



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 119  
Processo Adm Nº 040/2021  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

**PARECER JURÍDICO** Concorrência nº 001/2021  
**PROCESSO ADMINISTRATIVO 040/2021**

**EMENTA:**

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA PARA CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA. EDITAL DE LICITAÇÃO. MINUTA CONTRATUAL. ANÁLISE. COTEJO COM A LEI Nº 12.232/2010. ADEQUAÇÃO. RECOMENDAÇÕES PONTUAIS.

1. A Lei nº 12.232/2010, instituidora de normas gerais para licitações e contratações pela Administração Pública de serviços de publicidade e propaganda prestados por intermédio de agências de propaganda e publicidade, traz regras específicas a serem observadas no presente procedimento de seleção, sendo aplicáveis as Leis nº 4.680/1965 e nº 8.666/1993 de forma complementar.
2. Mostra-se adequada a realização de certame licitatório sob a modalidade de concorrência e tipo "técnica e preço".
3. As minutas de edital e de contrato ajustam-se aos comandos da Lei nº 12.232/10, sendo realizadas recomendações pontuais.

Trata-se de processo administrativo, oriundo da Assessoria de Comunicação da Câmara Municipal de Açailândia, tendo por objetivo a contratação de serviços de publicidade e propaganda, no montante de R\$ 662.467,32 (seiscentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e trinta e dois centavos), encaminhado a esta Procuradoria-Geral da Câmara Municipal de Açailândia, para exame de minuta de edital e de contrato.

Refere-se o presente a certame sob a modalidade de concorrência, tipo "técnica e preço", visando à contratação de agências de publicidade/propaganda para "prestação de serviços de publicidade e propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 113  
Processo Adm Nº 04013021  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

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, a compra de mídia e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o intuito de atender ao princípio da publicidade, da transparência e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral, para todos os órgãos e entidades do Município de Açailândia, estado do Maranhão”.

- O projeto básico para licitação de serviços de publicidade e propaganda, está anexo e com todas as informações pertinentes à execução dos serviços que serão prestados.

É o breve relatório.

A Lei Federal nº 12.232/10, instituidora de normas gerais para licitações e contratações de serviços de publicidade pela Administração Pública, trouxe inovações quanto à licitação e contratação de serviços de publicidade, por intermédio de agências de propaganda, até então regidos pela Lei nº 4.680/65, pelo Decreto nº 4.563/02 e pela Lei nº 8.666/93.

- Nesse sentido, para a contratação dos serviços de publicidade abarcados pela Lei nº 12.232/10, o seu art. 5º estabelece como obrigatórios os tipos “melhor técnica” e “técnica e preço”, prevendo como modalidades de licitação aquelas indicadas no art. 22 da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, o Edital em análise ajusta-se aos comandos da Lei nº 12.232/10, na medida em que estabelece a modalidade de concorrência para a licitação, bem como estatui o tipo “técnica e preço” a ser adotado.

Dentre as exigências da Lei nº 12.232/10 pode-se citar a necessidade de certificado de qualificação técnica a ser fornecido pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP (art. 4º, § 1º); a previsão de uma subcomissão técnica para a avaliação das propostas técnicas (art.10) e a inversão de fases, visto que, somente após a avaliação definitiva das



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 114  
Processo Adm Nº 01012026 6  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

propostas técnicas e de preços, haverá a “convocação dos licitantes classificados no julgamento final das propostas para apresentação dos documentos de habilitação” (art. 11, § 4º, inc. XI), exigências essas, aliás, devidamente observadas no Edital acostado aos autos.

O projeto básico para licitação de serviços de publicidade, assim expõe:

“(…)

#### **Justificativa:**

A Câmara Municipal de Açailândia, a partir de janeiro de 2021, traz consigo uma nova política administrativa e de comunicação. Isto por si só já justificaria novo processo na área de publicidade e propaganda, responsáveis pela implementação de seus atos de prestação de contas e informação à sociedade açailandense. É dever do município publicizar seus atos e ações, como forma de dar ciência aos cidadãos da gestão pública, dos fatos de interesse do indivíduo. Para isso, se faz necessário a existência do serviço das agências de propaganda que são encarregadas da execução de campanhas publicitárias, ações de comunicação e marketing. Essas campanhas são executadas para garantir transparência administrativa, prestando serviço ao cidadão.

