



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Concorrência Presencial. Contratação de agência de publicidade para prestação de serviços de publicidade, comunicação e propaganda institucional. Prefeitura Municipal de Altamira/PA. Processo Administrativo nº 1408001/2026/CGL/ATM. Incidência da Lei Federal nº 12.232/2010 como norma especial prevalente. Aplicação subsidiária da Lei Federal nº 14.133/2021 e complementar da Lei Federal nº 4.680/1965. Observância do art. 22, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Pará. Análise da fase interna, do Edital e do Termo de Referência. Parecer pela possibilidade de prosseguimento do certame.

RELATÓRIO:

A Prefeitura Municipal de Altamira/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração e Finanças – SEMAF, instaurou processo administrativo visando à contratação de agência de propaganda para a prestação integrada de serviços de publicidade, comunicação e propaganda institucional, tendo como base o Memorando nº 216/2026–CG/SEMAF/PMA, datado de 14 de agosto de 2026, por meio do qual o Coordenador Municipal de Administração e Finanças encaminhou à Coordenadoria-Geral de Licitação e Contratos o Documento de Formalização de Demanda – DFD, solicitando a abertura do competente processo licitatório.

Foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica pedido de parecer sobre a legalidade das regras e condições fixadas nos documentos de planejamento e na minuta do Edital de Concorrência e do respectivo Termo de Referência.

Como documentos relevantes que instruem os autos e que foram disponibilizados para análise, encontram-se: A) Memorando nº 216/2026–CG/SEMAF/PMA; B) Documento de Formalização de Demanda (DFD); C) Estudo Técnico Preliminar (ETP); D) Mapa de Riscos; E) Despacho ao Setor de Contabilidade para indicação de dotação orçamentária, datado de 12 de agosto de 2026; F) Minuta do Edital de Concorrência Presencial, Processo Administrativo nº 1408001/2026/CGL/ATM; e G) Termo de Referência para Contratação de Empresa Prestadora de Serviços de Publicidade e Comunicação Institucional.

Tratam-se de documentos de instrução referentes à fase preparatória do procedimento licitatório, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, submetidos, por força legal, ao controle prévio de legalidade por esta Assessoria Jurídica, antes do início da fase externa do certame.

É o relatório.

Passamos a expor nos termos a seguir.



DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre frisar que a presente análise será delimitada tão somente aos aspectos estritamente jurídicos da questão trazida a esta Assessoria Jurídica, partindo-se do pressuposto de que, ao fundamentar tecnicamente os critérios que julgou necessários para a consecução do objeto lícito, o setor demandante, dotado do conhecimento técnico especializado que lhe é próprio, agiu dentro de sua esfera de competência e responsabilidade.

Neste sentido, ressalta-se que a presente análise se dará estritamente no aspecto jurídico e de cumprimento das formalidades legais exigidas pela legislação vigente, ficando o critério de conveniência e oportunidade do ato administrativo a cargo da autoridade competente, conforme preceitua o princípio da separação funcional das atribuições na Administração Pública.

FUNDAMENTAÇÃO. DA ANÁLISE JURÍDICA.

I. DO MARCO NORMATIVO APLICÁVEL

O processo em análise tem por objeto a contratação de agência de propaganda para a prestação integrada de serviços de publicidade, comunicação e propaganda institucional para a Prefeitura Municipal de Altamira/PA, pelo valor estimado de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), com vigência inicial de 12 (doze) meses e possibilidade de prorrogação sucessiva até o limite de 60 (sessenta) meses.

Contrariamente às contratações públicas comuns, a contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública obedece a um sistema normativo em camadas, que deve ser rigorosamente observado. A Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010, constitui a norma especial prevalente, disciplinando especificamente a licitação e a contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. A Lei Federal nº 14.133/2021 aplica-se de forma subsidiária, nos aspectos em que a lei especial for omissa. Complementarmente, incidem a Lei Federal nº 4.680, de 18 de junho de 1965, e o Decreto Federal nº 57.690/1966, que regem o relacionamento comercial entre anunciantes, agências de publicidade e veículos de comunicação, normas de direito privado aplicáveis supletivamente às relações contratuais decorrentes.

No âmbito estadual, incide o art. 22, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Pará, que limita as despesas com publicidade a 1% (um por cento) da respectiva dotação orçamentária de cada Poder. O Edital identifica corretamente esse conjunto normativo, cumprindo o Edital o requisito de indicação da base legal no instrumento convocatório.

II. DA FASE INTERNA – DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Da análise dos autos, verifica-se a presença do Documento de Formalização de Demanda (DFD), do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Mapa de Riscos, em atendimento ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que exige, na fase de planejamento, a demonstração da necessidade da contratação, a identificação do objeto e das alternativas de solução disponíveis no mercado.

O DFD descreve adequadamente a necessidade da contratação, identificando como fundamento constitucional o art. 37, caput e § 1º, da Constituição Federal – que impõe à Administração Pública o dever de publicidade de seus atos, programas, obras e serviços –, além do art. 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna, que consagra o direito fundamental à informação. O documento indica como forma de contratação sugerida a concorrência pública, com valor total estimado de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e grau de prioridade classificado como alto.

