



PARECER JURÍDICO Nº 34/2025

EMENTA: LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE. FASE INTERNA. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. COMPATIBILIDADE DO OBJETO COM A LEI Nº 12.232/2010. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. TIPO TÉCNICA E PREÇO. FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. TERMO DE REFERÊNCIA. PESQUISA DE PREÇOS. GESTÃO DE RISCOS. SUBCOMISSÃO TÉCNICA. EDITAL. RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DOS DOCUMENTOS AUXILIARES.

INTERESSADO: Diretoria Administrativa da Câmara Municipal de Navegantes/SC

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pela Diretoria Administrativa da Câmara Municipal de Navegantes/SC, por meio do Ofício nº 09/2025/CMN/ADM, protocolado sob o nº 2619/2025, para emissão de parecer jurídico prévio referente à fase interna do procedimento licitatório destinado à contratação de agência de publicidade e propaganda, nos termos do § 1º do art. 54 da Lei Federal nº 14.133/2021.

O processo foi encaminhado à Procuradoria, tendo o Procurador Geral, Dr. Fernando Wolfram Rulf, em despacho datado de 01 de agosto de 2025, determinado a remessa dos autos ao Assessor Jurídico para análise e emissão de parecer jurídico, conforme prevê o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e a Resolução da Mesa Diretora nº 0024/2024.

O objeto da contratação consiste na prestação de serviços técnicos especializados de publicidade e propaganda, por intermédio de agência de propaganda, abrangendo o conjunto integrado de atividades destinadas à formulação, execução e difusão de campanhas de interesse institucional e de utilidade pública da Câmara Municipal.

A presente análise jurídica tem por finalidade verificar a regularidade formal, material e procedimental do certame, à luz da Lei Federal nº 12.232/2010, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como de outras normas aplicáveis à espécie.

Foram encaminhados os seguintes documentos para análise:

1. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
2. Estudo Técnico Preliminar (ETP);



3. Análise de Riscos;
4. Termo de Referência;
5. Edital de Concorrência Pública nº 001/2025;
6. Termo de Autorização para abertura do processo licitatório;
7. Edital de Chamamento Público nº 01/2025 para composição da Subcomissão Técnica;
8. Avisos de Sessão Pública e respectivas retificações;
9. Resultado do sorteio e ata da sessão pública realizada em 08/07/2025;
10. Publicação de alteração na composição da Subcomissão Técnica.

É o relatório. Passo à análise jurídica.

2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, esclarece-se que o órgão de assessoramento jurídico na Administração Pública, independente do ente ou esfera de Poder, presta consultoria unicamente sob o prisma jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos que são prerrogativas do administrador público legalmente constituído.

Além disso, o presente parecer também não analisará questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvadas as hipóteses teratológicas.

Assim, uma vez determinados os limites da análise jurídica nos presentes autos, esclarece, ainda, que as manifestações do órgão de assessoramento jurídico, na Administração Pública, são de natureza opinativa, por tanto, não vinculantes para o administrador público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.

Após tais esclarecimentos, passa-se ao objeto da consulta em si.

Via de regra, a Administração Pública para adquirir produtos ou contratar serviços, deve fazê-lo por meio de um processo licitatório prévio que garanta o efetivo exercício dos princípios e deveres inerentes à atividade administrativa, conforme bem prevê o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e, que transcrevemos a seguir:

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 e, também, ao seguinte:

omissis



XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Principiologicamente, a obrigação de licitar funda-se em dois aspectos principais, quais sejam:

- a) estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade;
- b) proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Assim sendo, a presente análise jurídica visa avaliar a legalidade e a regularidade formal dos atos praticados na fase interna da Concorrência Pública a ser instaurada no âmbito da Câmara Municipal de Navegantes/SC, conforme os dispositivos da Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratações Públicas) e da Resolução nº 0014/2024, que regulamenta os procedimentos de pregão e concorrência no âmbito desta Casa Legislativa.

O exame é conduzido à luz dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no art. 37 da Constituição Federal, 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 e, também, ao seguinte: [...]

Destaca-se que a modalidade escolhida e os atos administrativos praticados foram avaliados com base nos instrumentos normativos mencionados, de modo a garantir que estejam alinhados às exigências legais.

2.1 Modalidade Licitatória e Critérios Legais

O procedimento licitatório em 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.



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 revogada —, mas com obrigatoriedade da adoção dos tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”, conforme segue:

Art. 5º, Lei nº 12.232/2010 – 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. 28, inciso II, da referida norma:

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I – pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

Conforme previsto no Edital de Concorrência Pública nº 001/2025, 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 — serviços técnicos e criativos de publicidade institucional e de utilidade pública, 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.



Além disso, 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.

Dessa forma, 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.

2.2 Documentação que instrui o Processo Licitatório

A instrução processual referente à Concorrência Pública nº 001/2025 contempla um conjunto de documentos voltados à fase interna da contratação, os quais demonstram, em linhas gerais, a observância às exigências formais estabelecidas pela legislação aplicável, em especial a Lei Federal nº 14.133/2021 e a Lei nº 12.232/2010. Foram encaminhados para análise jurídica os seguintes elementos: Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Análise de Riscos, Termo de Referência (TR), Edital de Concorrência Pública nº 001/2025 e Termo de Autorização para abertura do processo licitatório. Também foram incluídos o Edital de Chamamento Público nº 01/2025 para composição da subcomissão técnica, os avisos de sessão pública, a ata do sorteio, o resultado da seleção e o comunicado de alteração da composição da referida subcomissão.

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 foi encaminhada, junto ao ofício que originou esta análise, a documentação relativa à existência de reserva orçamentária específica para suportar a despesa decorrente da contratação pretendida. Ainda que tal providência possa vir a ser suprida em momento posterior, é recomendável que seja providenciada e juntada aos autos.



Por fim, ressalta-se que a presente manifestação jurídica limita-se à verificação formal da documentação apresentada, sem adentrar no mérito técnico-operacional dos estudos ou especificações contidas nos anexos. Recomenda-se que os responsáveis pelas etapas posteriores do procedimento assegurem a observância contínua dos princípios e exigências legais pertinentes, especialmente no que se refere à formalização da despesa, à condução da comissão de licitação e ao julgamento das propostas.

2.2.1 Documento de Formalização de Demanda (DFD)

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) é o instrumento inicial que marca o início do planejamento de uma contratação pública, sendo responsável por identificar e justificar a necessidade da aquisição de bens, serviços ou obras pela Administração Pública. Embora a Lei nº 14.133/2021 não estabeleça diretamente os elementos que devem compor o DFD, o art. 187 faculta aos entes federativos a adoção das normas regulamentares aplicáveis ao âmbito federal, como o Decreto nº 10.947/2022, que detalha os requisitos obrigatórios do documento.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 10.947/2022, o DFD deve conter informações como a justificativa da necessidade da contratação, a descrição sucinta do objeto, a quantidade a ser contratada (quando aplicável), a estimativa preliminar de valor, e a indicação da data prevista para a conclusão da contratação. Esses elementos são essenciais para garantir que a contratação esteja alinhada às necessidades da Administração e ao interesse público, evitando prejuízos ou descontinuidade nas atividades institucionais.

