropriada para valores de grande vulto, para alienação de bens imóveis, concessão de direito real de uso e concessão de obra pública. Eficácia nas Licitações e contratos - Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

Desta forma, a concorrência mostra-se a modalidade licitatória adequada para atender o caráter competitivo do certame, tendo em vista ser a modalidade mais completa em suas fases, pois prevê exigências mais rígidas.

DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O valor global consignado dos 04 (quatro) contratos a serem firmados com as futuras contratadas está orçado, conforme consta dos autos, em R\$ 35.000,000,00 (trinta e cinco milhões de reais), e será suportado mediante disponibilidade orçamentária no exercício imediatamente posterior ao vigente.

A isso se acrescente que a comprovação para a despesa ora pretendida, está em conformidade com o disposto no artigo 57º, inciso III, do Decreto Estadual nº 47.133,

pois os serviços que serão contratados será para o próximo exercício, conforme transcrição *in verbis*:

Art. 57. Todos os processos licitatórios deverão conter Nota de Dotação Orçamentária - NDO, emitida pelo Sistema de Administração Financeira Integrada - AFI.

III - as licitações, cujos bens e serviços sejam fornecidos ou contratados no exercício imediatamente posterior ao vigente, hipótese em que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) substituirá a Nota de Dotação, com previsão do objeto a ser licitado;

Consoante determina o dispositivo legal acima transcrito, constata-se que a lei exige apenas a indicação de recursos orçamentários, motivo pelo qual a apresentação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o qual será disponibilizado em meados de janeiro deste corrente ano.

Tal previsão é percebida também na Lei nº. 12.232/10 em seu artigo 21, conforme abaixo:

Art. 21. Serão discriminadas em categorias de programação específicas no projeto e na lei orçamentária anual as dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade integrante da administração pública.

No debate de construção da Lei nº 12.232, restou claro que não há como saber de antemão que serviços serão executados e como cada um será executado. Cabe às agências de propaganda contratadas propor soluções para as necessidades de comunicação que se apresentarem na execução do contrato, muitas vezes não previstas ou imprevisíveis.

DO EDITAL

A análise da minuta de edital e de contrato será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010 e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e atualizações; bem como pelo Decreto Estadual nº 47.133/2023.

Destacamos, que ao elaborá-la tomamos sempre por norte a obediência aos princípios que regem a licitação, sobretudo, com vistas a não contemplar cláusulas restritivas à competição, sem perder de vista as peculiaridades que envolvem este tipo de seleção que impõem certo rigor na eleição das cláusulas de avaliação técnica.

Analizando a Minuta do Edital verificou-se que este atende todas as exigências do artigo 25, da Lei nº 14.133/2021, pois informa com clareza e objetividade, informa a SECOM como repartição interessada, a modalidade Concorrência como sendo a adotada por este edital, ademais o critério de julgamento ou tipo de licitação é Técnica e Preço, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, destacando com clareza o objeto desta licitação, qual seja, é a contratação, tipo técnica e preço, de pessoa jurídica especializada em serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo 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 supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse da Administração Pública Direta do Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria de Estado de Comunicação Social - SECOM, e menciona as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelos artigos 25, 62 a 69, da Lei nº 14.133/2021, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

✓ **DA MODALIDADE E DO TIPO DE LICITAÇÃO**

A escolha da modalidade Concorrência Pública, com tipo Melhor Técnica, mostra-se juridicamente adequada, tendo em vista que:

- O objeto trata de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme definição do art. 6º, inciso L, da Lei nº 14.133/2021;
- A licitação observa expressamente o regime especial previsto na Lei nº 12.232/2010, aplicável às contratações de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda;
- O critério “Melhor Técnica” é autorizado pelo art. 36, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, bem como pelo art. 5º da Lei nº 12.232/2010.

✓ **DO OBJETO E DA DELIMITAÇÃO DOS SERVIÇOS**

O objeto está claramente descrito, abrangendo:

- Planejamento, criação, produção, execução, intermediação e supervisão de ações publicitárias;
- Atividades complementares expressamente autorizadas pelo art. 2º da Lei nº 12.232/2010;
- Exclusão explícita de atividades estranhas ao conceito legal de publicidade institucional (promoção pessoal, eventos festivos, assessoria de imprensa, relações públicas), em consonância com a jurisprudência do TCU.

O edital também veda a subcontratação de outra agência de propaganda, o que está alinhado ao art. 3º da Lei nº 4.680/1965 e à lógica da responsabilidade técnica integral da agência contratada.

✓ **DO VALOR ESTIMADO E DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA**

O valor estimado de R\$ 35.000.000,00 encontra respaldo:

- Na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026 (Lei nº 7.641/2025);
- Com indicação expressa de programa, ação e elemento de despesa;
- Com cláusula que resguarda a discricionariedade administrativa quanto à execução total ou parcial do valor.

A previsão de acréscimos e supressões até 25%, bem como regras de reajuste pelo IPCA, estão em conformidade com os arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021.

✓ **DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E VEDAÇÕES**

As vedações à participação:

- Observam os impedimentos legais previstos nos arts. 9º, 14 e 155 da Lei nº 14.133/2021;
- Incluem consulta obrigatória ao CEIS, CNEP e CNJ, fortalecendo o controle de integridade;
- Vedam consórcio, com justificativa expressa no edital, o que atende ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

✓ **DA PROPOSTA TÉCNICA E DO JULGAMENTO**

O edital observa rigorosamente:

- O sigilo da autoria do Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada;
- A estruturação em quesitos e subquesitos conforme a Lei nº 12.232/2010;

- A pontuação máxima de 100 pontos, com nota mínima de corte (80 pontos);
- A atuação de Subcomissão Técnica, com critérios objetivos de avaliação.

A metodologia de pontuação, reavaliação em caso de discrepância superior a 20% e registro em ata atende aos princípios da motivação, isonomia e julgamento objetivo.

✓ **DA PROPOSTA DE PREÇOS**

Os percentuais de desconto e honorários:

- Observam os limites legais e a Tabela Referencial da FENAPRO;
- Estão alinhados ao art. 11 da Lei nº 4.680/1965;
- Atendem aos arts. 36 e 37 da Lei nº 14.133/2021.

DA MINUTA DO CONTRATO

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021. O Anexo IV, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto, vigência, valor contratual e recursos orçamentários, obrigações das partes, fiscalização e aceitação, remuneração, desconto da agência, direitos autorais, liquidação e pagamento de despesas, garantia de execução, sanções administrativas, rescisão contratual, disposições gerais, norma aplicada e foro.

Neste aspecto, importa esclarecer que a minuta de contrato foi devidamente adaptada à natureza dos serviços, refletindo em suas cláusulas as peculiaridades quanto à natureza de empenho frente ao modelo de orçamento único administrável por 04 (quatro) agências.

Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas no artigo supracitado.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, bem como atendem as exigências contidas no artigo 6º, inciso XXXVIII e artigo 29, da Lei nº 14.133/2021, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto, restando por fim configurada a possibilidade de realização de procedimento licitatório, na modalidade concorrência, para a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo 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 supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse da Administração Pública Indireta do Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria de Estado de Comunicação Social – SECOM.

Manaus, 21 de janeiro de 2026.

Documento assinado digitalmente
 **CARLA FERREIRA MENDES**
Data: 26/01/2026 18:16:04-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

(ASSINADO DIGITALMENTE)
CARLA FERREIRA MENDES
Assessora Jurídica SECOM
OAB/AM 4.641