

PARECER JURÍDICO DE CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico Preliminar em Processo Licitatório

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

INTERESSADOS: Secretaria de Administração e Finanças, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Esportes, Cultura e Lazer, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Obras, Transportes e Serviços, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Agricultura.

OBJETO: *“Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de publicidade e propaganda, conforme especificações constantes neste Edital e seus anexos, compreendendo: a) Estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação; b) Planejamento e contratação de pesquisas de mercado e de opinião e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre os públicos-alvo; c) Contratação de divulgação e difusão de peças publicitárias e campanhas realizadas; d) Produção e a execução técnica de peças e projetos publicitários; e) Criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária em consonância com novas tecnologias; f) Expansão dos efeitos, das mensagens e das ações publicitárias; g) Execução de serviços de promoção inerentes à atividade publicitária; h) Execução de serviços publicitários gráficos compreendendo conteúdo, criação, e impressão para divulgação institucional ou de serviços do Poder Executivo”.*

1. RELATÓRIO

O controle prévio de legalidade no Processo Licitatório tem por finalidade concretizar a integridade, probidade e pertinência do certame. É apresentado como um dever da Administração Pública que, sob o pálio da autotutela, pode rever seus atos quando eivados de vícios de legalidade, de forma a mitigar riscos, aperfeiçoar posturas e mecanismos técnico-legais, solicitar diligências necessárias, e, ao fim, sanear e dar prosseguimento ao feito.

É mecanismo avaliativo e finalístico que salvaguarda a legalidade, a isonomia, e a probidade do certame público, garantindo que observadas a principiologia basilar das contratações e a supremacia do interesse público. A partir de critérios objetivos, seguindo linha de prioridades, o controle preventivo de legalidade é de excelente alvitre vez que pautado em uma série de parâmetros que primam pela segurança jurídica de todos os envolvidos, que levam em consideração os custos e benefícios do processo, e que almejam pela eficiência, eficácia e efetividade das contratações públicas.

Pois bem!

Submete-se à apreciação desta Procuradoria Jurídica o Processo Licitatório destacado na epígrafe, na modalidade **CONCORRÊNCIA**, que atende ao que disposto na Lei nº 14.133/2021 e suas ulteriores alterações, e na Lei nº 12.232/2010, por intermédio do qual se pretende a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA**.

O processo teve início com a requisição formulada pelas Secretarias interessadas e apresentação de Estudo Técnico Preliminar e Memorial Descritivo com especificações técnicas, descrevendo sua necessidade e justificando sua pretensão.

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, sucintamente elencados abaixo.

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**), Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);
- III. Minuta do Edital de **Concorrência Eletrônica** e Minuta do **Contrato** e outros anexos;

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da fase preparatória:

O presente parecer jurídico tem como finalidade auxiliar a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: **I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (grifo nosso)***

Como se pode perceber do dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade ocorre em razão da avaliação jurídica da contratação futura, não abrangendo, assim, outros aspectos, como os de natureza técnica, mercadológica ou relacionados à conveniência e oportunidade.

Quanto a esses aspectos, eventuais observações surgem da necessidade de análise de questões jurídicas, conforme estabelecido no Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Dessa forma, presume-se que as especificações técnicas presentes neste processo, incluindo o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e a avaliação do preço estimado, foram devidamente definidas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor realização do interesse público. O mesmo se aplica ao exercício da competência discricionária pela pasta responsável, cujas decisões devem ser devidamente fundamentadas.

Por outro lado, é importante esclarecer que não cabe à Procuradoria Jurídica realizar a auditoria sobre a competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco sobre atos já praticados. A responsabilidade de cada agente é garantir que seus atos estejam dentro de sua respectiva competência.

Por fim, vale destacar que as observações feitas não possuem caráter vinculativo, mas visam garantir a segurança da autoridade competente, a quem compete, dentro dos limites da discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e decidir se acatará ou não tais considerações.

Ademais, as questões relativas à legalidade serão destacadas com o intuito de que sejam corrigidas. A Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória do processo licitatório deve ser qualificada pelo planejamento e deve alinhar-se ao plano de contratações anual mencionado no inciso VII do caput do artigo 12 da referida lei, assim como com as leis orçamentárias, além de abranger todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam impactar a contratação, conforme estabelecido no caput do artigo 18, o qual define todos os elementos que devem ser incluídos nos autos do processo de contratação pública, conforme se observa:

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;

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

Ao analisar os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, verifica-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a previsão de dotação orçamentária, minuta do Edital e do contrato.

Seguindo a análise, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto (1), descrição da necessidade de contratação e justificativa (2), requisitos da contratação (3), estimativa das qualidades e do valor da contratação (4), levantamento de mercado (5), descrição da solução como um todo (6), justificativa para parcelamento ou não (7), demonstrativo dos resultados pretendidos (8), providências a serem adotadas (9), contratações correlatas (10), possíveis impactos ambientais (11) e declaração de viabilidade (12), portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto inciso XX do artigo 6º e no §1º e incisos do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

No presente caso, é evidente a necessidade de contratação, uma vez que a autoridade competente justifica:

“Uma boa comunicação é fundamental para que a Administração Municipal possa informar a população sobre os serviços oferecidos, os projetos que estão sendo desenvolvidos e as ações que estão sendo adotadas para solucionar os problemas da comunidade.