Adicionalmente, o decreto prevê outros itens relevantes, como a indicação do grau de prioridade, a vinculação ou dependência com outras demandas e a identificação da área requisitante. Essas informações permitem maior clareza e organização no planejamento das contratações, facilitando o alinhamento com os instrumentos de planejamento estratégico, como o Plano Anual de Contratações (PAC), sempre que aplicável.

A Resolução nº 3/2024 da Câmara Municipal de Navegantes também estabelece, ainda que voltada às contratações diretas, requisitos específicos para a formalização da demanda. O art. 3º da referida resolução prevê que o DFD deve conter elementos como justificativa da necessidade, descrição sucinta do objeto, estimativa de



valores, compatibilidade orçamentária, prazo para execução e designação de responsável, o que reforça a necessidade de uma abordagem estruturada.

Art. 3º O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda que contenha, de acordo com o Anexo I desta Resolução, os seguintes elementos:

- a) justificativa da necessidade da contratação;
- b) descrição sucinta do objeto;
- c) quantidade a ser contratada, quando couber;
- d) estimativa preliminar do valor da contratação;
- e) demonstração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários;
- f) previsão de prazo para fornecimento do bem ou serviço;
- g) indicação do fiscal do contrato ou servidor que fará a liquidação da despesa.

Embora a resolução seja direcionada às contratações diretas, seus elementos servem como referência útil para orientar a estruturação do DFD em modalidades licitatórias como o pregão ou a concorrência. A presença desses requisitos contribui para a regularidade do processo e a observância dos princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

Assim sendo, segue análise acerca cumprimento dos requisitos acima expostos:

a) Justificativa da Necessidade da Contratação

- **Trecho:** “O Poder Legislativo de Navegantes desempenha papel essencial na democracia local, exigindo comunicação transparente e eficiente para seus cidadãos [...] a Câmara carece de comunicação institucional estratégica e de amplo alcance devido à ausência de estrutura profissional adequada e dedicada à função.”
- “Diante deste cenário, a contratação de agência especializada em publicidade e propaganda se mostra essencial para profissionalizar a comunicação, assegurando a transparência, a prestação de contas e o cumprimento do papel institucional junto à sociedade [...]”
- **Análise:** Atendido. O documento apresenta justificativa contextualizada, ressaltando a ausência de estrutura interna adequada e a necessidade de



profissionalização da comunicação institucional. A motivação está fundamentada em princípios constitucionais como publicidade e transparência.

b) Descrição Sucinta do Objeto

- **Trecho:** “Contratação de agência de publicidade especializada para a prestação de serviços técnicos e criativos de publicidade e propaganda, abrangendo o conjunto integrado de atividades essenciais para expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias [...]”
- **Análise:** Atendido. A descrição do objeto é suficiente para delimitar o que se pretende contratar. Está adequada ao nível de detalhamento esperado nesta fase inicial.

c) Quantidade a Ser Contratada, Quando Couber

- **Trecho:** “A natureza dos serviços de publicidade e propaganda é eminentemente intelectual, estratégica e criativa, envolvendo um conjunto integrado de atividades e entregas cujo ‘quantitativo’ não se expressa em unidades físicas padronizadas [...]”
- **Análise:** A justificativa para a ausência de quantidade física definida é plausível e compatível com a natureza do objeto. O DFD reconhece a impossibilidade de quantificação direta e remete o detalhamento ao ETP e TR. Considera-se cumprido o requisito, nos termos do art. 11, §1º da Lei nº 14.133/2021, que admite essa flexibilidade em contratos de natureza intelectual e contínua.

d) Estimativa Preliminar do Valor da Contratação

- **Trecho:** “Com base nestes critérios preliminares, estima-se que o valor total do investimento em comunicação a ser gerido pela agência para um período de 12 (doze) meses seja de, aproximadamente, R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais). Este valor representa a estimativa inicial e preliminar do investimento total em comunicação (que pode incluir remuneração da agência, custos de produção, veiculação de mídia, etc).”



- **Análise:** O Documento de Formalização de Demanda apresenta uma estimativa de valor total da contratação, ancorada na alegada existência de dotação orçamentária da Câmara e na referência a práticas adotadas por municípios da região da AMFRI. No entanto, não foram anexados documentos que comprovem ou demonstrem essas práticas comparativas ou os valores efetivamente praticados por outros entes públicos, tampouco há detalhamento analítico ou memórias de cálculo que justifiquem o montante indicado.

Dessa forma, ainda que o valor esteja claramente definido no DFD, a ausência de comprovação das premissas mencionadas impede uma análise mais segura da razoabilidade da estimativa. Recomenda-se a complementação do processo com os documentos que sustentem tecnicamente essa estimativa, tais como: cotações, valores de contratos semelhantes, etc.

e) Demonstração de Compatibilidade da Previsão de Recursos Orçamentários

- **Trecho:** “A dotação orçamentária será especificada no parecer contábil, com a devida reserva orçamentária.”

- **Análise:** O documento reconhece que a compatibilidade orçamentária será apresentada em momento posterior, no parecer contábil. Assim, a previsão não está efetivamente demonstrada no DFD, o que exige acompanhamento para que tal documento seja juntado antes da contratação. Item parcialmente atendido, cabendo ressalva. Ainda, recomenda-se que, por boa prática, adote-se indicar no DFD a demonstração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários.

f) Previsão de Prazo para Fornecimento do Bem ou Serviço

- **Trecho:** “Estima-se que a Ordem de Serviço para o início da prestação dos serviços [...] ocorra em até 10 (dez) dias úteis após a assinatura do contrato administrativo.
A duração inicial prevista para a contratação é de 12 (doze) meses [...].”



- **Análise:** Atendido. O prazo de início e de duração contratual está bem definido, com estimativa realista e em conformidade com a prática contratual para serviços contínuos.

g) Indicação do Fiscal do Contrato ou Servidor que Fará a Liquidação da Despesa

- **Trecho:** “Entende-se que a fiscalização do contrato deverá ser realizada pelo coordenador de comunicação, o Sr. Maurício Daleffe.”

- **Análise:** O Documento de Formalização de Demanda indica expressamente que a fiscalização contratual será exercida por ocupante de cargo comissionado, no caso, o coordenador de comunicação. Embora a Lei nº 14.133/2021 não vede expressamente a designação de comissionados para essa função, o art. 7º, inciso I dispõe que os agentes designados devem ser, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração.

Esse entendimento é reiterado pelo TCE/SC, que admite a designação de ocupante de cargo em comissão como fiscal de contrato desde que o plano de cargos e salários da entidade preveja tal atribuição para o cargo comissionado em questão, ou que haja justificativa formal adequada, o que não consta no presente processo.

No âmbito do processo licitatório, o Documento de Formalização de Demanda (DFD) constitui o ponto de partida para a identificação e justificativa de uma necessidade pública. Naturalmente, por se tratar de um documento inicial e com caráter introdutório, sua elaboração pode apresentar limitações ou abordagens mais perfunctórias, especialmente em contextos onde a regulamentação local é inexistente ou insuficiente.