O processo licitatório que terá início em 2021, dará prosseguimento ao serviço já prestado, mas que em virtude da finalização do contrato existente, necessita nova contratação.

(…)

#### **Objeto**

(…)

Para a prestação dos serviços nos termos do art. 2º, § 3º da Lei 12.232/10, será contratada uma agência de propaganda/publicidade.”

#### **1) DO EDITAL**

- Item 1: recomenda-se ponderar a menção a serviços de publicidade e propaganda, já que



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 115  
Processo Adm Nº 04012021 6  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

o art. 2º da Lei nº 12.232/10 apenas cita serviços de publicidade (sem incluir propaganda), a saber:

“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.” (Grifou-se).

#### **Da entrega da proposta técnica:**

1 (Invólucro 01 – Plano de Comunicação-Via não identificada) – está de acordo com as previsões da Lei nº 12.232/10.

2 (Invólucro 02 – Plano de Comunicação- Via Identificada) - está de acordo com as previsões da Lei nº 12.232/10.

3 (Invólucro 03 – Capacidade de atendimento, repertório e relatos de soluções de problemas e comunicação) - está de acordo com as previsões da Lei nº 12.232/10.



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 116  
Processo Adm Nº 04012021  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

4 (Invólucro 04 - -Proposta de Preços) - está de acordo com as previsões da Lei nº 12.232/10.

**Plano de Comunicação Publicitária e subitens:** para compreensão do tema, impende transcrever alguns artigos da Lei nº 12.232/10:

“Artigo 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

(...)

III - 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;

(...)

X - Para apresentação pelos proponentes do conjunto de informações de que trata o art. 8º desta Lei, poderão ser fixados o número máximo de páginas de texto, o número de peças e trabalhos elaborados para seus clientes e as datas a partir das quais devam ter sido elaborados os trabalhos, e veiculadas, distribuídas, exibidas ou expostas as peças;

(...)

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;



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 117  
Processo Adm Nº 040/2021 8  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

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.

Art. 8º **O conjunto de informações a que se refere o inciso III do art. 6º desta Lei será composto de quesitos destinados a avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos por ele realizados para seus clientes.**” (grifou-se).

Isso posto, denota-se que, no presente Edital, as normas acima aludidas foram observadas. De fato, a Proposta Técnica será composta do **Plano de Comunicação Publicitária** (estruturada nos seguintes subquesitos: Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia) e do **conjunto de informações referentes ao proponente** (consistentes em Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação).

A Comissão Permanente de Licitação poderá alterar as datas ou as pautas das sessões, ou mesmo suspendê-las, em função do desenvolvimento dos trabalhos, obedecidas as normas legais aplicáveis e a publicidade aos licitantes com no mínimo 24 (vinte e quatro horas) de antecedência. Destaca-se que, em regra, a alteração das datas da sessão não afeta a formulação das propostas, razão pela qual não há obrigatoriedade de reabertura do prazo inicialmente concedido. Porém, a alteração das pautas da sessão poderá, eventualmente, modificar a formulação das propostas.

Por isso, atentando ainda para o princípio da razoabilidade, convém que o Presidente da Comissão Permanente de Licitação, pondere se o prazo estatuído é adequado.

**DO CONTRATO**

Rua Ceará nº 662, Centro Açailândia - Maranhão



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 118  
Processo Adm Nº 04012026  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

Destaca-se, nesse aspecto, que o art. 14 é criterioso para definir os procedimentos necessários para a subcontratação, verbis:

Art. 14. Somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 2º desta Lei.

§ 1º. O fornecimento de bens ou serviços especializados na conformidade do previsto no caput deste artigo exigirá sempre a apresentação pelo contratado ao contratante de 3 (três) orçamentos obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido.

§ 2º. No caso do § 1º deste artigo, o contratado procederá à coleta de orçamentos de fornecedores em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e realizada sob fiscalização do contratante, sempre que o fornecimento de bens ou serviços tiver valor superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato.

§ 3º. O fornecimento de bens ou serviços de valor igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do limite previsto na alínea a do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, está dispensado do procedimento previsto no § 2º deste artigo.

