



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

**PARECER/2021-PROGEM.**

**REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 7.232/2021-PMM – CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 005/2021-CEL/SEVOP/PMM.**

**REQUISITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO – UNIDADE GESTORA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO.**

**OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA, REALIZADOS INTEGRADAMENTE, COM ABRANGÊNCIA LOCAL, REGIONAL, ESTADUAL E NACIONAL.**

Cuida-se de análise jurídica, nos termos do artigo 38, VI da Lei nº 8.666/93, das minutas do edital e do contrato, nos autos do Processo Licitatório nº 7.232/2021-PMM – Concorrência Pública nº 005/2021/CEL/SEVOP/PMM, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de publicidade e propaganda, com abrangência local, regional, estadual e nacional, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Comunicação, consoante ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA E ANEXO II - BRIEFING.

Foram anexados aos autos o Ofício nº 107/2021-SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO, que solicitou a instauração do procedimento, com indicação da origem dos recursos; Termo de Autorização; Declaração de Adequação Orçamentária; Solicitação de Despesa nº 202103150001, Saldo das Dotações; Parecer Orçamentário nº 0179/2021/SEPLAN; Termo de Compromisso e Responsabilidade; Justificativa Preços; Justificativa Contratação; ANEXO I - BRIEFING; Portaria nº 714/2020-GP, de nomeação da Comissão Especial de Licitação; minuta do edital e minuta do contrato.

**É o relatório. Passo ao parecer.**

**Inicialmente, importante registrar que já entrou em vigor a Lei nº 14.133/2021, que revoga a Lei nº 8.666/93. Contudo, ficou facultado a**



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

**Administração, durante o período de 2 anos (*vacatio legis*), fazer a opção pela adoção da nova legislação ou pela legislação anterior. No caso, verifica-se que a Administração optou pela utilização da Lei nº 8.666/93, razão pela qual deverá o edital constar expressamente essa informação, nos exatos termos do artigo 191 da Lei 14.133/2021.**

A contratação foi autorizada pelo Secretário Municipal de Administração em decorrência de sua autonomia administrativa e financeira conferida pelo artigo 1º, inciso IV da Lei Municipal nº 17.761, de 20 de janeiro de 2017, que **recomenda seja anexada ao procedimento.**

O artigo 37, XXI da Constituição Federal, em supremacia ao interesse público, estabelece como regra a realização de processo licitatório prévio para a contratação de particulares pela Administração Pública, matéria disciplinada pela Lei nº 8.666/93.

No caso específico, foi promulgada a Lei nº 12.232/2010, aplicável no âmbito municipal, que trouxe nova roupagem jurídica para a disciplina da licitação pública referente à contratação de serviços de publicidade, por intermédio de agências de propaganda, de forma a tornar mais rígida as regras para licitação e contratação, propiciando uma transparência e um controle mais eficaz.

A Administração utilizou o procedimento licitatório na modalidade Concorrência, prevista no artigo 22, I, §1º, da Lei nº 8.666/93 e exigido pelo artigo 5º da Lei nº 12.232/2010, pelo que deve ser observado o limite atribuído ao valor estimado do contrato descrito no artigo 23, inciso I, alínea c, do mesmo diploma legal.

Quanto ao critério de julgamento, o artigo 5º da Lei nº 12.232/2010, combinado com o artigo 46 da Lei nº 8.666/93, adota como obrigatória os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”. No caso, utilizou-se a Administração do tipo “técnica e preço”, satisfazendo, portanto, o preconizado legalmente.



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

Os recursos necessários para custear a despesa são originários do ERÁRIO MUNICIPAL e estão alocados no orçamento sob a rubrica 04.131.0003.2.008 – Divulgação da Ação Governamental – Publicidade, Elemento de Despesa 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, conforme consignado no Parecer Orçamentário nº 0179/2021/SEPLAN.

No que se refere a pesquisa mercadológica, a autoridade competente justifica a sua desnecessidade, sob o argumento de que os valores da contratação são definidos em Tabela emitida pelo SINAPRO (Sindicato das Agências de Propaganda), consoante JUSTIFICATIVA PREÇOS (f. 09).

A minuta do edital dispõe sobre o OBJETO (CLÁUSULA PRIMEIRA); A DATA, HORÁRIO E LOCAL DA SESSÃO PÚBLICA DE ABERTURA DA CONCORRÊNCIA E DE ENTREGA DOS ENVELOPES (CLÁUSULA SEGUNDA); a RETIRADA DO EDITAL, INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS (CLÁUSULA TERCEIRA); a IMPUGNAÇÃO DO EDITAL (CLÁUSULA QUARTA); as CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO (CLÁUSULA QUINTA); o CREDENCIAMENTO DE REPRESENTANTES (CLÁUSULA SEXTA); a ENTREGA DA PROPOSTA TÉCNICA (CLÁUSULA SÉTIMA); a ENTREGA DA PROPOSTA DE PREÇOS (CLÁUSULA OITAVA); a APRESENTAÇÃO E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA (CLÁUSULA NONA); a APRESENTAÇÃO E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS (CLÁUSULA DÉCIMA); a ENTREGA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA); a ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO (CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA); a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO E SUBCOMISSÃO TÉCNICA (CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA); o PROCEDIMENTO DE JULGAMENTO (CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA); o CRITÉRIO DE JULGAMENTO E CLASSIFICAÇÃO (CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA); os CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE (CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA); os RECURSOS ADMINISTRATIVOS (CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA); os