Embora a análise jurídica não possa desconsiderar os requisitos formais exigidos pela legislação aplicável, como a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 10.947/2022, é importante relativizar a imprescindibilidade do cumprimento integral de determinados requisitos no DFD, tendo em vista que este documento é apenas a base para o planejamento subsequente, sendo complementado por instrumentos mais detalhados, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR).



No caso em análise, verificou-se a ausência de elementos como a demonstração de compatibilidade orçamentária e o detalhamento da especificação dos itens a serem contratados. Essas lacunas, embora relevantes, não comprometem, por si só, a continuidade do processo licitatório, desde que sejam devidamente supridas nas etapas seguintes, como o aprofundamento da análise financeira e técnica no ETP e a alocação de recursos no orçamento público.

2.2.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um instrumento essencial na fase de planejamento das contratações públicas, sendo regulamentado pela Lei nº 14.133/2021 e complementado por normativas internas, como a Resolução nº 0007/2024 da Câmara Municipal de Navegantes. Sua finalidade é evidenciar a necessidade da contratação e identificar a melhor solução para atender ao interesse público, considerando aspectos técnicos, econômicos, ambientais e estratégicos.

Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o ETP deve abordar, entre outros, a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto, a análise de viabilidade técnica e econômica, os riscos envolvidos e os resultados esperados. Esses elementos devem subsidiar a elaboração do termo de referência, projeto básico ou anteprojeto, conforme o caso, a fim de que a contratação seja eficiente e vantajosa para a Administração Pública.

A Resolução nº 0007/2024, por sua vez, detalha os requisitos específicos para o ETP no âmbito da Câmara Municipal, exigindo, por exemplo, o levantamento de mercado, a descrição da solução, a previsão de impactos ambientais e a demonstração de alinhamento com o Plano de Contratações Anual (PCA).

Ao considerar esses requisitos, o ETP deve fornecer uma análise detalhada que permita à Administração tomar decisões fundamentadas, ao assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência, economicidade e sustentabilidade. A seguir, será analisado o cumprimento dos requisitos específicos do ETP no presente processo licitatório:

1. Descrição da Necessidade da Contratação

- **Trecho:** “Com base no documento de formalização de demanda, elabora-se o presente estudo técnico preliminar, tendo em vista a demonstração da



necessidade de contratar empresa especializada para a prestação de serviços de publicidade e propaganda [...].”

- **Página:** 1

- **Análise:** A necessidade está objetivamente descrita, com referência ao DFD e à função institucional da Câmara.

2. Previsão da Contratação no Plano de Contratações Anual (PCA)

- **Trecho:** “A presente contratação não consta no Plano de Contratações Anual (PCA), uma vez que o referido plano não foi elaborado para o exercício vigente.”

- **Análise:** Em que pese a Lei 14.133/2021 não exija obrigatoriamente a elaboração do PCA. O ETP reconhece a ausência do PCA, o que contraria o art. 6º, inciso IX, da Resolução nº 0007/2024, que exige o alinhamento da contratação a esse instrumento de planejamento. Recomenda-se a regularização do PCA nos exercícios futuros para evitar esse tipo de inconsistência.

3. Levantamento de Mercado e Justificativa Técnica

- **Trecho:** “Foram consideradas as seguintes alternativas principais de solução:
a) Contratação de empresa especializada em publicidade e propaganda;
b) Estruturação interna completa;
c) Contratação pulverizada de serviços específicos.”
“A contratação de agência especializada (Alternativa a) apresenta-se como a solução mais adequada, eficaz e vantajosa [...].”

Análise: O ETP apresenta uma análise com a comparação entre alternativas de solução e justificativa funcional da contratação unificada de agência especializada, o que contribui para demonstrar a racionalidade da escolha. Observa-se, contudo, que não foram anexados elementos externos que evidenciem a realização de levantamento de mercado nos moldes preconizados



pele TCU¹ tais como consultas diretas a fornecedores, registros de práticas similares em outros entes públicos, pesquisas em sistemas como o PNCP ou em mídias especializadas.

4. Descrição dos Requisitos e da Solução como um Todo

- **Trecho:** "A solução integral proposta pela Administração é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos e criativos de publicidade e propaganda. [...]"
- **Análise:** A descrição é suficiente e contempla os elementos técnicos e operacionais exigidos pelo art. 6º, inciso IV, da Resolução nº 0007/2024.

5. Estimativa de Quantidades e Valor da Contratação

- **Trecho:** "Devido à natureza dinâmica e sob demanda dos serviços [...], a definição de quantidades fixas e predeterminadas [...] é inerentemente desafiadora e impraticável. [...] é apresentada uma projeção das necessidades. [...]"
- **Análise:** A estimativa apresentada no ETP cumpre minimamente os requisitos legais, considerando a natureza do objeto e a justificativa apresentada, mas poderia, e deveria, ter sido tecnicamente mais robusta, com dados quantitativos históricos ou simulados, fontes objetivas e metodologias explícitas de projeção de volume e custo. Isso reforçaria a transparência, rastreabilidade do planejamento, e fundamentaria melhor a estimativa orçamentária, contribuindo para maior segurança jurídica e controle externo.

6. Justificativa para Parcelamento ou Não da Solução

- **Trecho:** "A contratação [...] que engloba todas as competências necessárias sob um único contrato, demonstrou ser a mais vantajosa técnica e economicamente [...]."

¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). *Levantamento de mercado*. Portal Licitações e Contratos – Nova Lei de Licitações. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-5-levantamento-de-mercado/>. Acesso em: 01 ago. 2025.



- **Análise:** Atendido. Conforme incluída na descrição da solução como um todo, a justificativa para não parcelamento atende ao art. 6º, inciso VII, da Resolução nº 0007/2024.

7. Impactos Ambientais e Sustentabilidade

- **Trecho:** “Não foram identificados impactos ambientais relevantes [...] Contudo, [...] pode haver algum impacto considerando a geração de materiais impressos [...].”
- **Análise:** O ETP admite que, embora os impactos sejam mínimos, podem existir dependendo do volume de materiais impressos. Seria desejável uma abordagem mais detalhada sobre práticas sustentáveis, conforme art. 6º, inciso XII, da Resolução nº 0007/2024 e o art. 5º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

8. Demonstrativo dos Resultados Pretendidos

- **Trecho:** “A contratação [...] visa gerar resultados significativos em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis [...].”
- **Análise:** O ETP descreve de forma ampla os objetivos pretendidos, com ênfase em eficiência, especialização técnica, economia de escala e maior alcance das mensagens institucionais. A abordagem é consistente com a lógica da contratação pública estratégica, está em conformidade com o art. 6º, inciso X, da Resolução nº 0007/2024.

2.2.3 Termo de Referência (TR)

O Termo de Referência (TR) é um dos documentos fundamentais na fase preparatória do processo licitatório, sendo responsável por detalhar o objeto da contratação, os requisitos técnicos e operacionais, e os critérios que nortearão a execução e a fiscalização do contrato. Conforme disposto no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o TR é necessário para garantir que o processo licitatório esteja alinhado aos princípios da eficiência, economicidade e transparência, servindo como base para a formulação de propostas claras e competitivas.



