PARECER JURÍDICO Nº 16/2025 – NSAJ/SECOM

Processo:	**44/2025 - SECOM**
Interessado:	**SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO**
Assunto:	Análise jurídica acerca da Licitação para a Contratação de Agência de Publicidade

PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE. LEI Nº 12.232/2010 E LEI Nº 14.133/2021. LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise acerca da Licitação para a Contratação de Agência de Publicidade.

O processo iniciou a partir da Formalização de Demanda do Núcleo de Publicidade e Propaganda para a contratação de agências para serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objeto 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 intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral.

O setor demandante encaminhou o Estudo Técnico Preliminar 07/2025, caracterizando a primeira fase de planejamento e apresentando os devidos estudos para a contratação da solução que atende as necessidades da Secretaria, entendendo como viável e razoável a contratação por meio de processo licitatório das agências de publicidade.

A necessidade foi encaminhada para a Secretária de Comunicação, a qual, via despacho, autorizou o prosseguimento do procedimento, ao que informou a necessidade da elaboração do Termo de Referência e da Matriz de Risco para dar continuidade à contratação.

Ato contínuo, o Núcleo de Publicidade e Propaganda apresentou o Termo de Referência e o Mapa de Risco para a contratação de 04 (quatro) agências para a prestação de serviços de publicidade e propaganda institucional de utilidade pública, no valor de R$20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

A Coordenação Financeira, conforme solicitação da Secretária, juntou aos autos o Extrato de Dotação Orçamentária de R$3.850.000,00 (três milhões, oitocentos e cinquenta mil

reais) e a Solicitação de Suplementação nº 22.046, no valor de R$16.150.000,00 (dezesseis milhões, cento e cinquenta mil reais), para ajustar o valor disponível para a SECOM ao valor da licitação.

Após a verificação se a presente contratação estava prevista no Plano de Contratação Anual, o processo foi encaminhado para a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, para que, por intermédio da sua Comissão Geral de Licitação, procedesse com a contratação.

Posteriormente, a pedido, o processo retornou à SECOM e houve a retificação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência para reajustar o valor a ser contratado para R$12.000.000,00 (doze milhões de reais).

Por meio do Ofício nº 106/2025 – DAF/SECOM, informou-se para a SEGEP que o valor da licitação foi reduzido de R$20.000.000,00 (vinte milhões de reais) para R$12.000.000,00 (doze milhões de reais). Ademais, esclareceu-se que o valor disponível no orçamento de 2025 da SECOM para Publicidade é de R$3.850.000,00 (três milhões, oitocentos e cinquenta mil reais), e que, apesar do valor da licitação ser superior ao orçamento, solicitou-se que fosse autorizado o uso do valor disponível, pois, em razão do tempo que o processo licitatório percorrerá, o valor será suficiente para o ano de 2025 e a diferença de R$8.150.000,00 (oito milhões, cento e cinquenta mil reais) será incluído na Lei Orçamentária Anual de 2026, não havendo a necessidade de suplementar o orçamento.

O Sr. Humberto Bozi Spindola, Secretário Municipal e Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, autorizou o prosseguimento do processo licitatório no valor global de R$12.000.000,00 (doze milhões de reais) e a dotação orçamentária de R$3.850.000,00 (três milhões, oitocentos e cinquenta mil reais), outrossim, encaminhou o procedimento para a Coordenação Geral de Licitação.

A Assessoria Técnica da Coordenação Geral de Licitação emitiu Despacho de Análise onde apontou retificações a serem realizadas pela Secretaria demandante, as quais foram realizadas, tendo, inclusive este Núcleo Jurídico emitido o Parecer nº 14/2025 – NSAJ/SECOM, opinando pela desnecessidade de nova análise do processo pelo GTAF e recomendando a convalidação do ato administrativo já praticado, haja vista a inexistência de prejuízo à Administração Pública.

Posteriormente, a Secretária Municipal de Comunicação, considerando a conveniência administrativa e falta de prejuízo à Administração, expediu Despacho onde convalidou os atos do Processo 44/2025 - SECOM em relação à análise do GTAF ser anterior à expedição do Parecer Jurídico nº 14/2025.

