

## PARECER

**PARECER PEAC Nº 65/2026**

**Referência: MEMORANDO nº 12.690/2026**

**Assunto: CONCORRÊNCIA PÚBLICA.**

**Interessado: Secretaria Municipal da Comunicação Social - SECOM**

**PROCESSO LICITATÓRIO - MODALIDADE  
CONCORRÊNCIA PÚBLICA - CRITÉRIO MELHOR  
TÉCNICA E PREÇO - CONTRATAÇÃO DE  
ATÉ 03 (TRÊS) AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE E  
PROPAGANDA – BASE LEGAL: ART. 6º, INCISO  
XXXVIII DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 -  
COMPATIBILIDADE DO OBJETO COM A  
LEI Nº 12.232/2010 - RECOMENDAÇÕES PARA  
SANEAMENTO - VIABILIDADE JURÍDICA -  
RECOMENDAÇÕES**

### I – RELATÓRIO

A **Secretaria Municipal da Comunicação Social - SECOM**, assessorada pela **Central de Compras e Licitações – CCL**, encaminhou o **MEMORANDO nº 12.690/2026** para esta **Procuradoria Especializada de Atos e Contratos**, para a análise e emissão do **PARECER JURÍDICO** acerca do **processo licitatório** na modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA** cujo objeto é **contratação de até 3 (TRÊS) agências de propaganda e publicidade** para prestação de serviços de propaganda dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município de Aracaju, compreendendo, integradamente, 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, consoante as especificações, exigências, quantitativos e demais cláusulas e condições contidas no **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA, TERMO DE REFERÊNCIA, MINUTA DE EDITAL** e demais documentos anexados ao citado **MEMORANDO**.

Oportuno registrar que o **MEMORANDO nº 12.690/2026** se encontra regularmente instruído com os documentos legais e administrativos necessários, os quais estão virtualizados e devidamente inseridos e visualizados através **SISTEMA 1DOC**, de modo a possibilitar a análise do citado **PREGÃO ELETRÔNICO**.

Ao procedermos a análise dos documentos que acompanham o **MEMORANDO nº 12.690/2026**, constatamos que o mesmo está regularmente instruído, **dentre outros**, com os seguintes documentos:

- ✓ **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR;**
- ✓ **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA**
- ✓ **TERMO DE REFERÊNCIA;**
- ✓ **PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO;**
- ✓ **JUSTIFICATIVA E AUTORIZAÇÃO;**
- ✓ **DECRETO N.º 8.435 /2025**
- ✓ **MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS.**
- ✓ **PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO;**
- ✓ **OUTROS DOCUMENTOS**

**É o RELATÓRIO.**

## **II- DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE**

Inicialmente, é importante ser destacado que, compete essencialmente a esta **Procuradoria Especializada de Atos e Contratos** prestar consultoria sob o aspecto eminentemente legal e no âmbito estritamente jurídico, não lhe cabendo portanto, adentrar em aspectos referentes à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados ao poder discricionário do gestor público legalmente competente, nem também, profundar-se no exame de questões de natureza técnica, administrativa, contábil, financeira ou, até mesmo, aspectos políticos.

Destaque-se ainda que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o Artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021

Digno de registro, também, é o fato de que o exame de regularidade legal obedece a um intrincado número de procedimentos de aferição e comprovação do respeito às normas atinentes à celebração de contratos entre a Administração Pública Municipal e as entidades privadas, notadamente à Lei Federal nº 14.133/2021. Todos esses mecanismos se encontram inseridos no manancial de atribuições desta Procuradoria.

Frise-se ainda que o exame de regularidade buscado por esta Procuradoria Especializada de Atos e Contratos preconiza o assessoramento e a supervisão jurídica aos Órgãos que compõem a Administração Direta do Poder Executivo Municipal, prestando-lhes a orientação normativa e legal necessária, sob o prisma estritamente legal e jurídico, com manifestações específicas acerca dos temas expressamente submetidos à análise pelo Órgão solicitante.