No âmbito da Câmara Municipal de Navegantes, a Resolução nº 0008/2024 regulamenta a elaboração do TR, estabelecendo parâmetros específicos que incluem a definição detalhada do objeto, a fundamentação da contratação, os critérios de medição e pagamento, e a estimativa de custos, entre outros. A resolução também reforça a importância de alinhar o TR com o Plano de Contratações Anual (PCA), sempre que disponível, e com os demais instrumentos de planejamento da Administração.

Nos termos da Lei de Licitações, o TR 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;

Já a Resolução nº 0008/2024 estipula que:

Art. 6º Deverão ser registrados no TR os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- I - definição do objeto, incluídos:
- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
 - b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança, podendo ser adotado o Catálogo da União, de que trata a Portaria nº 938, de 2 de fevereiro de 2022;
 - c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
 - d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e



assistência técnica, quando for o caso;

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

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IV - requisitos da contratação;

V - 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;

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

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º, do art. 36, da Lei nº 14.133/2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos da Resolução que regulamenta o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, 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;

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

Neste tópico, será realizada a análise do TR apresentado no processo licitatório em questão, de modo a verificar a conformidade do documento com os requisitos estabelecidos pela legislação e pelas normas internas da Câmara. O objetivo é avaliar se o TR cumpre sua função de fornecer um detalhamento técnico e administrativo suficiente para garantir a regularidade e a eficiência do certame.

I - Definição do Objeto
1. Natureza, Quantitativos, Prazo e Possibilidade de Prorrogação
<ul style="list-style-type: none">• Trecho: Item 1 do TR.
<p>Análise: O TR define que a natureza do objeto é “comum” e trata-se de serviço continuado. Estabelece prazo de 12 meses com possibilidade de prorrogação por até 120 meses, conforme arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021. No que tange aos quantitativos, o documento não apresenta estimativas objetivas ou numéricas, limitando-se a afirmar que a previsão de quantidades seria “inerentemente desafiadora e</p>



impraticável”, dada a variabilidade das demandas de publicidade institucional ao longo do tempo. Essa justificativa parte do entendimento expresso pelo Diretor Administrativo, responsável pela elaboração do TR. Cumpre observar, contudo, que a classificação do objeto como “comum” demanda reflexão adicional, tendo em vista que, embora se trate de serviços previstos em norma específica (Lei nº 12.232/2010), a contratação envolve criação intelectual, produção personalizada e julgamento de propostas técnicas com base em critérios de melhor técnica ou técnica e preço, elementos que tradicionalmente afastam a ideia de padronização objetiva. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXVII, define como serviço comum aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

2. Especificação do Bem ou Serviço

- **Trecho:** Tabelas do item 1.2 do TR.
- **Análise:** Os serviços são descritos de forma abrangente, incluindo comunicação estratégica, peças gráficas, campanhas digitais e institucionais, gestão de canais e produção audiovisual. Todavia, é necessário atentar-se ao que foi descrito no 2.2.9 do presente parecer em relação ao que dispõe o §2º do art. 2º, da Lei nº 12.232/2010.

3. Locais de Entrega e Regras para Recebimento

- **Trecho:** Item 1.8 do TR.
- **Análise:** Indica que os serviços serão prestados presencialmente e remotamente, conforme necessidade, com sede localizada na Rua Ezequiel Antero da Rocha, 315. O recebimento está previsto nas cláusulas 7.1 a 7.3 do TR, detalhando prazos e condições para ateste provisório e definitivo.

4. Garantia Exigida e Condições de Manutenção e Assistência Técnica



- **Trecho:** Item 1.9.3 do TR.

- **Análise:** Explicitamente informa que não será exigida garantia da contratação, com base nos arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 e justificado em “baixo valor e a complexidade reduzida do objeto”, o que destoa do histórico recente de contratações públicas realizadas pela Câmara, sendo essa a contratação, até o momento, de considerado valor, assim como no que diz respeito à complexidade do objeto.

II - Fundamentação da Contratação

- **Trecho:** Item 2 do TR.

- **Análise:** Em suma, o TR justifica a contratação com base na inexistência de estrutura interna especializada na área de comunicação institucional, destacando a importância de dar cumprimento ao princípio da publicidade dos atos administrativos e de promover a aproximação com a população por meio de ações de transparência e engajamento.

III - Descrição da Solução como um Todo

- **Trecho:** Item 3 do TR.

- **Análise:** Descreve a solução proposta como um conjunto integrado de serviços de comunicação institucional, incluindo etapas de planejamento, criação, execução e avaliação. O documento apresenta a contratação como uma estratégia voltada ao fortalecimento da imagem institucional e à divulgação das atividades legislativas, por meio de ações coordenadas ao longo da vigência contratual.

IV - Requisitos da Contratação

- **Trecho:** Item 4 do TR.

- **Análise:** Estão especificados os requisitos de habilitação nos termos da Lei nº 12.232/2010 e da Lei nº 14.133/2021, com previsão de dispensa



para documentos válidos no SICAF, embora não haja indicação da previsão legal ou normativa que faculte essa possibilidade.

V - Modelo de Execução do Objeto

- **Trecho:** Item 5 do TR.

- **Análise:** O TR detalha a execução do objeto como um processo estruturado em ciclos sucessivos, que se repetem conforme as demandas da Câmara. O modelo contempla etapas como alinhamento inicial, planejamento estratégico, criação e aprovação das peças, execução das ações de mídia, monitoramento, análise de resultados, ajustes e encerramento. A agência contratada será responsável pela condução técnica e operacional de todas essas fases, incluindo a gestão dos recursos de mídia e produção, enquanto a Câmara exercerá o acompanhamento, a fiscalização e a aprovação dos materiais e relatórios, conforme previsto em contrato.

VI - Modelo de Gestão do Contrato

- **Trecho:** Item 6 do TR.

- **Análise:** O TR estabelece que a gestão do contrato seguirá as normas da Lei nº 14.133/2021, com responsabilidades definidas para a contratada e para a Administração. Prevê-se reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que será conduzida por servidor designado como fiscal do contrato, cabendo-lhe o acompanhamento da execução, o registro de ocorrências e a comunicação de situações que exijam decisão superior.

A fiscalização será realizada em conjunto com o gestor do contrato, com apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno. A contratada responde integralmente por eventuais danos e pelos encargos decorrentes da execução, sem repasse de ônus à Administração, sendo necessário que sua fiscalização seja efetiva.



Ressalte-se, contudo, que o TR designa como fiscal o servidor Robson Vanderlei de Jesus, ocupante de cargo comissionado de Coordenador da Presidência, enquanto o ETP havia indicado o servidor Maurício para essa função. Ambos são ocupantes de cargos comissionados e não consta, nos autos, justificativa técnica ou motivação específica para tais designações, o que merece atenção em face do disposto no art. 7º da Lei nº 14.133/2021, e entendimento do TCE/SC, que estabelece a preferência por servidores efetivos para o desempenho de funções essenciais à execução da norma.

