PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ
01.613.319/0001 - 55
Rua 03 de Dezembro, 307
Santa Terezinha
CEP: 68.210 - 000
- Curuá -

PARECER Nº 031/2015 – PMC/ Assessoria Jurídica

PARECER JURÍDICO

INTERESSADA: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL
REF.: CARTA CONVITE Nº 001/2015 – PMC/SEMAPF
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE MEDIANTE PRODUÇÃO, GRAVAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE MENSAGENS INFORMATIVAS, CAMPANHAS, CONVITES E MENSAGENS EM CARROS SOM VOLANTES, NO MUNICÍPIO DE CURUÁ.
ÓRGÃO SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E FINANÇAS.

Versam os presentes autos sobre o certame licitatório na modalidade CARTA CONVITE Nº 001/2015 – PMC/SEMAPF, cujo objeto, em que pese a redação dos documentos que o instruem, é CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE MEDIANTE PRODUÇÃO, GRAVAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE MENSAGENS INFORMATIVAS, CAMPANHAS, CONVITES E MENSAGENS EM CARROS SOM VOLANTES, NO MUNICÍPIO DE CURUÁ.

A Assessoria Jurídica recebeu da CPL documentos referentes à fase interna do certame, contendo requisição de abertura de procedimento, ordem de serviço, pesquisa de preço médio de mercado, descrição do objeto, declaração de reserva orçamentária e minuta do convite e seus anexos.

O presente parecer visa proceder análise e exame dos principais documentos que compõem a fase interna do certame atestando sua conformidade com os preceitos legais aplicáveis.

Apesar de diversos doutrinadores de renome, entre os quais Jessé Torres Pereira Júnior[1], serem enfáticos ao afirmar que em relação às minutas de editais, a lei não exige o exame jurídico prévio do ato convocatório do convite, que é a carta, exclusão que se presume devida ao baixo valor do objeto e a simplicidade do procedimento que caracterizam tal modalidade, inobstante sua conveniência, optamos por emitir o presente parecer, atendendo a regra geral do aludido art. 38 da

[1] *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, pag. 414*

P. M. C. Nº 24

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ
01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro 307
Santa Terezinha
CEP: 68.210 - 000
- Curuá -

LGLC. Na mesma linha de entendimento Maria Sylvia Zanella de Pietro diz que:

> *(...) há de se observar que a lei, quando quis referir-se genericamente ao edital e à carta-convite, falou em instrumento ou ato convocatório, como ocorre nos arts. 3º caput e § 1º, inc. I, art.62, § 1º etc".*[2]

Inicialmente algumas considerações precisam ser feitas sobre o processo para contratação de publicidade.

A partir de 2010, com o advento da publicação da Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, o processo para contratação de publicidade passou por uma radical transformação.

No que interessa para este parecer, referido diploma normativo dispõe:

> *Art. 1o Esta Lei estabelece* ***normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda,*** *no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*
>
> *§ 1o Subordinam-se ao disposto nesta Lei os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, as pessoas da administração indireta e todas as entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes referidos no caput deste artigo.*
>
> *§ 2o As Leis nos 4.680, de 18 de junho de 1965, e 8.666, de 21 de junho de 1993, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar.*
> *(...)*
> *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*

[2] *Temas polêmicos sobre Licitações e Contratos, p. 165*

P. M. C.
Nº 25

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ
01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro,307
Santa Terezinha
CEP: 68.210 - 000
- Curuá -

promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.
(...)
§ 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.
(...)
Art. 4o Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei no 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.
(...)
Art. 5o As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, adotando-se como obrigatórios os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço".

Pois bem, da análise do texto normativo se verifica que sua aplicação se restringe exclusivamente à contratação de agências de publicidade, empresas que produzem e intermediam as peças publicitárias, fazendo a "ponte" entre anunciante e veículos de divulgação.

O procedimento estabelecido pela lei em comento é complexo, envolve equipe multidisciplinar e custa caro. Isso porque, via de regra, os valores gastos em publicidade pelos entes públicos movimentam milhões de reais. Por óbvio não é o caso!

Infelizmente o legislador não foi claro o suficiente na redação do seu art. 1º, que, pela melhor técnica legislativa, deveria delimitar com precisão o objeto e alcance da lei.

A expressão "***prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda***" não é o suficientemente claro. Queria o legislador dizer que a lei aplica-se somente à contratação de agências de

P. M. C.
Nº 26

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ 01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro,307
Santa Terezinha
CEP: 68.210-000
- Curuá -

publicidade, ou pretendeu restringir a contratação de publicidade pela Administração Pública apenas a esse tipo de empresa?

Estaria, nesta expressão, contida uma vedação à contratação direta do exibidor/veículo? A Lei não o disse.

Cabe então ao intérprete buscar delimitar o alcance da lei. E sem delongas na apresentação das regras de hermenêutica e meios de integração, este assessor entende que, no caso, o interprete não pode extrair da lei restrição que o legislador não fez de forma clara. A aplicação do princípio da legalidade insculpido no *caput* do art. 37 da Carta Magna não passa totalmente ao largo do que estabelecido no art. 5º, II da mesma Constituição.