Portanto, nas demais hipóteses que necessitem de um maior esclarecimento jurídico, devem ser objeto de consulta específica de modo a possibilitar a esta Procuradoria Especializada de Atos e Contratos um estudo mais aprofundado e um opinamento mais abrangente acerca da questão.

Desta forma, o **PARECER** caracteriza-se como um **ato opinativo**. No âmbito jurídico, em especial na Administração Pública, o **PARECER JURÍDICO**, surge, na maioria dos casos, oriundos de uma consulta formulada por órgãos ou agentes públicos.

Assim, a opinião do Parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo **PARECER JURÍDICO** segundo o seu entendimento para a questão.

Todavia, é importante ressaltar que, o opinamento exposto no **PARECER JURÍDICO**, via de regra, não vincula e nem obriga o administrador público em acatá-lo, haja vista a possibilidade deste, exercer o seu poder discricionário de concordar ou discordar, integral ou parcialmente, com a manifestação jurídica apresentada pelo Parecerista.

Assim, em linhas gerais, o **PARECER JURÍDICO** se constitui numa **opinião técnica, pessoal do emitente**, ou seja, reflete apenas **um juízo de valor** acerca da matéria questionada, não vinculando obrigatoriamente o administrador público, que tem legalmente a competência decisória, para acatar ou não o seu teor, para praticar ou não o ato administrativo de acordo com o opinamento do consultor jurídico. Sendo assim, se constituem em atos bem distintos, o **PARECER JURÍDICO** e o **ATO PRÓPRIO** e **DISCRICIONÁRIO** praticado pela agente público ou autoridade competente.

Neste sentido, tem-se que o **PARECER JURÍDICO** é emitido, para atender questionamento formal ou por exigência legal, e tem por objetivo essencial de aclarar ou nortear o administrador público que, discricionariamente, pode segui-lo ou ignorá-lo quando da prática de determinado ato administrativo de sua competência e responsabilidade.

Como bem salienta a Jurista **MARIA SYLVIA ZANELA DI PIETRO**:  
**“O PARECER não possui efeito normativo, por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao PARECER”.**

Assim, feitos esses esclarecimentos iniciais necessários, passo à análise do caso em comento.

### **III – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

De início, é oportuno ressaltar, mais uma vez, que compete a esta Procuradoria Especializada, nos termos do **Art. 53, Parágrafo Único, da Lei nº 14.133/2021**, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, nem tampouco examinar questões eminentemente de ordem técnica, administrativa e/ou financeira.

Trata-se de exame de opções jurídicas do processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Comunicação Social (SECOM), por meio do **Memorando nº 12.690/2026** , envolve a **contratação de até 3 (três) agências publicidade e propaganda** para atender aos Órgãos da Administração Direta e Indireta da do Município de Aracaju. O objeto abrange desde o planejamento e criação até a execução e distribuição de campanhas publicitárias de caráter institucional e de utilidade pública.

A presente contratação deve observar a **Lei Federal nº 12.232/2010**, que rege especificamente os serviços de publicidade prestados por agências de propaganda, em conjunto com as normas gerais da **Lei Federal nº 14.133/2021** e o **Decreto Municipal nº 7.178/2023** .

Por sua vez, o **Art. 37, § 1º da Constituição Federal** exige que a publicidade deva ter caráter educativo e informativo, vedando a promoção pessoal. O descumprimento deste preceito, além de nulidade contratual, enseja ato de improbidade administrativa.

O procedimento licitatório sob análise adota a modalidade Concorrência, do tipo “técnica e preço”, com fundamento na Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que estabelece normas gerais específicas para licitações e contratações pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

Conforme leciona **Marçal Justen Filho** , o julgamento por técnica e preço em publicidade é essencial pela natureza intelectual do objeto:

*"A licitação para publicidade envolve uma dimensão de criatividade que não pode ser reduzida a critérios meramente matemáticos de custo."*

Nos termos do Art. 5º da Lei nº 12.232/2010, as licitações para contratação de serviços de publicidade deverão ser processadas pelas modalidades previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993 ( hoje revogad), mas com obrigatoriedade da adoção dos tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”, conforme segue:

*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”.*

Atualmente, em razão da vigência da Lei Federal nº 14.133/2021, a modalidade “concorrência” encontra-se disciplinada no **Art. 6º, Inciso XXXVIII**, da referida norma:

**Art. 6º** Para os fins desta Lei, considera-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;

Por sua vez, verifica-se pelo teor do **Edital de Concorrência Pública nº xx/2026**, que o tipo adotado foi o de “técnica e preço”, em consonância com o disposto no Art. 6º da Lei nº 12.232/2010, o qual disciplina de forma minuciosa os critérios e os procedimentos a serem observados na elaboração do instrumento convocatório, na estrutura das propostas e na condução do julgamento.

O objeto da licitação, qual seja **contratação de até 3 (TRÊS) agências de propaganda e publicidade** para prestação de serviços de propaganda dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município de Aracaju, **compreendendo, integradamente, 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**, conforme descrito no **Termo de Referência**, se enquadra na definição de serviços de publicidade constante no art. 2º da Lei nº 12.232/2010, o qual compreende:

*[...] o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, 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.*

A opção pela modalidade concorrência e pelo tipo “técnica e preço” mostra-se, portanto, juridicamente adequada à natureza do objeto e encontra amparo expresso na legislação federal específica aplicável à contratação de agências de publicidade, assegurando maior rigor técnico e qualificação na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ademais, conforme prevê o art. 6º da Lei nº 12.232/2010, o procedimento licitatório foi estruturado com base em *briefing*, plano de comunicação publicitária, e conjunto de informações sobre a capacidade técnica dos proponentes, bem como previsão de julgamento por subcomissão técnica composta por profissionais da área, conforme será analisado nos tópicos seguintes.

É importante destacar que tanto a abertura do certame quanto a sua instrução serão de responsabilidade do pregoeiro designado e respectiva equipe de apoio e membros da CCL/SEPLOG, sem que haja qualquer ingerência ou a intervenção direta da Procuradoria Especializada de Atos e Contratos.

Registre-se ainda que a Administração Pública deve pautar seus atos com base nos princípios legais estabelecidos pela Constituição Federal, em especial pelos ditames do **Art. 37, caput**, abaixo transcrito:

*Art. 37. A **administração pública direta e indireta** de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...***

Digno de registro é o fato de que a **Lei nº 14.133, de 2021**, estabeleceu que 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** da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no **caput do art. 18**.

Por sua vez, 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,

Neste sentido é importante destacar as considerações apresentadas na **JUSTIFICATIVA** contida **TERMO DE REFERÊNCIA** acerca da desnecessidade excepcional de apresentação do ETP, consoante a **imagem abaixo transcrita**:

## **2. JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTO DA CONTRATAÇÃO:**

- 2.1) A Administração Pública possui o dever constitucional de dar publicidade aos seus atos, programas, ações, serviços e campanhas de interesse público, assegurando à população o acesso a informações claras, objetivas, transparentes e de fácil compreensão.

- 2.2) Nesse contexto, os serviços especializados de publicidade e propaganda institucional constituem instrumento essencial para o adequado planejamento, concepção, criação, produção, execução, intermediação, supervisão e distribuição das ações de comunicação, em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- 2.3) Diante disso, a contratação de até **3 (três) agências de publicidade** permitirá a criação e a implementação de estratégias de comunicação eficazes, capazes de ampliar o alcance das informações institucionais, fortalecer a comunicação entre o Poder Público e a sociedade, promover a transparência da gestão pública e garantir que as mensagens de interesse coletivo cheguem de forma acessível aos diversos públicos, respeitando as especificidades de cada meio e canal de comunicação.
- 2.4) É por meio do objeto em discussão que o Município de Aracaju cumpri o seu dever constitucional de prover a população aracajuana de informação (caput do art. 37 da CRFB/1998) a respeito das ações e dos serviços realizados pelo Poder Executivo Municipal, além de conferir maior transparência aos seus atos, ampliar o controle social do cidadão e dos órgãos de fiscalização e aperfeiçoar o processo de prestação de contas.
- 2.5) Diante da eminência de encerramento do antigo contrato de publicidade, a descontinuidade desse tipo de serviços prejudicaria, de forma irremediável, o desempenho de outros programas e ações da Administração Pública Municipal, os quais dependem da publicidade para o seu êxito, a exemplo do processo de matrículas eletrônicas das escolas municipais, do calendário de vacinação, recolhimento do IPTU etc.
- 2.6) Dessa forma, a contratação pretendida revela-se oportuna, conveniente e necessária ao interesse público, contribuindo para o fortalecimento da comunicação institucional, o exercício do direito à informação pelos cidadãos e a promoção da transparência e eficiência da Administração Pública Municipal.

