



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ



A
Procuradoria Geral da Câmara Municipal
Sr. Mario Henrique Ribeiro Sampaio
Procurador Geral
Nesta.

ASSUNTO: Análise e Parecer sobre a Minuta de Edital e Anexos

Para análise e parecer sobre a Minuta do Edital e seus anexos, da Concorrência nº 001/2023, do tipo Melhor Técnica e Preço, que tem como objetivo a contratação de empresa para prestação de serviços profissionais de publicidade e propaganda à Câmara Municipal de Imperatriz – Maranhão, observando-se o caráter educativo, informativo e de orientação social, de interesse da Câmara Municipal de Imperatriz.

Imperatriz – MA, 20 de dezembro de 2023.

Paulo Roberto Oliveira Torquato
PAULO ROBERTO OLIVEIRA TORQUATO
Chefe do Departamento Administrativo e
Atividades Complementares
Portaria 03/22

Rua Simplício Moreira, nº 1185, Centro, Imperatriz – MA
CNPJ 69.555.019/0001-09
Fone: (99) 3524-3359



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



PARECER JURÍDICO Nº 055/2023

OBJETO: Processo Administrativo nº 059/2023. Concorrência Pública. Administrativo. Licitação. Concorrência. Minuta de Edital. Contratação de empresa para prestação de serviços profissionais de publicidade e propaganda à Câmara Municipal de Imperatriz – Maranhão.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para **Análise e Parecer** sobre a legalidade dos autos do Processo Administrativo nº. 059/2023, relativo a Minuta de Edital da Concorrência Pública, visando a *“Contratação de empresa para prestação de serviços profissionais de publicidade e propaganda à Câmara Municipal de Imperatriz – Maranhão”*, com valor estimado em até R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais), conforme Briefing (Projeto Básico) juntado ao processo, com vistas a assegurar a legalidade da aquisição do objeto pretendido para o ano de 2023, e em cumprimento ao que determina o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, ao determinar que as minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes, devam ser previamente examinados e aprovados pela Procuradoria Jurídica, razão da presente análise e emissão de parecer.

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:

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.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos: Solicitação, Projeto básico (BRIEFING); Tabela Referencial de Custos Internos do Estado do Maranhão; Autorização; Dotação Orçamentária; Termo de Abertura de Processo, Solicitação de Parecer e Análise, Minuta de Edital e Minuta do Contrato.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a Câmara Municipal no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

É o que tínhamos a relatar.

II – FUNDAMENTOS

Preliminarmente, convém observar que a manifestação deste órgão jurídico tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Entretanto, restringe-se justamente a apontar, possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, à quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Salienta-se, assim, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades deste Parlamento Municipal observando os requisitos legalmente impostos.

De fato presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol 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, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância de eventuais apontamentos será de responsabilidade exclusiva da autoridade assessorada.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



Esclareça-se, portanto, que a presente análise abrangerá somente os aspectos jurídico e formal da minuta do Edital de Licitação e seus respectivos anexos, não deixando, obviamente, de apresentar algumas observações sobre o assunto.

O art. 22 da Lei 8.666/93 descreve as principais modalidades de licitação originalmente existentes, dando a cada uma delas particularidades bem definidas.

Concorrência é a modalidade mais ampla de licitação existente, pois permite a participação de qualquer licitante interessado na realização de obras e serviços e na aquisição de qualquer tipo de produto. Justamente por permitir a participação de qualquer licitante interessado é a modalidade que apresenta exigências mais rígidas para a fase de habilitação.

A Lei 8.666/93, em seu art. 22, § 1º prevê que concorrência pública é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Quanto ao procedimento licitatório, observa-se que a licitação para contratação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedece à legislação específica, qual seja, a Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, aplicando-se a Lei nº 8.666/93 de forma complementar.

No caso, a licitação para prestação de tais serviços deve respeitar as modalidades de concorrência, tomada de preços ou convite, definidas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, adotando-se como obrigatórios os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço" (art.5º, da Lei nº 12.232/2010).

Ressalte-se que, de acordo com a Lei nº 12.232/2010, 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*" (art. 2º).



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



Além disso, dispõem os parágrafos 1º a 4º, do referido dispositivo legal:

§ 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.

§ 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

No caso sob consulta, o objeto da contratação pretendida compreende "Os serviços compreenderão o conjunto de atividades realizadas integralmente 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", conforme item 1.2 do Edital.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



Além disso, nos termos do item 1.4 do Edital, *“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 da Lei 12.232/2010; 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”*.

Vê-se, portanto, que o objeto contratual, tal como descrito na minuta do edital, encontra-se em conformidade com o disposto na Lei nº 12.232/2010, razão pela qual, sob tal aspecto, não se vislumbra óbice de índole jurídica.

O Edital, por sua vez, deve observar o disposto no art. 40, da Lei 8.666/93, dispensando-se, no entanto, a exigência de projeto básico e orçamento estimado em planilhas, conforme dispõe o art. 6º, da Lei nº 12.232/2010. No caso, o projeto básico é substituído pelo “briefing”, que é um documento elaborado pelo anunciante no qual são registradas, de forma clara, precisa e objetiva, as informações necessárias e suficientes para a elaboração de proposta pela licitante, na licitação.

Ocorre que, no tocante ao orçamento estimado, em que pese dispensado pela legislação de regência, entende-se que deva constar do processo licitatório, à luz dos princípios da publicidade, economicidade, eficiência, moralidade e razoabilidade. Além disso, a estimativa de preços se faz necessária a fim de estabelecer a modalidade de licitação para o caso. Com efeito, quanto à modalidade de licitação (concorrência, tomada de preços e convite), o principal critério para definir qual delas o administrador deve utilizar reside no preço do objeto a ser licitado, devendo tal estimativa levar em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda todas as prorrogações previstas para a contratação.