Assim, o processo retornou para a Coordenação Geral de Licitação, onde foram feitos os ajustes finais nos documentos anexos e juntada a Tabela do Sinapro com valores referenciais dos serviços de publicidade, que embasam o valor do presente Edital.

Por fim, a Diretoria de Análise e Cotação da CGL validou o uso da Tabela Sinapro para a precificação da presente contratação.

Integram os Autos os Documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda;

2. Estudo Técnico Preliminar 07/2025 (ajustado);

3. Despacho de Autorização da Secretária de Comunicação para o prosseguimento do Procedimento;

4. Termo de Referência do Processo Licitatório (ajustado);

5. Mapa de Risco;

6. Extrato de Dotação Orçamentária no valor de R$3.850.000,00;

7. Plano de Contratação Anual 2025;

8. Ofício 106/2025 – DAF/SECOM, solicitando a utilização do orçamento disponível;

9. Despacho de Autorização da SEGEP para o prosseguimento do Procedimento;

10. Despacho de Análise da ASTEC/CGL;

11. Parecer 14/2025 – NSAJ/SECOM;

12. Despacho de Convalidação;

13. Justificativa Técnica para a contratação de 04 (quatro) agências;

14. Tabela SINAPRO;

15. Relatório da Diretoria de Análise e Cotação;

16. Minuta do Edital;

17. Minuta do Contrato;

18. Modelo de Propostas;

19. Modelo de Declarações;

20. Justificativa para Concorrência Presencial;

21. Briefing.

É o que havia de relevante para relatar, ao que se passa a fundamentar e ao final a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei de Licitação e Contratos Administrativos, ao tratar acerca das competências do órgão de assessoramento jurídico da Administração, estabelece que cabe a esse realizar o controle prévio de legalidade, por meio de análise jurídica das contratações públicas. Ademais, o Parecer Jurídico desta Assessoria tem por fim assistir a autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade na forma do Art. 53, §1º, incisos I e II da Lei Federal nº 14.133/2021:

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

Nesse sentido, observa-se do dispositivo predito, que o controle prévio de legalidade se

dá em função do exercício da atribuição da análise jurídica da futura contratação, de maneira que a presente análise tem por finalidade a verificação da conformidade do procedimento, com as disposições estabelecidas pela Lei de Licitações, especificamente no que tange a possibilidade legal no caso em apreço, fundamentada na Lei nº 14.133/2021[1].

Preambularmente, cumpre elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não cabendo ao parecerista imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões financeira ou orçamentária.

Ainda, compete ressaltar que não é atribuição da assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público à prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Isso é incumbência de cada um observar se seus atos estão dentro do seu âmbito de atribuições.

Importante destacar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações aqui feitas. Não obstante, as questões referentes à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, de maneira que, o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Outrossim, presume-se que a autoridade requerente e o ordenador de despesas tenham atribuição para praticar os atos os quais pretendem, de forma que busquem zelar para que todos os atos processuais venham a ser praticados apenas por quem detenha as competências correspondentes.

Assim, a presente análise alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

---

[1] BRASIL, **Lei nº 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

Ao que se passa *a priori* fundamentar e *a posteriori* a opinar.

III – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal[2] determina em seu Art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Nesse sentido, caberá à Administração, por meio de procedimento licitatório, selecionar a proposta apta a gerar a contratação mais vantajosa, observando os dispositivos legais e os princípios jurídicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, conforme preleciona o Art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público,** da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, (...) *(grifos meus)*

Portanto, a regra constitucional é licitar. Assim, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância fundamental que o presente procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 14.133/2021.

Com características próprias e únicas, diversas são as modalidades de licitação que poderão ser adotadas pela Administração Pública.

No caso em apreço, trata-se de Análise acerca da legalidade do Edital.