Dessa forma, diante das considerações contidas na JUSTIFICATIVA, conclui-se que a modalidade adotada e o critério de julgamento encontram-se em conformidade com a legislação aplicável e são compatíveis com o objeto a ser contratado, atendendo aos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Municipal de Aracaju.

Constata-se que o conjunto documental apresentado permite identificar a delimitação do objeto pretendido, a justificativa da contratação, os parâmetros técnicos que nortearão a seleção da proposta mais vantajosa e as providências adotadas para mitigar riscos associados à execução contratual. Tais documentos compõem a fase preparatória do certame e, em sua maioria, atendem às diretrizes formais exigidas pela nova Lei de Licitações.

Cabe registrar, contudo, que **não consta anexado** no processo administrativos do **MEMORANDO nº 32.690/2026** ora sob análise, a documentação relativa à existência de reserva de dotação orçamentária específica para suportar a despesa decorrente da contratação de até 03 (três) agências de publicidade ora pretendida. Ainda que tal providência possa vir a ser suprida em momento posterior, é recomendável que seja providenciada e juntada aos autos.

Nesse sentido, cumpre salientar o teor do **ITEM 2** do **Termo de Referência**, abaixo inserido:

## **2. QUANTIDADE A SER CONTRATADA:**

Esse tipo de contratação não envolve a quantificação prévia estimada aos produtos e serviços a serem executados no decorrer da execução contratual.

Diferentemente dos serviços de natureza comum, que são constituídos por tarefas que podem ser executadas mecanicamente ou segundo técnicas, protocolos e métodos pré-estabelecidos e conhecidos, para os quais caberia a modalidade pregão em sua contratação, os serviços de publicidade possuem uma natureza intelectual, na medida em que a sua contratação envolve, basicamente, a expertise das agências de propaganda na proposição das soluções publicitárias mais adequadas para atingir os objetivos de comunicação estabelecidos em cada demanda.

Ademais, o art. 5º da Lei nº 12.232/2010 estabelece a modalidade de licitação para contratação de serviços de publicidade, bem como define os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” a ser adotado, sem margem de discricionariedade para o órgão licitante.

Diante disso, não há como quantificar o serviço, mas estabelecer uma Verba Referencial para Investimento na execução desse objeto é de até R\$ 30.000.000 (trinta milhões) para o período de 12 (doze) meses.

Assim, verifica-se uma aparente contradição entre as informações de valores entre o Termo de Referência e a Minuta do Edital, posto que em alguns documentos mencionam valores estimados em até **R\$ 30.000.000 (trinta milhões de reais)** para o período de 12 (doze) meses, O **ITEM 3.1** do **Termo de Referência** afirma textualmente que o documento *"não envolve uma quantificação prevista prevista para produtos e serviços"*.

Assim, recomenda-se que o **ITEM 3.1 do Termo de Referência** seja retificado para constar expressamente o valor global estimado de R\$ 30.000.000,00, vinculando-o a um anexo com a especificação específica de preços (estimativa de horas técnicas, custos de produção e percentuais de agenciamento).