O ETP analisa três soluções alternativas: a execução interna dos serviços, a contratação fragmentada por etapas e a contratação integrada de agência de publicidade. A conclusão pela terceira solução encontra respaldo jurídico no art. 2º da Lei nº 12.232/2010, que define os serviços de publicidade como conjunto de atividades realizadas integralmente, e no entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3.233/2010 – Plenário) no sentido de que o serviço de publicidade, mesmo divisível contratualmente, não o é para efeito de licitação. O ETP também demonstra a inviabilidade da execução interna ante a ausência de corpo técnico multidisciplinar especializado no quadro permanente da Administração Municipal.

Quanto ao valor estimado, o ETP fundamenta a fixação em R\$ 4.000.000,00 com base no histórico do último procedimento licitatório para contratação de agência de publicidade realizado pelo Município em setembro de 2021. Tal metodologia encontra respaldo expresso no art. 7º, inciso IV, da Lei nº 12.232/2010, que autoriza a Administração a estabelecer previamente a verba disponível, a qual servirá de referência para a elaboração das propostas técnicas e da estratégia de mídia pelos licitantes, distinguindo-se, portanto, da pesquisa convencional de preços praticada nas demais contratações públicas. O ETP ainda demonstra que o valor corresponde a aproximadamente 0,75% do Orçamento Fiscal do Município (R\$ 536.175.591,26, conforme Lei Orçamentária Anual), permanecendo dentro do limite constitucional de 1% previsto no art. 22, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Pará.

Ressalva-se, todavia, que o ETP recomenda expressamente que, por ocasião da instrução final do processo, seja juntada certidão ou informação da SEMAF confirmando o valor exato da dotação orçamentária própria do Poder Executivo Municipal para o exercício, a fim de documentar formalmente a observância do limite constitucional de 1%. Essa providência ainda não consta dos autos e deverá ser tomada antes da publicação do instrumento convocatório, sob pena de lacuna na instrução processual passível de questionamento pelos órgãos de controle externo.

No que tange à dotação orçamentária, o Despacho ao Setor de Contabilidade, datado de 12 de agosto de 2026, solicita a indicação da dotação e a declaração de disponibilidade de recursos em atendimento ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Vislumbra-se nos autos a declaração formal de adequação orçamentária em atendimento a exigência legal.

III. DA MODALIDADE E DO TIPO DE LICITAÇÃO

O Edital adota a modalidade Concorrência Presencial, com critério de julgamento de técnica e preço, nos termos do art. 5º da Lei nº 12.232/2010. Essa escolha é juridicamente adequada

e obrigatória. A lei especial vedou expressamente o tipo "melhor preço" e a modalidade pregão para serviços de publicidade, reservando os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço" como únicos admissíveis, em razão da natureza predominantemente intelectual e criativa do objeto. O edital está correto nesse ponto.

Quanto à forma presencial adotada, o Edital a justifica na incompatibilidade das plataformas eletrônicas disponíveis com o rito obrigatório do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.232/2010, que exige o julgamento técnico sobre via não identificada (apócrifa) do Plano de Comunicação Publicitária, de modo a garantir o anonimato do licitante perante a Subcomissão Técnica. A fundamentação é juridicamente sustentável, uma vez que a preservação do sigilo da autoria durante a avaliação técnica constitui exigência cogente da lei especial, e a sua violação acarretaria nulidade insanável do certame. A adoção da modalidade presencial configura, nesse contexto, medida de segurança jurídica, e não escolha discricionária arbitrária.

IV. DA ANÁLISE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Cumprida a análise dos documentos de planejamento, mister se faz verificar a legalidade da minuta do instrumento convocatório. O art. 25 da Lei nº 14.133/2021, aplicável subsidiariamente, estabelece os requisitos mínimos do edital. Adicionalmente, o art. 6º da Lei nº 12.232/2010 dispõe sobre o conteúdo obrigatório dos instrumentos convocatórios de licitações de serviços de publicidade.

Da análise da minuta editalícia acostada aos autos (Processo Administrativo nº 1408001/2026/CGL/ATM), verifica-se que os requisitos mínimos encontram-se presentes. A minuta prevê: objeto claramente definido, com correta delimitação dos serviços incluídos e das exclusões previstas no art. 2º, § 2º, da Lei nº 12.232/2010 (assessoria de imprensa, relações públicas, eventos festivos e publicações legais); critério de julgamento de técnica e preço; regime de execução indireta por preço unitário; estrutura de cinco envelopes conforme exigido pela lei especial; prazo de impugnação de 3 (três) dias úteis antes da abertura; e indicação dos recursos orçamentários.

As condições de participação restringem o certame às agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei nº 4.680/1965 e que possuam o Certificado de Qualificação Técnica expedido pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei nº 12.232/2010. Trata-se de restrição legalmente imposta, não configurando violação ao princípio da competitividade. A vedação à participação de consórcios, prevista no item 3.1.1, alínea "c", do edital, constitui opção legítima da Administração, dada a faculdade prevista no art. 20, § 3º, da Lei nº 12.232/2010.