Através da comunicação na gestão pública, a população pode tomar ciência de ações em várias áreas, por exemplo, serviços de urgência e emergência, emprego dos recursos públicos, divulgação de políticas públicas, planejamento estratégico governamental, transparência e responsabilidade fiscal.

Com uma população de mais de 51 mil habitantes, de acordo com o CENSO realizado pelo IBGE em 2022, é de suma importância que a Administração Municipal de Xanxerê realize de forma constante a divulgação de suas obras e ações para que a população tenha acesso ao que vem sendo executado, principalmente no que se refere aos serviços apresentados como de utilidade pública.

Por mais que as redes sociais tenham um papel de extrema relevância, se faz cada vez mais necessária a disseminação das informações por diversos canais de comunicação, tais como televisão, rádio, internet, mídia expositiva. Dessa forma, faz-se necessária a contratação de agência de publicidade para exercer atividades que atendam ao interesse público e que não estejam relacionadas às atividades de assessoria de imprensa e comunicação, compreendendo: estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação; planejamento e contratação de pesquisas de mercado e de opinião e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre os públicos-alvo; contratação de divulgação e de difusão de peças publicitárias e campanhas realizadas; produção e execução técnica de peças e objetos publicitários; criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária em consonância com novas tecnologias; expansão dos efeitos, das mensagens e das ações publicitárias; execução de serviços de promoção inerentes à atividade publicitária; execução de serviços publicitários gráficos compreendendo conteúdo, criação, e impressão para divulgação institucional ou de serviços do Poder Executivo”.

Por sua vez, o Termo de Referência elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto (1), fundamentação da necessidade de contratação (2), descrição da solução como um todo (3), requisitos da contratação (4), modelo de execução do objeto (5), modelo de gestão do contrato (6), critérios de medição e pagamento (7), forma e critério de seleção do fornecedor (12), estimativas do valor da contratação (15) e adequação orçamentária (16), contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Já com relação ao item “*levantamento de mercado*”, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024¹, que trata da **elaboração da pesquisa de preços** para fins da determinação do preço estimado do processo.

Veja-se a redação do art. 5º, incisos I e II, e §1º, do citado Decreto, senão:

*Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, quando possível, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente; II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente (...) § 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.***

Conforme vê-se do parágrafo primeiro, devem ser priorizados os “*parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos*”. Analisando o ETP, mormente seu item de nº 5 percebe-se que cumpre com o estabelecido no §1º do art. 5º do Decreto Municipal nº 07, de 08 de janeiro de 2024, vez que, para fins da determinação do preço estimado do processo, fora justificada a metodologia utilizada em razão de que no presente caso existem no mercado diversas empresas que prestam serviços de publicidade e propaganda, vejamos:

“Conforme exigências da Lei Federal nº 12.232/10, o critério de julgamento, obrigatoriamente, será “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Portanto, sugere-se que seja adotado o critério “técnica e preço”, conforme as últimas contratações para esse mesmo objeto. A Proposta Técnica consiste na

¹ Estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral e para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do município de Xanxerê/SC, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

apresentação do Plano de Comunicação Publicitária sem identificação, com vistas à análise dos quesitos pela Comissão Técnica de forma totalmente imparcial e idônea, sem a possibilidade de identificação do licitante, conforme exigências da Lei Federal nº 12.232/10. O pagamento das despesas decorrentes dos serviços prestados, serão efetivadas diretamente a contratada dentro do prazo de 30 dias após a conferência e o aceite dos serviços por parte da área competente, e respeitará o decreto vigente de pagamentos”.

Outrossim, quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais). Destaca-se que no presente caso foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no §1º do artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, conforme justificado no Estudo Técnico Preliminar:

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

A previsibilidade das quantidades não se mostra possível antes da contratação, no entanto, com base na PLOA 2025 da Prefeitura Municipal de Xanxerê, e considerando o valor dos contratos anteriores juntamente com os Fundos Municipais de Saúde, Assistência Social e Agricultura, o valor estimado do orçamento a ser investido em ações de publicidade a cada ano é de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais).

Os custos serão mensurados de acordo com a tabela SINAPRO, que regulamenta a cobrança de serviços deste setor.

Conforme histórico dos últimos 3 anos, as despesas com publicidade foram as seguintes:

2022: R\$ 1.847.988,73

2023: R\$ 2.446.310,80

2024: R\$ 1.019.993,69 (até o mês de outubro e ano eleitoral)

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 2.500.000,00

Para chegar ao valor estimado da contratação, foi buscado o histórico da última contratação, bem como os empenhos gerados, para que se possa mensurar uma quantidade de demanda necessária para esse objeto. É necessário considerar que diante do volume de obras, projetos e ações que o município vem realizando, existe uma expectativa de aumento na demanda da comunicação.