Ressalte-se que levando-se em consideração a magnitude do valor (30 milhões), o processo deve ser instruído com a declaração de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A previsão de R\$ 30.000.000,00 carece de **transparência e clareza técnica** dentro do Termo de Referência. A autoridade deve garantir que estes montantes sejam devidamente justificados no Estudo Técnico Preliminar (ETP) através de uma memória de design que fundamentalmente o porquê desse valor específico para atender às necessidades da SECOM.

Em virtude do valor vultoso, o processo deve conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deveria iniciar sua vigência e nos dois subsequentes (art. 16, I, da LRF). Este documento deve demonstrar que o pagamento das parcelas contratuais não comprometerá as metas fiscais do Município.

Ressalte-se que a ausência desses documentos na fase preparatória (antes da publicação do edital) constitui **irregularidade grave**, podendo ensejar a nulidade do processo licitatório e a responsabilização pessoal do gestor perante o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE), conforme os ditames do art. 15 da LRF, que considera tais despesas como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Esta omissão viola o Art.18, § 1º, inciso VI da Lei nº 14.133/2021, que exige que a fase preparatória da licitação contenha obrigatoriamente o orçamento detalhado e a estimativa do valor da contratação.

Desta forma, verifica-se que a previsão de R\$ 30.000.000,00 carece de **transparência e clareza técnica** dentro do Termo de Referência. O processo administrativo deve garantir que estes montantes sejam devidamente justificados no Estudo Técnico Preliminar (ETP) através de uma memória de design que fundamentalmente o porquê desse valor específico para atender às necessidades da SECOM.

Assim, é recomendável a realização de pesquisa de preços de mercado ou utilizar a média histórica de gastos publicitários da SECOM para fixar um **Valor Estimado Global**, de modo a ser estabelecido um teto orçamentário claro.

No que pertine ao **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** constata-se uma fragilidade, haja vista que a contratação de “até 03 (três) agências” carece de demonstração técnica de vantagem econômica e operacional. O ETP não detalha porque uma única agência não atende a demanda.

É recomendável que ETP demonstre de forma mais robusta a justificativa para o número de agências até 03 (três) agências). Embora a Lei 12.232/2010 permita a contratação de mais de uma agência, o ETP deve comprovar que essa divisão é vantajosa e não gera custos administrativos desnecessários.

Assim, recomenda-se inserir memória de design ou histórico de demandas das diversas secretarias que demonstram que a divisão do objeto em lotes ou múltiplas agências garante maior agilidade e pluralidade de soluções criativas, evitando o gargalo de produção, devendo ser demonstrada objetivamente a vantajosidade e economicidade da contratação das 03 (três) empresas nos termos propostos pela SECOM. .

No que pertine aos critérios e **Gestão e Fiscalização Contratual** , verifica-se que não há clareza sobre como os serviços serão distribuídos entre as 03(três) agências vencedoras. A discricionariedade total na escolha da agência em cada serviço pode gerar favorecimento.

Ao nosso ver, o TR e a Minuta de Contrato devem estabelecer claramente um forma de distribuição: ou por **rodízio**, ou por **especialização temática** (ex: Agência 1 cuida de Saúde/Educação; Agência 2 de Infraestrutura/Finanças).

No que diz respeito à execução financeira do contrato, recomenda-se a inclusão de cláusula específica sobre o **Bônus de Volume**, a fim de adequar processo licitatório aos ditames da Lei nº 12.232/2010 e garantir a proteção do patrimônio público municipal.

Quanto aos pagamentos das agências contratadas, tanto a Minuta do Edital quanto a Minuta Contratual devem observar rigorosamente o disposto no **art. 11 da Lei Federal nº 12.232/2010**, de modo a estabelecer de forma expressa e inequívoca, que todos os benefícios comerciais obtidos pela agência junto aos veículos de comunicação pertencentes ao Município de Aracaju

Nesse sentido é recomendável que o Edital e o Contratos, contenham cláusulas que estabeleçam os descontos de antecipação e, primordialmente, os **Bônus de Volume (BV)** ou Planos de Incentivo, deverão reverter integralmente em favor do **Município de Aracaju**, sendo vedada qualquer retenção por parte da contratada.