No caso concreto o Poder Executivo do município de Curuá pretende levar a uma parcela dos pouco mais de 13 mil habitantes mensagens de natureza informativa e educativa, dando concretude a outro principio constitucional da administração pública, qual seja: o da publicidade! E, mas que isso, levar mensagens de interesse público, como informações sobre campanhas de vacinação, convocações para audiências públicas e conferências, convites para eventos culturais etc.

No município não há emissoras de rádio ou televisão, nem jornal local. Portanto seria totalmente descabida a realização de um complexo e caro processo de licitação para contratação de agência de publicidade.

O único meio de divulgação na cidade são os carros e motocicletas equipados com amplificadores e autofalantes conhecidos como "carros-som volantes". Entretanto, também não seria o ideal contratar diretamente tais veículos, pois as mensagens ainda precisariam ser produzidas.

Neste contexto, considerando que na região existem diversas empresas que prestam serviço de produção de mensagens de som (gravação de áudio) e subcontratam os "carros-som" para divulgar tais mensagens, a mim parece ser essa a melhor alternativa, sob pena de inviabilizar por completo o alcance de boa parcela da população pelas mensagens do Poder Executivo, pois se é verdade que a internet e as redes sociais são meios eficientes de divulgação, por outro lado a realidade do município de Curuá impõe reconhecer que a maior pare da população ainda não tem acesso a tais meios.

Feitos esses esclarecimentos, entendo possível a contratação nos moldes escolhidos pela CPL, regendo o procedimento exclusivamente pela Lei 8.666/93, em homenagem à realidade fática posta à análise e a

P. M. C. Nº 27

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ
01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro,307
Santa Terezinha
CEP: 68.210-000
Curuá

necessidade de encontrar solução eficaz, sem qualquer ofensa à Lei e ao Direito.

Feita a exposição acima, passo à análise.

Pois bem, como já apontado, a CPL elegeu o processo licitatório na modalidade Carta Convite, tombado sob o nº 001/2015 – PMC/SEMAPF, com objeto acima indicado.

Acerca desta modalidade dispõe a lei de regência:

> *Art. 22.....*
> *(...)*
> *§ 3o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.*
> *(...)*
> *Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:*
>
> *I – para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)*
> *a) convite até R$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil reais);*

Pelo que se extrai do texto legal, o valor orçado para o serviço a ser contratado amolda-se à modalidade escolhida.

Pertinente ainda a transcrição do que estabelece o texto do artigo 38 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, cuja redação é a seguinte:

> *Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:*
> *I – edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;*

P. M. C. Nº 28

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ 01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro, 307
Santa Terezinha
CEP 68.210-000
Curuá - Pará

II – comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
III – ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
IV – original das propostas e dos documentos que as instruírem;
V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
VII – atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
VIII – recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
IX – despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
X – termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
XI – outros comprovantes de publicações;
XII – demais documentos relativos à licitação.
Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Portanto, o texto do art. 38, seus incisos e parágrafo, descreve a forma como deve ser aberto o procedimento administrativo licitatório, bem como os documentos e atos que dele devem fazer parte, de acordo com o avanço do processo, iniciando a fase interna com a requisição do órgão destinatário do objeto de contratação, passando pela formulação e publicação do edital ou convite, conforme o caso, culminando com a adjudicação do objeto e assinatura do contrato com o vencedor do certame. Definição do objeto, elaboração do edital e escolha do tipo e modalidade de licitação compõem a fase interna. Após a publicação do edital, inicia a fase externa, as quais, conforme já mencionado, deverão ser documentadas.

A análise efetivada por esta Assessoria circunscreve-se à apreciação estritamente jurídica, tomando por base apenas os elementos constantes do procedimento até a presente data, não competindo incursionar pelas questões atinentes à conveniência e oportunidade, nas ações políticas ou deliberações da Administração, no seu mérito, nem analisar aspectos de

P. M. C. Nº 29

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ 01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro 307
Santa Terezinha
CEP: 68.210 - 000
- Curuá -

natureza técnica ou administrativa, abstendo de emitir juízo valorativo a esse respeito, reconhecendo que os atos ocorridos inerentes à denominada fase interna da licitação ou aqueles que ocorrerem durante a sessão pública de abertura dos envelopes, portanto os procedimentos que serão desenvolvidos pela CPL, não devem ser alvo de questionamentos nesta fase, salvo eventual ausência de documentos ou formalidades legais e/ou administrativas, ou eventuais impugnações ou recursos, adstrita, portanto, a atentar para a formalidade do procedimento, conforme é exigido pelo art. 38 da Lei Geral de Licitação.

Contudo, é pertinente chamar a atenção da Comissão Permanente de Licitação acerca dos elementos que subsidiam a construção do ato convocatório.