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS (CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA); a ADJUDICAÇÃO, HOMOLOGAÇÃO E CONTRATO (CLÁUSULA DÉCIMA NONA); as SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (CLÁUSULA VIGÉSIMA); o PAGAMENTO E REMUNERAÇÃO (CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA); a DURAÇÃO DO CONTRATO (CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA); a GARANTIA CONTRATUAL (CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCEIRA) e as DISPOSIÇÕES FINAIS (CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA). Em síntese, estas as disposições contidas no Ato de Convocação, tudo em atenção com o que determina artigo 40 da Lei 8.663/93 e artigo 6º da Lei nº 12.232/2010, o que lhe garante o amparo legal, mas merecem algumas considerações, a seguir:

A autoridade requisitante deverá zelar para que o OBJETO da contratação fique vinculado ao contido no artigo 2º da Lei nº 12.232/2010, que considera como 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, podendo ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados elencados no §1º da referida legislação.

Fica 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, obedecidas as disposições do § 1º do artigo 37 da Constituição da República, que estabelece que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

Nesse sentido a decisão do TCU para delimitar e restringir com exatidão a ação de publicidade almejada:

**“9.2.1.8. o novo objeto a ser licitado não deve conter a possibilidade de contratação de serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas, de organização de eventos, exposições e feiras, assim como de realização de pesquisas, que deverão ser objeto de processos licitatórios específicos, em consonância com entendimento já firmado nesta Corte de Contas, conforme Decisão n.º 650/1997 – Plenário”.**

Merece destaque a orientação do Tribunal de Contas da União constante do Acórdão n.º 3.233/2010 – Plenário, quando, em sede de reexame do Acórdão n.º 2.062/2006 – Plenário, **determinou que as ações de publicidade estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público.**

No que tange à documentação comprobatória da habilitação técnica, exigiu-se a apresentação do “Certificado de Qualidade Técnica de Funcionamento expedido pelo CENP – Conselho Executivo de Normas Padrão”, o que está em consonância com a novidade veiculada pelo artigo 4º da Lei Federal n.º 12.232, de 2010 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União que sobre esta matéria orientou expressamente:

*9.2.1.5. para a qualificação técnica, em adição aos atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que atestem a qualidade técnico-operacional dos serviços, passe a exigir também o Certificado de Qualificação Técnica expedido pelo CENP, conforme Normas-Padrão da Atividade Publicitária; (TCU, Acórdão n.º 2.062/2006 – Plenário).*

Também há que se registrar que as informações suficientes para que os interessados elaborem propostas serão estabelecidas em um *briefing*, de forma precisa, clara e objetiva; além disso, a proposta técnica será composta de um plano de comunicação publicitária, pertinente às informações expressas no *briefing*, e de um conjunto de informações referentes ao proponente. O plano de comunicação publicitária referido será apresentado em 2 (duas) vias, uma sem a identificação de sua autoria e outra com a identificação.

Relativamente à análise das propostas, recomenda a legislação a criação de uma subcomissão, composta de *experts* para julgar as propostas técnicas dos concorrentes ao certame, situação observada pela Administração no caso, consoante se depreende da minuta do edital, sobretudo porque a presente licitação será processada e julgada por comissão especial e a análise e julgamento das propostas técnicas por subcomissão técnica. Quanto a comissão técnica, esta será constituída de 3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação, nos exatos termos do artigo 10, §1º e ITEM 13 da minuta do edital.

Já a minuta do contrato menciona a LEGISLAÇÃO E OS DOCUMENTOS VINCULADOS (CLÁUSULA PRIMEIRA); o OBJETO (CLÁUSULA SEGUNDA); a VIGÊNCIA (CLÁUSULA TERCEIRA); o VALOR E OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS (CLÁUSULA QUARTA); as OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA (CLÁUSULA QUINTA); as OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (CLÁUSULA SEXTA); a AUTORIZAÇÃO E PRAZOS (CLÁUSULA SÉTIMA); a FISCALIZAÇÃO E ACEITAÇÃO (CLÁUSULA OITAVA); a REMUNERAÇÃO (CLÁUSULA NONA); os DIREITOS AUTORAIS (CLÁUSULA DÉCIMA); a RESCISÃO (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA); as CONDIÇÕES DE PAGAMENTO (CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA); a GARANTIA E EXECUÇÃO DO CONTRATO (CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA); as SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA); a RESCISÃO (CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA); a



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

REPACTUAÇÃO (CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA); a ALTERAÇÃO DO CONTRATO (CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA) e o FORO (CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA), em obediência ao que preceituam os artigos 14 e 55 da LCC.