VII - Critérios de Medição e de Pagamento

- **Trecho:** Item 7 do TR.
- **Análise:** O TR prevê que os serviços serão recebidos provisoriamente pelo fiscal do contrato, mediante termo detalhado, e definitivamente pelo gestor ou comissão designada, após análise dos documentos e relatórios. Estão previstas glosas, rejeições e correções, conforme a conformidade dos serviços prestados.

O pagamento será condicionado à regularidade fiscal e ao cumprimento das obrigações contratuais, com prazos e procedimentos definidos para liquidação e atualização monetária em caso de atraso.

VIII - Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor

- **Trecho:** Item 8 do TR.
- **Análise:** Trata da metodologia adotada para julgamento das propostas apresentadas no certame. Conforme previsto, será utilizado o critério de técnica e preço, com a devida ponderação entre as notas atribuídas à proposta técnica e à proposta de preços, em conformidade com o art. 7º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.232/2010.

O TR detalha os critérios de pontuação da proposta técnica, dividindo-a entre aspectos como: qualidade do plano de comunicação publicitária (Envelope nº 1) e qualificação da equipe técnica (Envelope nº 3), bem



como a documentação comprobatória da regularidade (Envelope nº 2) e a proposta de preços (Envelope nº 4), o que está alinhado com os arts. 8º e 9º da mesma Lei. Além disso, o TR também prevê expressamente a atuação da subcomissão técnica, conforme o art. 10 da Lei nº 12.232/2010.

Destaca-se, no entanto, que o item 8.3.4.3.1 do Termo de Referência estabelece que a subcomissão técnica reavaliará as pontuações atribuídas sempre que a diferença entre a maior e a menor nota for superior a 30% da pontuação máxima do quesito. Tal previsão diverge do percentual fixado no inciso VII do art. 11 da Lei nº 12.232/2010, que estabelece o limite de 20% como critério vinculante para obrigar a reavaliação.

IX - Estimativas de Valor da Contratação

- **Trecho:** Item 9 do TR.

- **Análise:** Apresenta a estimativa global de R\$ 700.000,00 para a contratação dos serviços de publicidade institucional, a serem prestados sob demanda ao longo de 12 meses. O pagamento será realizado conforme os serviços efetivamente executados no período, com previsão de reajuste anual com base no índice IPCA e possibilidade de revisão contratual, nos termos da legislação.

Embora não haja detalhamento dos critérios técnicos utilizados para a definição do valor global estimado, observa-se que o contrato será executado de forma parcelada, com valoração individual de cada serviço com base em tabelas referenciais, sendo a prática nas contratações de agência de publicidade. Todavia, seria adequado justificar de maneira mais densa e com base em documentação formalizada como se chegou ao valor total mencionado.

X - Adequação Orçamentária

- **Trecho:** Item 10 do TR.



- **Análise:** O TR informa que a contratação será custeada com recursos da dotação orçamentária da Câmara Municipal, vinculada ao projeto “Manutenção e funcionamento da Câmara de Vereadores”, com especificação do elemento de despesa e fonte de recurso. Para exercícios futuros, caso haja prorrogação, a indicação da nova dotação será feita por apostilamento, após aprovação da respectiva LOA. A previsão atende aos requisitos de adequação orçamentária exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

Com base nos apontamentos realizados, observa-se que o TR contempla, em linhas gerais, os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e pela Resolução nº 0008/2024 da Câmara de Vereadores de Navegantes, apresentando estrutura técnica coerente com as etapas do processo licitatório. O documento descreve com razoável detalhamento o objeto da contratação, os serviços esperados e os critérios de seleção e execução contratual.

Entretanto, alguns aspectos merecem atenção. A ausência de estimativas objetivas de quantitativos e de fundamentação técnica para o valor global da contratação, embora possa se verificar a mesma situação em outras contratações disponíveis no PNCP, limita a transparência e a previsibilidade do contrato. Além disso, a designação de servidores comissionados para funções de fiscalização e gestão contratual, sem justificativa formal, contraria a diretriz legal que recomenda a preferência por servidores efetivos, exigindo maior fundamentação.

2.2.4 Pesquisa de Preços

A etapa de pesquisa de preços, prevista no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentada, no âmbito local, pela Resolução nº 0006/2024 da Câmara Municipal de Navegantes, tem por finalidade assegurar que o valor estimado da contratação seja compatível com os preços praticados no mercado, promovendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em observância aos princípios da economicidade, eficiência e transparência.

Nos procedimentos licitatórios convencionais para aquisição de bens e serviços em geral, essa pesquisa deve ser feita a partir de parâmetros como contratações similares, bases públicas de preços, orçamentos junto a fornecedores e



publicações especializadas, sendo obrigatória a memória de cálculo e a justificativa técnica dos critérios adotados.

Contudo, no caso específico da contratação de serviços publicitários prestados por agências de propaganda, regidos pela Lei nº 12.232/2010, a estrutura de precificação apresenta particularidades que tornam o modelo tradicional de pesquisa de preços parcialmente inaplicável. A referida lei, em seu art. 6º, inciso V, exige que a proposta de preços contenha “quesitos representativos das formas de remuneração vigentes no mercado”, o que conduz, na prática, à adoção de critérios referenciados em tabelas padronizadas amplamente utilizadas pelo setor, como as Tabelas de Custos Internos do SINAPRO e as Normas-Padrão da Atividade Publicitária do CENP.

Ademais, o art. 15, da Lei em questão impõe o seguinte:

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, **de sua tabela de preços**, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível. (grifado)

Esse dispositivo reforça a exigência de transparência e rastreabilidade na composição dos custos publicitários, confirmando que os valores praticados no contrato devem guardar correspondência com os preços praticados pelos veículos de divulgação e com as condições previamente pactuadas entre as partes.

A própria Lei, portanto, reconhece a existência de parâmetros referenciais objetivos para a aferição dos valores envolvidos, especialmente no tocante à veiculação de mídia, tornando dispensável, ou mesmo inadequada, a adoção da metodologia tradicional de pesquisa de preços baseada em cotações abertas junto a fornecedores.

Não obstante, a Administração deve registrar formalmente nos autos tais tabelas de preços e os critérios de remuneração adotados, de modo a demonstrar o atendimento ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e garantir a justificativa técnica e documental da estimativa de valor global da contratação, ainda que os pagamentos decorram de demandas variáveis ao longo da execução contratual.

2.2.5 Edital

O edital é o instrumento convocatório essencial no processo licitatório, sendo responsável por estabelecer as regras, condições e critérios para a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. No caso em questão, a análise do



edital se fundamenta nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente no art. 25, que define os requisitos mínimos que esse instrumento deve conter.

Conforme a Lei nº 14.133/2021, o art. 25 estabelece:

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. [...]

Na sequência, serão examinados os elementos específicos do edital, com especial atenção para a descrição do objeto, as condições de participação, os critérios de julgamento e outros pontos relacionados ao presente parecer jurídico.

1. Objeto da Licitação

- **Trecho:** Item 1.1 e 2 do edital.
- **Análise:** O objeto é a contratação de agência de propaganda para prestação de serviços técnicos de publicidade institucional, com foco na divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da Câmara Municipal de Navegantes, conforme previsto na Lei nº 12.232/2010.