IIII.1. Da Lei nº 12.232/2010

A Lei nº 12.232/2010[3] dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela

[2] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

[3] BRASIL. **Lei nº 12.232/2010**. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm

administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, sendo a norma adequada para gerir o presente procedimento licitatório, haja vista que o Edital e seus anexos estabelecem que a contratação será de serviços especializados de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, de acordo com o que estabelece a referida Lei:

> 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.
> [...]
> 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**. *(grifo meu)*

Nesse sentido, complementam a Lei, de acordo com a própria, as Lei nº 4.680/1965[4], que regula o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, e a Lei nº 8.666/1993[5], a qual foi substituída pela Lei nº 14.133/2021, que regula os processos licitatórios e os contratos administrativos no geral.

III.1. Da Modalidade Concorrência Pública e Critério de "Técnica e Preço"

Nos termos da Lei Federal nº 12.232/2010, as licitações regidas por ela adotarão os critérios de julgamento "melhor técnica" ou "técnica e preço", respeitando as modalidades definidas na Lei de Licitações, no caso, a atual, Lei nº 14.133/2021.

Nesse parâmetro, a Lei nº 14.133/2021, considera que a modalidade de licitação que visa a contratação de bens e serviços especiais, cujos critérios de julgamentos podem ser a "melhor técnica" ou "técnica e preço", é a concorrência:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> XXXVIII - **concorrência**: modalidade de licitação para contratação de **bens e serviços especiais** e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia,

[4] BRASIL. **Lei nº 4.680/1965**. Dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda e dá outras providências. Disponível em: ttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4680.htm
[5] BRASIL. **Lei nº 8.666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm#art22

> cujo critério de julgamento poderá ser:
> [...]
> b) **melhor técnica** ou conteúdo artístico;
> c) **técnica e preço**; *(grifos meus)*

Cabe ressaltar que a Lei preceitua outros modalidades de licitação, mas que não são aplicáveis no presente procedimento, pois, conforme supracitado, a concorrência é a modalidade adequada para as contratações de bens e serviços especiais, sendo a contratação de agência de publicidade enquadrada em serviços especiais, conforme o item 1.2. do Termo de Referência apresentado nos autos.

De acordo com o Tribunal de Contas da União[6], atualmente, não há o critério de valor da contratação como determinante para a escolha da modalidade concorrência, sendo determinante a natureza do objeto: bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia, no caso da concorrência e bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, no caso de pregão. Ademais, o TCU explica que a concorrência pode utilizar os critérios de julgamento de menor preço, maior desconto, de **melhor técnica** ou conteúdo artístico, de **técnica e preço**, e por maior retorno econômico e o pregão restringe-se ao menor preço ou maior desconto.

III.3. Da Forma Presencial

De acordo com o Edital, a presente concorrência será realizada sob a forma presencial, ou seja, será realizada fisicamente, com os participantes reunidos em hora e local definidos previamente.

Conforme a Lei nº 14.133/2021, essa forma de licitação poderá ser utilizada, desde que seja justificada sua utilização, devendo as sessões públicas serem registradas em ata e gravadas em áudio e vídeo.

> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
> [...]
> § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, **admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada**, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.
> [...]
> § 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser

[6] **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

> gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento. (*grifo meu*)

Sendo assim, observa-se que no Estudo Técnico Preliminar apensado ao processo há a justificativa da utilização dessa forma licitatória, dando-se pela complexidade do objeto, o qual será julgado por meio de Subcomissão Técnica.

Entende-se que Licitações para contratação de agência de Publicidade, levando em consideração a complexidade técnica, a necessidade de apresentação de dúvidas, propostas e portfólios, em sua grande maioria são realizadas dessa forma, inclusive pela União.

III.4. Do Modo de Disputa Fechado

A Lei nº 14.133/2021 estabelece:

> Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:
> I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;
> II - **fechado**, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação. [...]
> § 2º A **utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço**. (*grifos meus*)

Sendo assim, conforme a letra da lei, quando o critério de julgamento é "Técnica e Preço", como é o presente caso, não pode o modo de disputa ser o aberto. Portanto entende-se pela legalidade do modo de disputa fechado, haja vista que o outro modo, aberto, é vedado na presente licitação.

