



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 218/2025

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Processo Administrativo. Contratação de Serviços de Publicidade Prestados por Intermédio de Agência de Propaganda, neste Município. Inteligência da Lei Federal de nº 12.232/10. Análise da Legalidade.

I- RELATÓRIO

A Procuradoria-Geral do Município de Lagarto, conforme as atribuições estabelecidas pelo Art. 25, I e seguintes, da Lei Municipal de nº 122, de 02 de janeiro de 2025, e pelo Decreto Municipal de Nomeação de 02 de janeiro de 2025, fora provocada para apresentar parecer jurídico, sob o aspecto jurídico e formal, acerca do que se segue.

O presente cuida de Parecer Jurídico solicitado pela Secretaria Municipal de Comunicação sobre a análise de procedimento administrativo para apreciação e emissão de parecer quanto à legalidade do mesmo, tendo em vista que se trata de possível contratação por meio de concorrência pública, nos termos da Lei de nº 12.232/10, referente à contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, neste Município.

Vem-se por meio deste elucidar se foram observados todos os regramentos legais quanto aos procedimentos adotados.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.'”

(Acórdão TCU 1492/21)

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, I, II e 72, III da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 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 compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório. Fundamento e opino.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a Procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Consulta-nos sobre a adequação da modalidade licitatória adotada para o processo em questão, qual seja, Concorrência, e solicita aprovação jurídica da minuta do instrumento convocatório, com especificações do objeto, credenciamento, prazo de validade, condições de participação, e outros, para cumprimento do disposto no parágrafo único do Art. 53 § 1º da lei 14.133/21.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

*"Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei."

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O presente processo licitatório se realiza na modalidade de Concorrência, conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XXXVIII:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXXVIII - concorrência: 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) maior desconto;*
- (...)”*

Da mesma Lei, do artigo 29, extrai-se que a modalidade de Concorrência seguirá o rito procedimental do artigo 17. Nesse sentido, Marçal Justen Filho em seu Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 (2021, p.440), ensina que:

“A concorrência se destina a promover a contratação de compras, locações, serviços (inclusive de engenharia) e obras. No tocante às compras e serviços, é cabível a concorrência quando não se caracteriza um objeto comum”

Com efeito, foi promulgada no ano de 2010 a Lei de nº 12.232, que trouxe nova roupagem jurídica para a disciplina da licitação pública referente à contratação de serviços de publicidade. De se dizer, ainda inicialmente, que a nova legislação decorreu da necessidade de se melhor disciplinar esta peculiar contratação pública a partir de análises realizadas no âmbito do Tribunal de Contas da União, oportunidade em que, entre outras providências recomendadas, apontou-se:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“Convém destacar que, tomando-se como exemplo os trabalhos de auditoria realizados por esta Unidade Técnica, chega-se à conclusão que as falhas e irregularidades decorrem, em grande parte, de deficiência na legislação que regula a matéria, exigindo, portanto, em um primeiro momento, alterações nos normativos pertinentes, sob pena de inviabilizar não só a continuidade da prestação dos serviços de publicidade e propaganda (...) objeto dos contratos em vigor, como também, a médio prazo, qualquer contratação futura de tais serviços no âmbito da Administração Pública (...).”

(TCU, Relatório do TC n.º 013.142/2005-4, Acórdão n.º 2.062/2006 – Plenário, DOU de 15.03.2006)

Em sede de definição do objeto da licitação, cumpre, desde logo, lembrar o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Pátria, segundo o qual:

“§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas 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.”

Dessa forma, nos termos do art. 2 da Lei Federal de nº 12.232/10, podem ser considerados como serviços de publicidade:

“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.”

Veda-se, na mesma Legislação, conforme § 2º do mesmo artigo:

“§ 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.”

(Grifo Nosso).



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com o art. 5 da mesma legislação, as licitações previstas na Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, com vistas às modalidades previstas no art. 22 da Lei de nº 14.133/21, adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Compulsando os autos, note-se que a Administração optou por realizar a licitação na modalidade concorrência pública presencial, tendo como justificativa, com fulcro no Estudo Técnico Preliminar, a Instrução Normativa de nº 01, de 19 de janeiro de 2023, que dispõe acerca da matéria:

“Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre as licitações e os contratos de serviços de publicidade, de promoção, de comunicação institucional e de comunicação digital, para os órgãos e entidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM:

§ 1º Ação de comunicação compreende serviços de publicidade, de promoção, de comunicação institucional e de comunicação digital, conceituados por intermédio da Portaria SECOM nº 3.948, de 26 de novembro de 2021.

§ 2º Os serviços de que trata o parágrafo anterior, devido às suas peculiaridades, são de natureza intelectual, intangível e indivisível.

(...)

Art. 10. O julgamento das propostas nas licitações para os serviços descritos no §1º do art. 1º, será realizado de acordo com os critérios de melhor técnica ou técnica e preço.

Parágrafo único. A escolha por um dos critérios descritos no caput constitui discricionariedade do órgão ou entidade contratante, devendo ser fundamentada em conformidade com as características de cada um deles, considerando os termos da presente Instrução Normativa.”

Em continuação à justificativa da utilização de forma presencial da Concorrência, considera-se como a necessidade de serviço que exija presença física dos licitantes para melhor compreensão das especificações e condições do contrato, como também, por conta da matéria que envolve o processo licitatório, torna-se fundamental a garantia da seleção da proposta mais adequada às necessidades da Administração, considerando a complexidade e a especificidade do objeto.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Da análise da Minuta do Edital

Destaca-se que, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: *Briefing*; Modelo de Procuração; Modelo de Proposta de Preços; e Minuta do Contrato.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual dispõe que o edital deve conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão contratual, à entrega do objeto e as condições de pagamento.

Importante ressaltar que esta Procuradoria Jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

Quanto a publicidade, destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende todas as exigências da legislação aplicáveis ao caso, pois, informa a Secretaria Solicitante que a modalidade Concorrência é adotada neste edital, bem como, que o tipo de julgamento é o melhor preço. Noutra baila, faz menção à legislação aplicável ao edital, indicando a data, horário e local em que serão recebidos os envelopes de documentação e propostas.

Prosseguindo a análise, verificamos que a minuta também destaca com clareza o objeto da licitação, qual seja, a contratação de agência de comunicação, propaganda e publicidade para prestação de serviços destinados ao atendimento da Prefeitura Municipal e suas respectivas Secretarias, mencionando as exigências que definem o objeto.

Observou-se, também, em atendimento ao dispositivo legal, as condições para impugnação do edital, bem como, para o acesso às informações e esclarecimentos relativos à licitação, respectivamente.

Também, constatou-se as condições gerais para participação do certame e impedimentos. Para participação nesta Licitação, em específico, a minuta propõe condições e exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes após serem classificadas no julgamento final das propostas técnicas e de preços, estando, portanto, respeitadas as exigências da NLLC.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

III- DA CONCLUSÃO

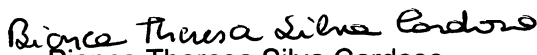


ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise da Procuradoria Jurídica, podendo o processo produzir os efeitos jurídicos pretendidos, torna-se possível a contratação por Concorrência Pública, de forma presencial, referente à contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, neste Município, nos termos da Lei de nº 12.232/10 e, subsidiariamente, da Lei de nº 14.133/21.

É o parecer, s.m.j.

Lagarto, Estado de Sergipe, 25 de junho de 2025.


Bianca Theresa Silva Cardoso
Procuradora-Geral do Município


Brunna Lorena Celestino da Silva
Coordenadora da Procuradoria-Geral do Município