Nesse sentido, confira-se as seguintes deliberações do Tribunal de Contas da União:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, em:

9.3. determinar à Universidade Federal de Juiz de Fora que:

(...)

9.3.5. **escolha a modalidade de licitação com base nos gastos estimados para todo o período de vigência do**



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



contrato, consideradas as prorrogações previstas no edital, nos termos dos arts. 8º e 23 da Lei n.º 8.666/1993; (Acórdão nº 3040/2008 – 1ª Câmara)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica a adoção das seguintes providências:

(...)

9.2.10. nas licitações para a contratação de obras e serviços, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade, **elabore o orçamento detalhado de que trata o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, com valores estimados considerando os preços de mercado, tendo em vista que os dados nele constantes deverão ser utilizados para a definição da modalidade licitatória**, verificação da suficiência dos recursos orçamentários e avaliação da adequabilidade dos preços propostos, evitando a ocorrência de casos semelhantes ao constatado no processo de contratação da empresa ARC Associados Auditores Independentes S/C (processo licitatório nº 48500.003007/01-41); (Acórdão nº 642/2004 – Plenário).

Decerto, analisando o item 2.1 do Edital, verificou-se conforme o valor do objeto em questão, ou seja, R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais), que foi adotado a modalidade correta de concorrência pública.

Sobre o valor estimado, chama atenção ao acréscimo em relação ao Processo Administrativo nº 104/2021 com o mesmo objeto. Contudo, por se tratar de estimativa para o ano de 2024, cujos preços sofreram reajustes, bem como levando em conta que valor estimado não é valor gasto, partimos da premissa que a Autoridade Administrativa utilizará o recurso de forma adequada e transparente, visando evitar lesão ao erário.

O art. 23 da Lei nº 8.666/93 indica os valores que autorizam a adoção das modalidades concorrência, tomada de preços e convite, dispondo nos seguintes termos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Em relação à utilização da modalidade concorrência, tipo “melhor técnica e preço”, não se vislumbra óbice de índole jurídica, nos termos do art. 46, da Lei nº 8.666/93, ante o caráter complexo do objeto licitatório, bem assim a natureza criativa e intelectual que envolve a prestação dos serviços.

Sobre a determinação dos tipos de licitação “melhor técnica” e “técnica e preço” leciona o saudoso Carlos Pinto Coelho da Motta, *in verbis*:

“A determinação, constante do art. 5º da Lei nº 12.232/10, de serem obrigatoriamente utilizados, para o julgamento das licitações de serviços de publicidade, os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”, confirma a caracterização do objeto de publicidade como potencialmente complexo e merecedor de especial atenção, além de procedimentos bem definidos.”

Em outras palavras ensina Rafael Wallbach Schwind¹, *in verbis*:

¹ CASTRO; José Nilo de; OLIVEIRA, Adilson José Selim de Sales de; LINO, Graziela de Castro. Licitação: contratação de agência de publicidade: aplicabilidade da Lei nº 12.232/2010. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 12, n. 42, p. 131-147, out./dez. 2011. Parecer.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



“A obrigatoriedade legal na adoção dos tipos “melhor técnica” e “técnica e preço”, na contratação de serviços complexos de publicidade tem o claro intento de fazer com que a Administração se valha de criatividade das agências de propaganda na elaboração de propostas técnicas. Esse mecanismo é bastante proveitoso na contratação de serviços de publicidade, em que necessariamente deve haver um espaço significado ao exercício da criatividade. Se a Administração formulasse um objeto específico, sem qualquer margem à inovação por parte dos licitantes, a disputa se resumiria à proposta comercial, o que poderia privar o Estado de determinadas soluções criativas e possivelmente mais vantajosa à Administração. Evidentemente, a avaliação das propostas técnicas deve ocorrer por meio da aplicação de critérios objetivos e previamente conhecidos dos licitantes. A simples utilização dos critérios “técnica e preço” ou “melhor técnica” não significa que possa haver subjetivismo no julgamento. Por isso, a Administração deverá elaborar um briefing e fornecerá aos interessados as informações necessárias à elaboração de propostas que atendam às necessidades do ente contratante.”

Recomenda-se a leitura de uma revisão gráfica dos textos da minuta de edital e anexos, de modo a evitar erros quanto ao uso do vernáculo, bem assim de ordem material, alertando-se para que os termos do Edital, bem como do Briefing e do Contrato estejam em consonância entre si, para que não contemplem disposições divergentes.

Além disso, faz-se mister a comprovação da existência da disponibilidade de recursos orçamentários, demonstrando, assim, a cobertura da despesa a ser gerada pela pretensa contratação, em homenagem à Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim ao artigo 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Em homenagem aos princípios da eficiência e da finalidade pública, recomenda-se à Administração verificar com rigor se os produtos e serviços especificados e previstos na planilha e na proposta de preços da empresa vencedora adequam-se plenamente às peculiaridades e necessidades desta Câmara Municipal, evitando-se contratação inoportuna e lesiva aos cofres públicos. A esse respeito, pondera Diogo de Figueiredo Moreira Neto que “a escolha do conteúdo da ação administrativa deverá se dar, dentro do possível, de conformidade com o objeto que se deseja realizar, e com uma razoável margem de certeza de que se trata da melhor escolha, ou seja, a mais eficiente” (Mutações do Direito Público, Renovar, 2006, p.303).



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



VI – CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria Jurídica, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, pelo prosseguimento do Processo Administrativo nº 059/2023, na modalidade Concorrência Pública tipo “melhor técnica e preço”.

É o parecer. S.M.J.

Imperatriz/MA, 20 de dezembro de 2023.


Mario Henrique Ribeiro Sampaio
Procurador-Geral, Portaria 035/2022