III.5 – Da forma e Critérios de Seleção do Fornecedor

Conforme a Lei nº 12.232/2010, o critério de seleção, obrigatoriamente, será de "melhor técnica" ou "técnica e preço", onde a proposta técnica será composta de um plano de comunicação publicitária pertinente às informações contidas no briefing. Nesse sentido estabelece que os quesitos serão:

> Art. 7º O **plano de comunicação publicitária** de que trata o inciso III do art. 6º desta Lei será composto dos seguintes quesitos:
> I - **raciocínio básico**, sob a forma de texto, que apresentará um diagnóstico das necessidades de comunicação publicitária do órgão ou entidade responsável pela licitação, a compreensão do proponente sobre o objeto da licitação e os desafios de comunicação a serem enfrentados;
> II - **estratégia de comunicação publicitária**, sob a forma de texto, que indicará e defenderá as linhas gerais da proposta para suprir o desafio e

> alcançar os resultados e metas de comunicação desejadas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação;
> III - **ideia criativa**, sob a forma de exemplos de peças publicitárias, que corresponderão à resposta criativa do proponente aos desafios e metas por ele explicitados na estratégia de comunicação publicitária;
> IV - **estratégia de mídia e não mídia**, em que o proponente explicitará e justificará a estratégia e as táticas recomendadas, em consonância com a estratégia de comunicação publicitária por ela sugerida e em função da verba disponível indicada no instrumento convocatório, apresentada sob a forma de textos, tabelas, gráficos, planilhas e por quadro resumo que identificará as peças a serem veiculadas ou distribuídas e suas respectivas quantidades, inserções e custos nominais de produção e de veiculação. (*grifos meus*)

Sendo assim, observa-se que o Edital estabelece os critérios a serem julgados pela Subcomissão Técnica, conforme especificações contidas no briefing.

III.6 – Da Escolha por 04 (quatro) Agências

O Art. 2º, §3º da Lei nº 12.232/2010 faculta à administração pública a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de publicidade e propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias, desde que justificado.

> Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo…
> [...]
> §3º Na contratação dos serviços de publicidade, **faculta-se a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias, mediante justificativa no processo de licitação**.
> §4º Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito dos contratos decorrentes das licitações previstas no § 3o deste artigo, **o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas**, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial. (*grifos meus*)

Assim, o Setor Demandante, no Estudo Técnico Preliminar e em documento apartado apresentou justificativa para a contratação de 04 (quatro) agências, demonstrando que não seria parcelamento da licitação. A justificativa baseia-se na grande quantidade de material de publicidade e propaganda a ser realizado pelo Município de Belém e pela complexidade dos serviços, entre outros pontos.

IV – CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 em seu Art. 53 determina que ao final da fase preparatória o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento submetido à fase de análise jurídica

para controle prévio da legalidade da contratação. Isso posto, a presente análise está limitada aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta Assessoria Jurídica comentar aspectos de ordem técnica e econômica, nem se imiscuir no juízo de conveniência e oportunidade da contratação pretendida.

À face do que fora exposto, após exame da documentação presente nos autos e em observância aos dispositivos legais da Lei Federal nº 14.133/2021 e da Lei nº 12.232/2010, esta Assessoria entende pelo prosseguimento do processo administrativo para contratação de serviços especializados de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo 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 supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse, haja vista cumprir as normas impostas pelas Leis nº 14.133/2021 e 12.2322010, conforme análise objetiva dos autos.

No mais, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante a atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submetemos para conhecimento e apreciação da ExmA. Senhora Secretária para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 04 de julho de 2025.

CARLA CARDOSO PLATILHA
Assinado de forma digital por CARLA CARDOSO PLATILHA
Dados: 2025.07.04 12:13:34 -03'00'

Carla Cardoso Platilha
Assessora Jurídica – NSAJ/SECOM
OAB/PA nº 39.847