2. Regras de Convocação

- **Trecho:** Item 4 e 5 do edital.
- **Análise:** O edital estabelece a convocação por meio de publicação oficial. As sessões públicas serão realizadas conforme cronograma e procedimentos descritos nos itens 5.3.
O edital prevê que a licitação ocorrerá de forma presencial, com sessões públicas para recebimento e abertura dos envelopes, conforme itens 4.1 e seguintes. A escolha do rito presencial está de acordo com as exigências da Lei nº 12.232/2010, que determina a apresentação de propostas técnicas em vias identificadas e não identificadas, exigindo tratamento sigiloso e julgamento por subcomissão técnica. Essas particularidades inviabilizam, na prática, a realização da licitação por meio eletrônico. Ainda assim, seria recomendável incluir justificativa expressa no edital quanto à adoção do formato presencial, como medida de transparência e alinhamento aos princípios da publicidade e motivação dos atos administrativos.



3. Regras de Julgamento

- **Trecho:** Item 5 do edital.

- **Análise:** Adota o tipo “técnica e preço”, conforme previsto como um dos tipos obrigatórios na Lei Federal nº 12.232/2010, em seu art. 5º, com pontuação ponderada entre proposta técnica e proposta de preços.

Há detalhamento das fases do julgamento, incluindo a constituição da Subcomissão Técnica, sua atuação autônoma no julgamento das propostas técnicas (art. 10), a entrega dos invólucros em três vias (art. 9º), a necessidade de apresentação da via não identificada do plano de comunicação (art. 6º, IV e XII), o julgamento baseado exclusivamente nos critérios estabelecidos no edital (art. 6º, VI), e os critérios para reavaliação da pontuação em caso de discrepância superior a 20% entre notas (art. 6º, VII).

4. Regras de Habilitação

- **Trecho:** Item 6 do edital.

- **Análise:** O edital estabelece que os documentos de habilitação devem ser apresentados apenas pelas licitantes classificadas no julgamento final das propostas, conforme previsto no art. 6º, inciso I, e no art. 11, § 4º, inciso XI, da Lei nº 12.232/2010.

O item 6 detalha as exigências relativas à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, além das declarações exigidas por lei. Também prevê a possibilidade de aceitação de certidões eletrônicas, com verificação de autenticidade, e a suspensão da sessão para esse fim, se necessário. A documentação deve estar em nome da matriz ou filial responsável pelo contrato, conforme o caso.

As regras descritas estão compatíveis com os dispositivos legais que regem a matéria e estruturam a habilitação de forma a atender aos requisitos das Leis nº 12.232/2010 e nº 14.133/2021.

5. Recursos



- **Trecho:** Item 7 do edital.

- **Análise:** O edital disciplina os procedimentos relativos a impugnações, pedidos de esclarecimento e recursos, conforme diretrizes gerais da legislação vigente. De acordo com o item 7.2, o prazo para envio de impugnações e esclarecimentos é de até três dias úteis antes da data de entrega das propostas, em conformidade com o art. 164, da Lei nº 14.133/2021.

O documento prevê que as respostas aos pedidos de esclarecimento serão publicadas no site institucional da Câmara Municipal (item 7.4). Também dispõe sobre a possibilidade de alteração do edital por iniciativa da Comissão de Licitação ou em razão de pedidos de esclarecimento, o que deverá ser devidamente motivado (item 7.3.1), hipótese em que poderá haver prorrogação dos prazos, com nova contagem quando as alterações impactarem na formulação das propostas, conforme o item 7.5.

As regras estabelecidas estão em consonância com os princípios do contraditório, ampla defesa e publicidade, e refletem os comandos da Lei nº 14.133/2021 quanto ao processamento das impugnações e esclarecimentos no âmbito da fase preparatória da licitação.

6. Penalidades

- **Trecho:** Item 9 e 10 do edital.

- **Análise:** Os itens 9 e 10 do edital regulam as infrações administrativas e as penalidades aplicáveis no âmbito da licitação e da execução contratual, em consonância com os arts. 155 a 158 da Lei nº 14.133/2021, que estabelecem as sanções cabíveis em caso de inexecução parcial ou total do contrato ou de condutas ilícitas durante o certame.

As infrações administrativas listadas no item 9.1 abrangem hipóteses de descumprimento de deveres legais e contratuais, como a não entrega de documentação, a não manutenção da proposta, a recusa em contratar, o fornecimento de informações falsas e a prática de atos lesivos à administração pública, inclusive os previstos na Lei nº 12.846/2013.



O edital prevê a aplicação das sanções de advertência, multa, impedimento de licitar e contratar com a administração pública e declaração de inidoneidade, conforme previsão expressa do art. 156 da Lei nº 14.133/2021. A gradação das penalidades leva em consideração critérios como a natureza e gravidade da infração, os prejuízos causados à Administração, a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes e a eventual adoção de programas de integridade pela empresa (itens 9.3 e 10.9).

O item 10 detalha situações específicas para aplicação das penalidades, estabelecendo percentuais fixos de multa (5% ou 10%, conforme o caso), penalidades de advertência e suspensão temporária de até dois anos, além da possibilidade de ressarcimento ao erário. Há ainda previsão de aplicação do impedimento de licitar com qualquer ente federativo por até cinco anos, nos termos do art. 156, §5º, da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, o edital assegura o contraditório e a ampla defesa aos licitantes ou contratados eventualmente penalizados (item 10.9), o que está em consonância com os princípios constitucionais do devido processo legal e da legalidade administrativa.

7. Fiscalização e Gestão do Contrato

- **Trecho:** Não há previsão expressa no edital.
- **Análise:** Verifica-se que o edital não contempla dispositivo específico relativo à fiscalização e gestão do contrato. Essa ausência contraria o disposto no caput do art. 25 e art. 117 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece como obrigatória a indicação de fiscal de contrato ou comissão de fiscalização, além da possibilidade de designação de gestor para apoio à execução contratual, em que pese tal indicação tenha sido feita no TR, há exigência legal para que também conste no edital do certame.

8. Entrega do Objeto

- **Trecho:** Não há previsão expressa no edital.



- **Análise:** Observa-se que o edital não faz referência expressa aos anexos que o integram, tampouco menciona ou incorpora formalmente o Termo de Referência, que é o documento onde se encontram informações relevantes sobre a execução contratual, como o prazo de início da prestação dos serviços, o modelo de execução e o local de entrega.

9. Condições de Pagamento

- **Trecho:** Item 13 do edital.

- **Análise:** O item 13 do edital trata dos preços e das condições de pagamento, estabelecendo que a Câmara poderá investir até o limite de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano em ações de publicidade, valor este que compreende a totalidade dos custos relacionados à execução contratual, inclusive despesas internas e externas, honorários e outros encargos. A previsão está referenciada no Termo de Referência.