Esses valores deverão ser aplicados em novas inserções publicitárias para a própria Administração ou deduzidos de faturas vincendas, mediante autorização prévia da SECOM.

É importante estabelecer o dever de transparências, no sentido de que as Agências Contratadas, ficam obrigadas a apresentar, mensalmente ou sempre que solicitado, o relatório de negociação de mídia e os comprovantes de vantagens obtidas, sob pena de responsabilização por danos ao erário.

Ressalte-se que a ausência desta cláusula ou sua redação ambígua afronta o princípio da economicidade e a jurisdição pacificada do **Tribunal de Contas da União (TCU - Acórdão 1150/2014-Plenário)**, que entende que a apropriação de **bônus de volume** por agências em contratos públicos configura enriquecimento sem causa da particularidade aos custos de recursos públicos.

## **RECOMENDAÇÕES:**

Objetivando garantir maior transparência, eficiência e economicidade e legalidade do processo licitatório RECOMENDA-SE, antes de seu a observância dos principais pontos, cuja correção ou complementaçãsem prejuízo de outros apontamentos realizados no decorrer do parecer:

1. Ajuste redacional do Termo de Referência, Edital e eventualmente da Minuta de Contrato, para delimitar com maior clareza o escopo do objeto, excluindo expressamente atividades vedadas pelo art. 2º, §2º, da Lei nº 12.232/2010, tais como assessoria de imprensa, cobertura jornalística, comunicação institucional contínua e organização de eventos;
2. Inclusão expressa, no edital, de cláusula relativa à gestão e fiscalização do contrato, em cumprimento ao disposto no caput do art. 25 e no art. 117 da Lei nº 14.133/2021;
3. Previsão de índice de reajustamento de preços no edital, nos termos do art. 25,§7º, da Lei nº 14.133/2021;
4. Anexar ao procedimento as tabelas de preços dos serviços e, como boa prática, justificar formalmente a inexistência de pesquisa de preço para o certame em questão, dada a sua peculiaridade;
5. **RECOMENDA-SE a Nomeação da Comissão Especial**, caso ainda não tenha sido feito, formalizar a comissão que conduzirá o certame.

- Reavaliar a regularidade da formação da subcomissão técnica, considerando a necessidade de atendimento integral ao art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.232/2010, especialmente no tocante à comprovação documental das inscrições e à proporção mínima de membros externos.
  - O Edital deve prever o rito de **sorteio público** dos membros da subcomissão técnica, com a publicação da lista de profissionais com 10 dias de antecedência, sob pena de nulidade insanável do julgamento.
  - **Sorteio da Subcomissão:**
    - ✓ Publicar a relação de nomes de profissionais de comunicação inscritos para compor a subcomissão.
    - ✓ Aguardar o prazo de 10 (dez) dias para eventuais impugnações aos nomes. **3.** Realizar o sorteio público de 3 membros (pelo menos 1 externo), lavrando ata da sessão.
- 6.** Que seja formalmente justificada a escolha de servidores ocupantes de cargos comissionados para as funções de fiscal e gestor do contrato, nos termos do art. 7º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a preferência por servidores efetivos para o desempenho dessas atribuições.

#### **7. Adequação Orçamentária e Financeira (TR e EDITAL):**

- **Retificação do TR:** Verifica-se que o texto afirma que o TR *"não envolve uma quantificação prevista prevista"* e, dessa forma, **RECOMENDA-SE** a substituição dessa afirmação genérica pela indicação expressa do valor de **R\$ 30.000.000,00**

- **Certificação LRF:** Instruir os autos com a **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira** assinada pelo Ordenador de Despesa, atestando a compatibilidade da especificação com o PPA, LDO e LOA, conforme exige o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- **Ajuste Orçamentário:** Quantificação precisa do valor estimado total

**8.Reforço no ETP:** Justificar técnicas a escolha do número de 3 agências, demonstrando a complexidade da demanda municipal.