O valor da última licitação, conforme Contrato nº 0069/2019, foi de R\$ 2.000.000,00.

A estimativa de valor para esta contratação é de R\$ 2.500.000,00.

Dessa forma, é possível verificar de forma clara que os autos do processo estão devidamente instruídos, atendendo às exigências legais mínimas, evidenciando a solução mais adequada para atender à necessidade pública.

Importa destacar ainda que será publicado Edital de Chamamento Público visando formar a subcomissão técnica que responsável pela análise e avaliação das propostas técnicas vinculadas ao presente processo de concorrência. Naquele Edital, constam disposições específicas relacionadas ao prazo de inscrição pelos interessados, objetivo da subcomissão, condições de inscrição, escolha dos membros, prazo de vigência, além dos anexos necessários e exigíveis para perfectibilizar o chamamento.

Por fim, cabe destacar que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelo agente de contratação designado pela Secretária Requisitante, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363²**, de 18 de outubro de 2023.

2.2. Da minuta do edital:

No tange à minuta do Edital, verifica-se que os itens necessários estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, tais como: definição do objeto de forma clara, endereço eletrônico, data e horário para abertura da sessão (data hipotética); condições para participação; da proposta; critérios para julgamento; condições de pagamento; prazo e condições para assinatura do contrato; sanções para o caso de inadimplemento; especificações e peculiaridades da licitação, bem como, toda a documentação que os licitantes deverão apresentar para serem considerados habilitados.

Ademais, infere-se do processo licitatório que a licitação ocorrerá na modalidade presencial, conforme justificado no edital, nos seguintes termos:

² Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.

1.1. Os profissionais sorteados irão atuar na subcomissão técnica, a qual tem como objetivo analisar, avaliar e julgar as propostas técnicas que compõem o Plano de Comunicação Publicitária. Referido Plano será apresentado por agências de propaganda interessadas em participar da licitação promovida pela Prefeitura Municipal de Xanxerê, na modalidade "Concorrência Pública", de forma presencial, tipo "melhor técnica e preço", para a contratação de serviços de publicidade

Salienta-se que a Lei nº 14.133/2021, dispõe em seu artigo 17, §2º que as licitações deverão ocorrer, preferencialmente, sob a forma eletrônica e, caso ocorra de forma presencial, deve ser motivada, como no caso em apreço.

No entanto, relevante mencionar que a sessão pública deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, nos termos da lei:

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

Outrossim, quanto à disposição constante no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina acerca da participação da licitação em consórcio, consigna-se que restou mencionado no edital a seguinte justificativa:

4.4.1 Justificativa para vedação à participação de consórcios decorre do fato da habilitação é comum e plenamente alcançável por agências individualmente, aplicando-se o mesmo as exigências econômico-financeiras. Desse modo, como a participação de consórcios é, na maioria das vezes, para as licitações que possuem qualificação técnica e financeira robustas, que precisem do somatório de esforços para atingi-las, veda-se a participação de empresas em união. Ademais, a participação de agências em consórcio, nesse caso, teria ação inversa da pretendida, uma vez que diminuiria o número de possíveis participantes.

Ademais, cumpre destacar que estão previstos no edital em análise os benefícios previstos no capítulo V da Lei Complementar n. 123/2006 para micro e pequenas empresas, bem como no artigo 4º da Lei nº 14.133/2021, que assim preleciona:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. [...] § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Nessa linha, observa-se que o edital em anexo contempla os benefícios previstos, de modo que fica caracterizado que a Administração efetuará a contratação com tratamento diferenciado para as empresas ME / EPP (item 15.11.7 do edital).

2.3. Da análise da minuta do contrato

A elaboração de **minuta de Edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhado para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: objeto; participação na licitação; apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; preenchimento da proposta; documentos de habilitação; abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; fase de julgamento; fase de habilitação; recursos; encerramento da licitação; condições da contratação; obrigações da contratada e do contratante; prazos, condições de execução e de vigência do contrato; condições de pagamento; sanções administrativas; Pedido de Esclarecimentos e impugnações, entre outras disposições.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão adequados com aquilo que determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

*Art. 25. O edital deverá conter o **objeto da licitação** e 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**. (Grifei)*

Com relação à **minuta do contrato**, verifica-se que a mesma fora elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

3. CONCLUSÃO

Em detida análise aos documentos constantes nos Autos, notadamente da leitura do Edital, Minuta de Contrato e documentos de Habilitação, observo o preenchimento de todas as exigências legais no tocante aos critérios de Habilitação jurídica, Regularidade fiscal, Qualificação Técnica, Qualificação Econômico-Financeira, bem como quanto ao juízo de julgamento das propostas de preços.

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização do presente Processo licitatório na modalidade pretendida pela Administração Pública.

Xanxerê/SC, 18 de março de 2025.

ANA PAULA MALISE
Consultora Jurídica do Município de Xanxerê
OAB/SC 37.492



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 081A-A2C6-30E1-174C

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANA PAULA MALISE (CPF 053.XXX.XXX-46) em 19/03/2025 09:36:34 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/081A-A2C6-30E1-174C>