



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

Parecer nº 134/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 2.352/2026

Referência: Serviços publicitários

**EMENTA:** CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE - CONCORRÊNCIA - SERVIÇOS DE PUBLICIDADE - REGIME ESPECIAL DA LEI N° 12.232/2010 - JULGAMENTO POR TÉCNICA E PREÇO - SUBCOMISSÃO TÉCNICA (ART. 10) COM, NO MÍNIMO, 1/3 DE MEMBROS SEM VÍNCULO - AVALIAÇÃO ANÔNIMA DA VIA NÃO IDENTIFICADA - CHAMAMENTO PÚBLICO PRÉVIO PARA CADASTRAMENTO E SORTEIO - FASE PREPARATÓRIA (LEI N° 14.133/2021): DFD, ETP ( § 1° DO ART. 18), ANÁLISE DE RISCOS E TERMO DE REFERÊNCIA - BRIEFING COMO DIRETRIZ TÉCNICA - PUBLICAÇÃO NO PNCP (ARTS. 54 E 94) - REGULARIDADE CONDICIONADA À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. Análise jurídica do procedimento de concorrência para contratação de agência de publicidade, com observância do rito e peculiaridades da Lei n° 12.232/2010 e aplicação subsidiária da Lei n° 14.133/2021 às etapas de planejamento e formalização. Verificada a suficiência do ETP, da Análise de Riscos e do Termo de Referência quanto aos elementos mínimos legais, com ênfase na necessidade de subcomissão técnica qualificada e avaliação anônima. Recomenda-se chamamento público prévio para formação de cadastro de interessados e realização de sorteio, bem como a integral observância das obrigações de transparência e de publicação no PNCP. Prosseguimento recomendado, ressalvada a discricionariedade da Autoridade Competente para avaliação de conveniência e oportunidade.

1. Trata-se de processo destinado à contratação de Agência de Publicidade e Propaganda, contemplando planejamento, estudos, pesquisas, criação, produção, distribuição, veiculação e controle de resultados de campanhas institucionais, a ser selecionada mediante procedimento de concorrência eletrônica, com julgamento de técnica e preço.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Análise de riscos;
- IV) Termo de Referência;
- V) Relatório de pesquisa de preços;



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

- VI) Minutas do edital, da Ata de Registro de Preços e do Contrato Administrativo; e
- VII) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei n.º 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.<sup>1</sup>**

**I. DA ANÁLISE JURÍDICA**

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

---

<sup>1</sup> *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*<sup>2</sup>.
10. Dito isso, passamos a análise do mérito.
11. Inicialmente, registre-se que as contratações de serviços de publicidade submetem-se, de forma primária, ao regime especial da Lei nº 12.212/2010, que estabelece o rito e as peculiaridades de julgamento. Subsidiariamente e no que couber, aplicam-se as disposições da Lei nº 14.133/2021 às etapas, formalidades e atos da contratação em si, planejamento, instrução e formalização do processo, preservando-se o rito decisório específico da Lei nº 12.232/2010.
12. Nessa linha, uma vez formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), impõe-se identificar a delimitar a necessidade que fundamenta a contratação. Para tanto, a Lei nº 14.133/2021 disciplina a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório (Capítulo II), a ser observada para a adequada instrução do feito, incluindo ETP, análise de riscos e TR, ao passo que o julgamento das propostas seguirá o procedimento próprio da Lei nº 12.232/2010.
13. O artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;

---

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

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.

14. Referido dispositivo é complementado por seu §1º, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De forma abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição.

2. Identificam-se, assim, o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo. No caso concreto, por tratar-se de contratação regida por legislação específica (Lei nº 12.232/2010), a fase preparatória já delimitou que a agência de publicidade constitui a alternativa mais eficiente e adequada, em consonância com a prática administrativa dos exercícios anteriores. O Estudo Técnico Preliminar, elaborado nessa perspectiva, contempla os requisitos previstos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, servindo de base para a instrução do processo.

3. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792/2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a identificação e avaliação de risco, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021:

*§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*

*§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

*antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

1. No caso em análise, o exame do Mapa de Gerenciamento de Riscos anexados aos autos revela plena conformidade com as exigências legais, mapeando de forma exaustiva os riscos associados ao planejamento, ao processo da licitação e à posterior execução contratual. A elaboração do Mapa de Riscos reflete zelo com os princípios da segurança jurídica e do controle interno, preenchendo as premissas de planejamento preventivo exigidas pela legislação em vigor.

2. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que este documento deverá conter os seguintes elementos:

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

*[...]*

*XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

*a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*

*b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*

*c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*

*d) requisitos da contratação;*

*e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*

*f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*

*g) critérios de medição e de pagamento;*

*h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*

*i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*

*j) adequação orçamentária;*

3. No que tange à elaboração do Termo de Referência, observa-se que este foi devidamente juntado aos autos e contempla os elementos mínimos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021.



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

4. Além disso, por tratar-se de serviços de publicidade, impõe-se a estrita observância do regime especial da Lei nº 12.232/2010 quanto ao rito de julgamento por técnica e preço, à constituição da subcomissão técnica, com pelo menos 1/3 de membros sem vínculo, à avaliação anônima das vias não identificadas e às sessões públicas para a abertura de envelopes e divulgação de notas, bem como à utilização de *briefing* para orientar a elaboração e a avaliação das peças.
5. Quanto a minuta do edital juntada aos autos, verifica-se que o documento reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Em relação à minuta do contrato inserida nos autos, observa-se que as cláusulas contratuais também estão alinhadas com as obrigações necessárias para sua execução.
6. Noutro viés, para os certames regidos pelo regime especial da Lei nº 12.232/2010 (serviços de publicidade), a comissão de contratação, aqui tratada como comissão especial de caráter procedimental, permanece responsável pelos atos de condução, julgamento de liberação nas fases próprias da Lei nº 14.133/2021.
7. Todavia, a avaliação exclusivamente técnica das propostas de qualidade deve ser atribuída à subcomissão técnica prevista no art. 10 da Lei nº 10.232/2010, composta por, no mínimo, três membros de reputação ilibada e conhecimento nas áreas de comunicação, publicidade, marketing ou que atuem em uma dessas áreas, observando-se, ainda, que ao menos um terço de seus integrantes não mantenha vínculo com o órgão ou entidade licitante.
8. Assim, recomenda-se a abertura de chamamento público prévio para formação de cadastro de interessados aptos a compor a subcomissão técnica, com divulgação no sítio oficial do Município e no diário oficial equivalente, contendo: (i) objeto do certame; (ii) requisitos de habilitação técnica dos candidatos; (iii) impedimentos e vedações legais; (iv) prazos e forma de inscrição.
9. Por fim, 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 nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os arts. 65, caput e §1º e 94 da Lei nº 14.133/2021.
10. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º da Lei n.º 14.133/2021.

**II. DA CONCLUSÃO**

11. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

2. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 26 de maio de 2026.

**Lucas Filipini Chaves**  
**Procurador-Geral**  
**Portaria 41.435/2025**  
**OAB/SC 67.400**