O edital também estabelece que o faturamento dos serviços de veiculação publicitária seguirá a sistemática prevista no art. 15 do Decreto nº 57.690/1966, que regulamenta a Lei nº 4.680/1965, bem como no art. 15 da Lei nº 12.232/2010. Segundo essa sistemática, o faturamento deve ser emitido pelo veículo de divulgação diretamente à agência de publicidade responsável pela campanha, em nome do anunciante (no caso, o órgão público contratante). A nota fiscal deve apresentar a discriminação do valor efetivamente devido ao veículo, conforme sua tabela de preços, os descontos eventualmente aplicados, os pedidos de inserção correspondentes e, sempre que possível, relatório de checagem de veiculação emitido por empresa independente. De acordo com o entendimento já consolidado pelo TCE/SC, conforme citado no Processo @CON 17/00432742.

10. Divulgação dos Documentos

- **Trecho:** Não há previsão expressa no edital, embora possa-se extrair o seguinte item:

“14.11. Todas as informações sobre a execução do contrato, com a indicação dos nomes dos fornecedores e veículos, serão divulgadas em site que a



Câmara Municipal de Navegantes, do estado de Santa Catarina, possui na Internet, garantindo livre acesso a qualquer interessado.”

- **Análise:** A publicação do edital e seus anexos em sítio eletrônico oficial deverá observar o art. 25, §3º, da Lei de Licitações:

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

12. Reajustamento de Preço

- **Trecho:** Não há previsão expressa no edital.

- **Análise:** O edital deve incluir previsão de índice de reajustamento, conforme o art. 25, §7º, da Lei de Licitações:

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

2.2.6 Gestão de Riscos

A gestão de riscos apresentada para a contratação de agência de publicidade especializada contempla, de forma geral, os elementos previstos na Resolução nº 0005/2024 da Câmara Municipal de Navegantes. O documento menciona riscos pertinentes ao objeto, tais como falhas na veiculação das campanhas, baixa efetividade da comunicação publicitária, descumprimento de prazos contratuais e inconsistências na gestão orçamentária. Para cada um, foram indicadas classificações de impacto e probabilidade, além de medidas preventivas e de contingência.

Contudo, observa-se que o *Mapa de Riscos* apresentado assume caráter relativamente genérico, com descrições amplas e pouco aprofundadas. As responsabilidades atribuídas aos agentes públicos aparecem de forma indistinta, sem indicar com precisão quais unidades ou servidores serão responsáveis por cada etapa do controle e da mitigação dos riscos. Além disso, algumas das ações preventivas e de contingência descritas mostram-se vagas ou imprecisas, como menções genéricas à "verificação dos dados", "acompanhamento contínuo" ou "cumprimento dos prazos", sem a devida explicitação dos mecanismos concretos a serem adotados.



Ressalta-se, por outro lado, que o documento segue minimamente as diretrizes da Resolução nº 0005/2024, embora não tenha sido formalizado conforme o modelo de Mapa de Riscos previsto no Anexo I. Por ter sido elaborado pelo setor administrativo competente, cabe destacar que esta Assessoria Jurídica limita-se à análise formal e à verificação da conformidade do procedimento, não possuindo atribuição para emitir juízo sobre o mérito das classificações de risco ou das soluções propostas.

2.2.7 Da Publicidade em Jornal Diário de Grande Circulação

A publicação dos editais de licitação em meios adequados constitui exigência legal indispensável à observância dos princípios da publicidade, transparência e competitividade, nos termos do art. 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Referido dispositivo estabelece que os avisos de licitação deverão ser divulgados, cumulativamente, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade promotora da licitação, no Diário Oficial e em jornal diário de grande circulação, com vistas à garantia de amplo acesso público.

No caso concreto, não consta nos autos justificativa formalizada quanto à ausência de publicação do aviso do edital de concorrência pública em jornal diário de grande circulação, tampouco há informação sobre eventual contrato vigente com esse tipo de veículo. Todavia, conforme se infere do Ofício nº 20/2025/CMN/GERAL (Protocolo nº 2670/2025, datado de 31/07/2025), subscrito por servidor da área administrativa, está sendo providenciada a contratação de empresa jornalística para veicular publicações relativas às licitações da Câmara Municipal de Navegantes.

2.2.8 Da Formação da Subcomissão Técnica

Nos termos da Lei Federal nº 12.232/2010, que regulamenta as contratações de serviços de publicidade pela Administração Pública, a análise e o julgamento das propostas técnicas apresentadas nas licitações devem ser conduzidos por uma subcomissão técnica específica, distinta da comissão permanente de licitação. Essa subcomissão deve ser composta por, no mínimo, três membros que sejam formados ou atuantes nas áreas de comunicação, publicidade ou marketing, sendo obrigatória a presença de pelo menos um terço de integrantes sem vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão responsável pela licitação, conforme o art. 10, §§ 1º e 2º, da referida Lei.



A escolha dos membros dessa subcomissão deve ocorrer por meio de sorteio, em sessão pública previamente divulgada, a partir de uma lista de profissionais previamente cadastrados. Em que pese a Lei não defina detalhadamente como esse cadastro deva ter sido realizado ou sequer acerca da necessidade de se promover um chamamento público. Porém, é de salutar a conveniência de que esse procedimento seja adotado, a fim de garantir de que eventuais interessados possam se inscrever e compor a lista, de forma convergente aos princípios constitucionais da administração pública.

Além disso, a lista deve conter, como regra geral, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, observada a proporção legal quanto à presença de membros externos (sem vínculo com o órgão licitante). A legislação ainda prevê a possibilidade de impugnação de nomes constantes na lista, desde que fundamentada e apresentada com antecedência mínima de 48 horas antes da sessão de sorteio, devendo qualquer substituição ou alteração ser formalmente decidida e publicada, assim dispõe o art. 10, §§ 4º a 8º da Lei nº 12.232/2010.

A adequada formação dessa lista e a condução regular do sorteio visam assegurar a imparcialidade na avaliação das propostas técnicas e a integridade do certame, sendo etapas essenciais para a legalidade e a legitimidade do procedimento licitatório, sobretudo em contratações que envolvem elementos de natureza subjetiva, como ocorre nos serviços de publicidade institucional.

Conforme ofício que remeteu o procedimento à Presidência para análise jurídica, indicou-se o “link” do sítio eletrônico da Câmara em que consta a documentação pertinente ao procedimento de formação da subcomissão técnica. Os documentos mencionados incluem:

1. Edital de Chamamento Público nº 01/2025 para composição da Subcomissão Técnica;
2. Avisos de Sessão Pública e respectivas retificações;
3. Resultado do sorteio e ata da sessão pública realizada em 08/07/2025;
4. Publicação de alteração na composição da Subcomissão Técnica

O Edital de Chamamento Público nº 01/2025, publicado pela Câmara Municipal de Navegantes, previu expressamente, em seus itens 1.1.1, 1.1.2 e 3.1, que os interessados em compor a subcomissão técnica deveriam apresentar, entre outros documentos, ficha de inscrição contendo declarações negativas quanto à existência de vínculos com o ente promotor da licitação e com eventuais empresas interessadas na



disputa. A norma também estabeleceu que seriam admitidas apenas as inscrições que apresentassem integralmente os documentos exigidos. Cabe citar:

3.2 Não será admitida inscrição sem a apresentação dos documentos conforme discriminados no item 3.1.

3.3 A comprovação da inscrição se dará mediante resposta à mensagem eletrônica.

Conforme consta no *Comunicado Oficial - Alteração na Composição da Subcomissão Técnica*, dois dos membros inicialmente sorteados (um titular e um suplente) foram posteriormente desclassificados por ausência da ficha de inscrição exigida, a qual continha as declarações mencionadas. Tal circunstância indica que os respectivos nomes não poderiam sequer ter integrado a lista de inscritos aptos ao sorteio, conforme o item 3.2 do Edital de Chamamento e os critérios legais estabelecidos.