**9.Estimativa de Preços:** Anexar pesquisa de preços de mercado ou histórico de gastos para balizar o valor global estimado da licitação.

**10.Inclusão de Cláusula de Bônus de Volume (BV):**

- **Transparência e Reversão:** Inserir, tanto no Edital quanto na Minuta do Contrato, cláusula especificamente determinando que **100% dos descontos de antecipação e bônus de volume** obtidos junto aos veículos de comunicação revertam integralmente em benefício do Município de Aracaju, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 12.232/2010.

**11. Rito da Subcomissão Técnica:**

- **Detalhamento do Sorteio:** O Edital deve prever o rito de **sorteio público** dos membros da subcomissão técnica, com a publicação da lista de profissionais com 10 dias de antecedência, sob pena de nulidade insanável do julgamento.

**12. PUBLICAÇÃO DO EDITAL**

**RECOMENDA-SE** desde já, a observância da necessidade das **publicações e do prazo mínimo** para a abertura da **sessão pública** consoante o regramento estabelecido pelo **Artigo 55, inciso II, da Lei nº14.133/2021**.

**RECOMENDA-SE** a observância quanto a obrigatoriedade da divulgação e 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 dos Municípios, conforme determinam os **Art. 54, caput e §1º**, e **Art. 94** da **Lei nº 14.133/2021**.

**RECOMENDA-SE** ainda 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 14.133/2021**.

É importante lembrar que para Concorrência do tipo “Técnica e Preço” (serviços especiais), o prazo mínimo de antecedência entre a publicação e a entrega das propostas é de **35 (trinta e cinco) dias úteis** (Art. 55, II, “a”, da Lei 14.133/21).

Com a adoção dessas **RECOMENDAÇÕES**, o processo estará em conformidade com a **Lei nº 14.133/2021**, a **Lei nº 12.232/2010** e o **Decreto Municipal nº 7.178/2023**, garantindo a segurança jurídica da Administração e a proteção do erário municipal.

## **VII – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **OPINO FAVORAVELMENTE** no sentido da possibilidade jurídica de abertura do **processo licitatório** na modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA** cujo objeto é **contratação de até 3 (TRÊS) agências de propaganda e publicidade** para prestação de serviços de propaganda dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município de Aracaju, compreendendo, integradamente, 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, consoante as especificações, exigências, quantitativos e demais cláusulas e condições contidas no **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA, TERMO DE REFERÊNCIA, MINUTA DE EDITAL** e demais documentos anexados **MEMORANDO nº 32.690/2026**.

Ressaltamos por fim, que **devem ser atendidas as recomendações e demais observações** anteriormente expostas como condição indispensável para respaldar legalmente a análise e o teor do presente **PARECER**.

Atendidas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria Especializada de Atos e Contratos para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, nada obstando que seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

**RESSALTO** que é dever de do Gestor Público, demonstrar a legalidade e regularidade de todos os atos que pratica e esta demonstração deve ficar claramente registrada no processo administrativo.

Esclareço ainda que, por força de lei houve a inversão da presunção de legitimidade dos atos praticados pelo **administrador público** em matéria de contratos. Portanto, **é responsabilidade do Gestor Público e demonstrar a legalidade e regularidade dos atos que pratica** e esta **demonstração** deve constar no processo.

Lembramos também que os agentes públicos serão responsabilizados pelos eventuais danos causados à Administração Pública, caso fique comprovado eventual superfaturamento de preços, negligência, imprudência ou outras irregularidades, sem prejuízo das demais sanções civis e criminais cabíveis.

Por fim, salientamos, que todas as informações, planilhas, cálculos, valores, cotação de preços e demais documentos encartados ao **MEMORANDO nº MEMORANDO nº 32.690/2026** são da inteira e exclusiva responsabilidade da **SECOM** e de quem diretamente os produziu, termos do parecer, reitera-se, meramente opinativo e orientador.

É o nosso **PARECER**.

**S. M. J.**

Aracaju (SE), 10 de fevereiro de 2026.

*Sérgio Murilo Guerra Silva*  
**Procurador Municipal**