A estrutura de cinco envelopes atende ao rito da Lei nº 12.232/2010: (i) Envelope 1 – Plano de Comunicação Publicitária em via não identificada, a ser fornecido padronizado pela SEMAF; (ii) Envelope 2 – Plano de Comunicação em via identificada; (iii) Envelope 3 – Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Soluções; (iv) Envelope 4 – Proposta de Preços; e (v) Envelope 5 – Documentos de Habilitação. A previsão de que os documentos de

habilitação sejam apresentados apenas após o julgamento das propostas técnica e de preços, pelos classificados, está em consonância com o rito especial estabelecido na lei.

V. DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência apresenta objeto delimitado em conformidade com o art. 2º, caput e § 1º, da Lei nº 12.232/2010, abrangendo os serviços de estudo e planejamento, conceituação e criação, execução interna e externa, intermediação e distribuição de publicidade, supervisão da execução externa e atividades complementares. As exclusões do objeto (assessoria de imprensa, relações públicas, eventos festivos e publicações legais) estão expressamente previstas, em atendimento ao art. 2º, § 2º, da lei especial.

Os critérios de julgamento da proposta técnica distribuem 80 (oitenta) pontos entre os quesitos do Plano de Comunicação Publicitária (60 pontos), Capacidade de Atendimento (10 pontos), Repertório (5 pontos) e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação (5 pontos), com nota mínima de aprovação de 60 (sessenta) pontos. A proposta de preços vale 20 (vinte) pontos, calculados com base em descontos sobre a Tabela Referencial de Custos Internos do SINAPRO/PA e sobre honorários de produção, nos termos da Lei nº 4.680/1965 e das Normas-Padrão do CENP. A lógica de pontuação segue o modelo consagrado pela Lei nº 12.232/2010 e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

O TR prevê obrigação de a contratada manter acervo comprobatório dos serviços prestados por, no mínimo, 5 (cinco) anos após a extinção do contrato, em atendimento ao art. 17 da Lei nº 12.232/2010, e de transferir à Administração toda e qualquer vantagem obtida nas negociações com veículos e fornecedores, nos termos do art. 15, parágrafo único, da mesma lei. Ambas as previsões estão corretas.

O prazo de vigência de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação sucessiva até 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, está adequado à natureza contínua dos serviços de publicidade, reconhecida pela jurisprudência do TCU (Acórdão nº 216/2007, Plenário; Acórdão nº 2618/2006, 2ª Câmara) e pela doutrina especializada.

VI. DA PUBLICIDADE DOS ATOS LICITATÓRIOS

Por fim, ponto relevante a ser destacado nesta manifestação jurídica é relativo à obrigatoriedade de publicação e manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos, bem como dos demais atos do certame, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, em atendimento ao art. 174 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Complementarmente, os arts. 54 e 94 da Lei nº 14.133/2021 exigem a publicação do instrumento convocatório e do instrumento contratual como condição de eficácia da relação jurídica estabelecida, devendo tais atos ser devidamente publicados no PNCP antes do início da fase externa do certame e antes da assinatura do contrato, respectivamente. O Edital indica a publicação também no sítio eletrônico da Prefeitura, no Diário Oficial dos Municípios do Estado



do Pará, na Imprensa Oficial do Estado do Pará e no Diário Oficial da União, em atendimento às exigências legais de publicidade. Ressalta-se que o prazo mínimo de antecedência da publicação, para licitações com critério de julgamento de técnica e preço, é de 35 (trinta e cinco) dias úteis, nos termos do art. 55, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, devendo ser rigorosamente observado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, após o exame das regras e condições fixadas nos documentos de planejamento e na minuta do Edital de Concorrência Presencial, instaurada no âmbito do Processo Administrativo nº 1408001/2026/CGL/ATM, visando à contratação de agência de propaganda para prestação de serviços de publicidade, comunicação e propaganda institucional à Prefeitura Municipal de Altamira/PA, esta Assessoria Jurídica **OPINA PELA POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.**

Destaca-se que a presente análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando na análise de conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem nos aspectos de natureza eminentemente técnica, cujos critérios são de responsabilidade do setor demandante, dotado do conhecimento técnico-especializado que lhe é próprio.

A presente manifestação tem natureza opinativa, não vinculante para o gestor público, que poderá, de forma justificada, adotar orientação diversa da aqui exposta, prevalecendo, ao final, a decisão da autoridade competente, a quem incumbe a responsabilidade pela condução do processo administrativo.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

É o parecer.

PEDRO HENRIQUE PEDRO HENRIQUE
COSTA DE COSTA DE
OLIVEIRA:0076065 OLIVEIRA:007606
7238 57238

Altamira/PA, 24 de agosto de 2026.

Pedro Henrique Costa de Oliveira
OAB/PA n.º 20341