A hipótese trata de forma específica de subcontratação, prevista de forma geral na Lei nº 8.666/93, art. 72. A subcontratação continua condicionada aos limites e casos autorizados pela Administração. É de se questionar se o dispositivo da nova Lei corresponderia a uma admissão prévia, legal, não contratual, de subcontratação. Pode-se dizer que sim.

Essa subcontratação especial deve obedecer a uma série de requisitos, diga-se, mais rígidos, ou mais explícitos, que a subcontratação geral. Os dois primeiros critérios são de ordem lógica. Primeiro, só podem ser subcontratadas atividades complementares que se enquadrem na descrição do § 1º do art. 2º. Segundo, só pode ser subcontratado o que já



Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 119  
Processo Adm Nº 040/2024 S  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

está contratado, quer dizer, as atividades complementares não podem “entrar” no contrato como objeto de acréscimo contratual (Lei nº 8.666/93, art. 65, §1º), dado que a natureza dessas alterações é qualitativa.

Um terceiro critério, em que se nota a maior rigidez dessa modalidade de subcontratação, é a necessidade de os fornecedores serem previamente cadastrados pelo ente licitante. Tal cadastro seguirá as regras do art. 34 e seguintes da Lei Geral de Licitações. Deve-se firmar que está excluída a possibilidade de utilizar cadastros de outros entes, como permitiria o § 2º do art. 34 da Lei Geral, pois o art. 14 da Lei nº 12.232/10 dispõe que 'somente ... cadastradas pelo contratante' poderão prestar as atividades complementares como subcontratadas." (grifou-se).

No mesmo sentido é a lição de **EDGAR GUIMARÃES**:

No que tange aos contratos de serviços de publicidade e sua execução, depreende-se que a nova lei outorgou ao contratado poderes para que este contrate terceiros, visando ao fornecimento de bens e serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, tais como, o planejamento e a execução de pesquisas 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, os resultados das campanhas realizadas, a produção e a execução técnica das peças e projetos publicitários criados, a criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária.

Segundo disposição legal, somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pela administração



**Câmara Municipal de Açailândia**  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 120  
Processo Adm Nº 04012021 6  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

poderão fornecer ao contratado os bens e serviços especializados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato.

Na contratação de terceiros exigir-se-á a apresentação, pelo contratado ao contratante, de 3 (três) orçamentos obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo pretendido e que estejam devidamente cadastradas.

Sempre que o fornecimento de bens ou serviços tiver valor superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato, caberá ao contratado proceder à coleta destes orçamentos em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e realizada sob fiscalização do contratante.

Por tudo isso, recomenda-se que seja melhor explicitado o procedimento necessário para a subcontratação aqui aventada, além da mera referência ao art. 14 da Lei nº 12.232/10. Também deverá constar no Edital o procedimento previsto no art. 14 da Lei nº 12.232/10.

Diante do exposto, conclui-se que, consoante as previsões da Lei nº 12.232/2010, mostra-se adequada a realização de certame licitatório sob a modalidade de concorrência e tipo “melhor técnica e preço” para a contratação de serviços de publicidade na Câmara Municipal de Açailândia.

Ademais, de modo geral, as minutas de edital e de contrato analisadas ajustam-se aos comandos da Lei nº 12.232/10.

Por derradeiro, consigna-se que não foram analisados aspectos técnicos que envolvam conhecimentos de contabilidade, informática, e outras matérias específicas que fogem do âmbito de atuação desta Procuradoria-Geral do Estado. Pelo mesmo motivo, não restou



**Câmara Municipal de Açailândia**  
CNPJ nº 12.143.442/0001-76

Folha Nº 121  
Processo Adm Nº 040/2021 6  
Câmara Municipal de Açailândia  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

examinada a regularidade na previsão dos recursos orçamentários e da qualificação econômico-financeira.

Este é nosso entendimento jurídico.

É o parecer.

Açailândia 15 de abril de 2021.

**Ricardo Melo e Silva**  
Procurador Geral da Câmara Municipal/CMAÇ  
**Portaria nº 004/2021**

Rua Ceará nº 662, Centro Açailândia - Maranhão