A CLÁUSULA PRIMEIRA –DO OBJETO, ITEM 1.2 deverá ser retificada para fazer constar Edital da Concorrência nº 005/2021-CEL/SEVOP/PMM, diante do flagrante erro material.

Ainda, relativamente ao OBJETO faz-se necessário constar que, nos termos do artigo 14 da Lei nº 12.232/2010, somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares elencadas no § 1º do art. 2º, com expressa observância ao contido nos §§1º, 2º e 3º do artigo 14.

No que se refere ao PAGAMENTO, recomenda-se a inclusão de dispositivo que mencione que 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, nos termos do artigo 15 da Lei nº 12.232/2010.

Concernente a CLÁUSULA NONA – REMUNERAÇÃO, Parágrafo Segundo, recomenda-se que seja acrescida à redação a exigência contida no artigo 15, parágrafo único, da Lei nº 12.232/2010, no sentido de que “pertencem ao contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda”.



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

Na CLÁUSULA DÉCIMA – DOS DIREITOS AUTORAIS (10.2.1.1 e 10.2.2) consta erro material que deverá ser corrigido, pois menciona “80% (trinta por cento)”.

Por fim, cumprir observar o contido no artigo 16 da Lei nº 12.232/2010, no sentido de que as informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Relativamente à prorrogação do contrato, esta encontra previsão legal na minuta do edital (ITEM 22) e na minuta do contrato (CLÁUSULA TERCEIRA). Todavia, deverá ser justificada a necessidade e essencialidade do serviço pela autoridade competente para fins de enquadramento como serviço de caráter contínuo, sobretudo diante do entendimento jurisprudencial do TCU.

Nesse particular, o TCU já firmou o entendimento de que os contratos de publicidade deverão ser, caso a caso, examinados para se aferir a respeito de sua inclusão ou não no que legalmente se define com o sendo contrato de natureza contínua (artigo 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93), *in verbis*:

*A par do exposto, entendo que o enquadramento dos serviços de publicidade e propaganda, em face de sua vastidão, como serviço de natureza contínua deva ser analisado para cada caso concreto e não como uma determinação de caráter genérico e amplo. (TCU, Acórdão n.º 1.499/2006 – Plenário).*

O TCU também se pronunciou no sentido de que:

*“... a natureza do serviço, sob o aspecto da execução de forma continuada ou não, questão abordada no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93, não pode ser definida de forma genérica, e sim vinculada às características e necessidades do órgão ou entidade contratante. [...] A definição como*



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

*serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com características e necessidades da instituição contratante” (Acórdão 4614/2008 – Segunda Câmara, Relator Ministro André de Carvalho, Sessão de 28/10/2008). E ainda que: “O caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional” (Acórdão 132/2008 – Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Sessão de 12/02/2008).*

O Tribunal Pleno do TCU, *na Consulta n. 1007553, Rel. Cons. Sebastião Helvecio, 14.08.2019*), reformou a tese consubstanciada na Consulta n. 839016, e deliberou da seguinte maneira:

*“1) os contratos de publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas de orientação social ou de caráter informativo, com agências de publicidade, podem ser considerados de natureza contínua, sendo possível prorrogar a sua duração por iguais e sucessivos períodos (art. 57, II, Lei n. 8.666/93) desde que identificada a necessidade permanente da Administração Pública;*  
*2) A prorrogação de contratos de serviços de execução contínua está condicionada à previsão, no edital, da respectiva licitação e, no contrato, à demonstração da permanente necessidade do serviço, à previsão no plano plurianual e na lei orçamentária anual, e à justificação prévia da efetiva vantagem econômica da prorrogação contratual para a administração, além de respeitada a legislação aplicável, notadamente Lei 12.232/10, e, complementarmente, as Leis n. 4.680/65 e n. 8.666/93”.*

**Concernente à publicidade do procedimento e ao prazo entre a publicação e a realização do certame, deverá ser observado o que dispõe o artigo 21 da Lei 8.666/93 e a Lei nº 12.232/2010.**



PREFEITURA  
MUNICIPAL  
DE MARABÁ

Ante o exposto, **cumpridas as recomendações acima** **OPINO** de forma **FAVORÁVEL** ao prosseguimento do Processo Licitatório nº 7.232/2021-PMM – Concorrência Pública nº 005/2021/CEL/SEVOP/PMM, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de publicidade e propaganda, com abrangência local, regional, estadual e nacional, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Comunicação, consoante ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA E ANEXO II - BRIEFING, observadas as formalidades legais e atendido o interesse público.

A análise se limita ao aspecto jurídico, não cabendo manifestação sobre a conveniência e oportunidade dos atos praticados e aspectos de natureza técnica, financeira ou orçamentária, considerando, sobretudo, a delimitação legal de atribuições deste órgão.

É o parecer. À consideração do Procurador Geral do Município.  
Marabá, 05 de maio de 2021.

**Josiane Kraus Mattei**  
Procuradora Municipal

**Portaria nº 870/2004-GP**

Absolon Mateus de Sousa Santos  
Procurador Geral do Município  
Port. nº 002/2017 - GP  
OAB 11408