Cumpramos observar que o art. 10, §2º, da Lei nº 12.232/2010 exige uma relação com, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão. Ainda que se considere o § 3º do mesmo artigo, que admite uma relação com o dobro do número de membros nos casos de menor vulto, tal regra remete a um limite previsto na Lei nº 8.666/1993, dispositivo atualmente revogado e sem correspondência na Lei nº 14.133/2021. Diante disso, deve-se entender que a regra geral do § 2º permanece como a única vigente e aplicável, exigindo-se o mínimo de nove profissionais previamente cadastrados para garantir a regularidade da composição por sorteio.

Assim, embora o sorteio tenha sido formalmente realizado em sessão pública, conforme previsto na legislação e nos avisos publicados, a posterior identificação de irregularidades formais no processo de inscrição indicam o descumprimento de exigências legais essenciais para a validade do procedimento. A análise revela fragilidades que comprometem a lisura e a legalidade da constituição da subcomissão técnica, cabendo ao administrador responsável avaliar a adoção das medidas corretivas cabíveis, em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade e publicidade.

2.2.9 Da Conformidade do Objeto com o Art. 2º, §2º, da Lei nº 12.232/2010

A Lei nº 12.232/2010 estabelece, em seu art. 2º, a delimitação do objeto contratual admissível para as contratações de serviços de publicidade realizadas pela Administração Pública. De acordo com o §2º do referido artigo, é vedada a inclusão,



nesses contratos, de atividades alheias ao escopo publicitário definido no caput e no §1º, especialmente aquelas relacionadas à assessoria de imprensa, comunicação institucional, relações públicas ou à realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais devem ser objeto de procedimentos licitatórios próprios, nos termos da legislação aplicável.

Abaixo, transcreve-se o dispositivo em questão:

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.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

§ 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.

À luz desse dispositivo, procedeu-se à análise do Edital de Licitação e do respectivo Termo de Referência que fundamentam a contratação pretendida pela Câmara Municipal de Navegantes. Em geral, os documentos apresentam redação que busca resguardar a conformidade com os parâmetros legais, descrevendo como objeto a prestação de serviços de publicidade institucional, com foco na difusão de campanhas, programas, ações e atividades do Poder Legislativo Municipal, por meio de peças publicitárias veiculadas em diferentes meios e formatos.

Contudo, observam-se algumas previsões que demandam atenção quanto à sua compatibilidade com o escopo permitido. O Termo de Referência prevê, por exemplo, a elaboração de materiais gráficos e digitais para fins diversos, como comunicados internos, certificados, placas de homenagem e materiais de apoio para



eventos. Embora possam ser interpretadas como iniciativas vinculadas à promoção da imagem institucional, essas entregas não se confundem, necessariamente, com publicidade nos moldes da Lei nº 12.232/2010, sobretudo se desprovidas de finalidade informativa ou de difusão ao público em geral. Da mesma forma, a referência à produção de conteúdos relacionados a reuniões e eventos pode ensejar dúvida sobre a eventual contratação, ainda que indireta, de ações tipicamente cerimoniais ou festivas, vedadas pelo §2º do art. 2º da Lei.

Também se constata a previsão de gestão de redes sociais, produção de conteúdo digital e monitoramento de resultados, o que, embora admissível como atividade complementar à publicidade institucional, exige que tais ações estejam integralmente subordinadas à concepção e à veiculação de campanhas publicitárias, e não à comunicação institucional contínua, de caráter jornalístico ou informativo, própria da assessoria de imprensa.

Dessa forma, embora não se verifique, de modo expresso, desvio de finalidade ou inclusão indevida de serviços vedados, recomenda-se que, por ocasião da formalização contratual, conste cláusula que delimite com clareza o escopo do objeto, vedando a contratação de serviços alheios à publicidade, tais como assessoria de comunicação, cobertura jornalística, organização de eventos ou produção de conteúdo institucional desvinculado de campanha publicitária. Recomenda-se, ainda, que a execução contratual seja rigidamente fiscalizada, de modo a prevenir a ocorrência de contratações ou pagamentos por serviços não abrangidos pela finalidade publicitária definida na legislação de regência.

Com essas ressalvas, entende-se que o objeto descrito no Edital e no Termo de Referência, se corretamente interpretado e executado conforme as balizas legais, encontra-se, em princípio, compatível com o disposto no art. 2º, §2º, da Lei nº 12.232/2010. Recomenda-se, todavia, que seja promovido ajustamento redacional nos referidos documentos, a fim de delimitar de forma mais precisa as atividades contratáveis, excluindo expressamente menções que possam ser interpretadas como serviços de assessoria de imprensa, organização de eventos ou outras ações alheias ao núcleo publicitário previsto na legislação. Tal providência contribuirá para prevenir dúvidas na fase de execução contratual e para reforçar a segurança jurídica do certame.

3. CONCLUSÃO



Diante de todo o exposto, considerando a documentação anexada aos autos e a análise jurídica realizada, esta Assessoria Jurídica opina pela regularidade formal do procedimento licitatório, nos termos do § 1º do art. 54 da Lei Federal nº 14.133/2021, para fins de prosseguimento da Concorrência Pública nº 001/2025, que tem por objeto a contratação de agência de publicidade e propaganda para prestação de serviços técnicos especializados no âmbito da Câmara Municipal de Navegantes.

Ressalvam-se, contudo, os principais pontos, cuja correção ou complementação recomenda-se antes de seu prosseguimento, sem 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. Indicação formal, no edital, dos anexos que o integram, com referência explícita ao Termo de Referência, à minuta de contrato (a qual, inclusive, não foi anexada aos autos), aos modelos de declarações exigidas dos licitantes (igualmente ausentes) e a outros documentos essenciais ao certame;
5. 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;
6. Reavaliação da 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.



7. 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.

Destaca-se, novamente, que as conclusões aqui apresentadas devem ser interpretadas à luz da fundamentação constante no corpo do presente parecer, cuja leitura integral se revela essencial para o correto e completo entendimento da análise jurídica realizada.

Ressalta-se que a presente análise jurídica foi realizada com base exclusiva nos documentos e informações que foram formalmente encaminhados a esta Assessoria Jurídica até a data da elaboração do parecer. Eventuais elementos adicionais que não tenham sido incluídos no processo ou que escapem ao conhecimento técnico ou documental deste assessor jurídico não foram objeto de exame, não podendo ser considerados para fins de validação ou responsabilização jurídica.

É o parecer, s.m.j., que ora submeto à apreciação da Procuradoria-Geral desta Casa Legislativa.

Navegantes-SC, 06 de agosto de 2025.

FELYPE MOTA DA SILVA

Assessor Jurídico

OAB/SC 66.143

1962