Nesta esteira, deve a comissão de licitação, atenta à modalidade adotada, verificar nos autos, no estado em que se encontra o procedimento, a necessária presença dos seguintes elementos, da fase preliminar ao instrumento convocatório:

a) autuação, protocolo e numeração;
b) justificativa da contratação;
c) especificação do objeto;
d) autorização da autoridade competente;
e) indicação do recurso orçamentário para cobrir a despesa;
f) se a modalidade de licitação adotada é compatível com o valor estimado da contratação;
g) ato de designação da comissão;

Com relação ao convite, instrumento convocatório que na modalidade escolhida faz as vezes do edital, deve ser observado:

a) numeração em ordem serial anual;
b) nome da repartição interessada e de seu setor no preâmbulo;
c) indicação expressa da modalidade e o tipo da licitação escolhidos, sua correspondente justificativa, bem como o regime de execução (no caso de obras e serviços);
d) indicação da legislação pela qual a licitação será regida;
e) indicação do local, dia e hora para recebimento dos envelopes de documentação e proposta, bem como para o início de abertura dos envelopes;
f) indicação do objeto da licitação, em descrição sucinta e clara, com as correspondentes planilhas e especificações na forma de anexo, com o orçamento estimado;

P. M. C. Nº 30

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ 01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro,307
Santa Terezinha
CEP: 68.210 - 000
Curuá

g) indicação do prazo e as condições para a assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos;

h) indicação do prazo para execução do contrato ou entrega do objeto;

i) indicação das sanções para o caso de inadimplemento;

j) indicação do local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico, e se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital e o local onde poderá ser examinado e adquirido (p/obras e serviços);

k) indicação das condições para participação da licitação;

l) indicação da forma de apresentação das propostas;

m) indicação do critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos; indicação dos locais, horários e códigos de acesso para fornecimento de informações sobre a licitação aos interessados;

n) indicação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global;

o) indicação das condições de pagamento;

p) indicação das condições especiais e tratamento diferenciado e favorecido para as MEs, EPPs e MEIs, de acordo com as Leis Complementares 123/2006 e 147/2014: saneamento de regularidade fiscal postergada (art. 43, § 1º).

Esta assessoria verificou que já existe um procedimento com idêntica numeração, realizado em fevereiro do ano corrente, cujo objeto foi reforma de escola, em razão do que recomenda que seja corrigida a autuação e observada a numeração em ordem cronológica.

Recomenda-se ainda que no instrumento convocatório se dedique especial atenção aos critérios e requisitos de habilitação, qualificação jurídica, nos termos do inciso VI do art. 40, da Lei 8.666/93, cujo rol está previsto no art. 27 a 33 da mesma lei, sempre à luz do que preceituado no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

No que concerne à minuta contratual, os membros da CPL devem atentar para a previsão expressa dos seguintes itens:

a) condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, estabelecidas com clareza e precisão;

b) registro das cláusulas necessárias:

I - o objeto e seus elementos característicos;

P. M. C. Nº 31

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ 01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro,307
Santa Terezinha
CEP: 68.210 - 000
- Curuá -

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;

XIV - cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 da Lei n. 8.666/93;

XV - A duração dos contratos adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 57 da Lei n. 8.666/93.

As exigências constantes dos incisos do art. 38 da LGL e as demais indicações acima não serão objeto de análise, posto que de responsabilidade da CPL de apoio quando da autuação do procedimento.

Realizada a análise dos documentos já existentes nos autos, e feitas as considerações acima, **esta assessoria entende presentes os**

P. M. C. Nº 32

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÁ
CNPJ 01.613.319/0001-55
Rua 03 de Dezembro,307
Santa Terezinha
CEP: 68.210 - 000
Curuá - Pará

documentos necessários, com atendimento às prescrições legais, fazendo, no entanto, as seguintes recomendações:

Que o anexo I descreva qual a unidade cotada (no caso, em horas de veiculação) que no contrato troque a expressão "CARTA CONTRAÇÃO" por "CARTA CONTRATO"; que adeque os termos da cláusula II ao objeto licitado; na cláusula III, limitar a vigência do contrato ao exercício financeiro (31 de dezembro), em razão do princípio da anualidade que faz coincidir a vigência dos créditos orçamentários ao ano civil, atendendo assim ao que prescreve o art. 57 da Lei de Licitações e Contratos; no item 5.2 da Cláusula V, o termo "produtos entregues" deve ser substituído por "serviços prestados".

Isto posto, aprova, por conseguinte, as minutas do instrumento convocatório e do instrumento de contrato, com as ressalvas do parágrafo anterior, recomendando a efetivação do convite para no mínimo três licitantes, devendo-se fixar cópia da carta-convite no mural de aviso e publicações localizado no *atrium* da Prefeitura Municipal de Curuá, recomendando-se ainda que só se proceda à fase de disputa com a apresentação de, pelo menos, três propostas válidas.

Este é parecer que, *sub censura*, submeto à autoridade superior.

Curuá - Pará, 09 de março de 2015.

Dr. MARJEAN DA SILVA MONTE
Advogado OAB/PA 15.078

P. M. C. Nº 33