



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

**Ofício 2023-CPL**

Itinga do Maranhão, 01 de agosto de 2023.

**A Ilma. Sr.**

**Dra. Hellyayne Dâmaris**

**Assessora Jurídica da CPL**

**Nesta**

Senhora Assessora,

Cumprimentando-o, venho por meio deste encaminhar o processo abaixo para análise e emissão de parecer jurídico:

Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços profissionais de publicidade e propaganda à Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão - Maranhão, na forma das Leis Federal 12.232/2010 e nº 8.666/1993.

Francisco Leonardo Franco de Carvalho  
Presidente da Comissão Permanente de Licitações



135  
M

**Parecer nº 073/2023.**

**Processo Recebido em 01/08/2023**

**Assunto:** Análise de Minuta de Edital.

**Referência:** Processo Administrativo n.º 03.003/2023 (Concorrência Pública n.º 002/2023).

**Interessado:** Secretaria Municipal de Finanças de Itinga do Maranhão.

EMENTA: Exame prévio da minuta do edital de licitação e minuta contratual para efeitos de cumprimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei n. 8.666/93. Constatação de regularidade. Análise.

## I - RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo encaminhado a esta assessoria jurídica para exame e parecer, versando sobre licitação na modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 002/2023 -CPL, TIPO MELHOR TÉCNICA E PREÇO, CUJO OBJETO É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA À PREFEITUR – MA, NA FORMA DAS LEIS FEDERAIS 12.232/2010 E Nº 8.666/1993.** Tal como informado no ofício firmado pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações.

Os autos contêm, até aqui, 134 (cento e trinta e quatro) folhas.

Para instruir o feito administrativo, foram juntados os seguintes documentos:



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

136  
M

- a) Abertura do processo administrativo, devidamente autuado e numerado em 04/04/2023;
- b) Ofício dos Ordenadores de Despesas, solicitando autorização para abertura do procedimento em análise, que pode gerar a despesa no valor total de **R\$ 720.000,00** (**setecentos e vinte mil reais**).
- c) Certidão do Contador da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, informando a existência de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços prestados, no exercício financeiro em curso;
- d) Briefing devidamente aprovado;
- e) Planilha de preços;
- f) Justificativa quanto à contratação de apenas uma agência de publicidade e quanto ao tipo de licitação, melhor técnica e preço;
- g) Documentos demonstrando a pesquisa de preços;
- h) Cópia da publicação do Decreto nº



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

002/2022, de nomeação dos membros da  
Comissão de Licitação;

- i) Minuta de edital, acompanhada de seus anexos;
- j) Minuta do Contrato.

137  
M

Em seguida, e por força do disposto no parágrafo único do art. 38 da lei nº 8.666/93, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para análise da nova minuta de edital e do contrato.

Conforme os ensinamentos de Gustavo Henrique Pinheiro Amorim, os advogados públicos devem prestar apenas a consultoria jurídica, ou seja, possuem legitimidade para manifestarem-se somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, porque tais dizem respeito ao mérito do ato administrativo, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá aconselhamento jurídico (O advogado público na função consultiva, os pareceres jurídicos e a responsabilidade deles decorrente. In: BOLZAN, Fabrício; MARINELA, Fernanda (orgs.). *Leituras complementares de direito administrativo: advocacia pública*. 2. Ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 325).

Nesse sentido, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a esta assessora jurídica, prestar consultoria sob o prisma



estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

138  
M

É o breve relatório dos fatos.

## II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Quanto à formalização do processo de licitação, percebe-se que ele foi devidamente numerado, em consonância com o disposto no artigo 38, *caput*, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Trata-se de procedimento licitatório com o escopo de se obter a contratação de Agência de Publicidade para prestação de serviços publicitários. A matéria é regulada pela Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, aplicando-se apenas subsidiariamente a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

A opção pela modalidade licitatória concorrência, pelo tipo melhor técnica e preço, encontra-se amparo no artigo 5º da legislação de regência acima mencionada:

Art. 5º As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, repetidas as modalidades definidas no art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, adotando-se como obrigatórios os tipos



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

“melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Sendo que a obrigação do gestor em fundamentar a sua opção por um dos tipos facultados pela Lei, foi juntada ao feito administrativo.

Ainda no que tange à instrução do processo licitatório, vale notar que o artigo 2º, § 3º, da Lei nº 12.232, de 2010, assevera que “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.”

Diante disso, observa-se também que o gestor fundamentou nos autos as razões pelas quais não se optou pela adjudicação múltipla acima retratada, preferindo-se a adjudicação a apenas um vencedor.

Quanto a Minuta do Edital o item 1 (e respectivos subitens) descreve o objeto do certame licitatório. A descrição do objeto contida no subitem 1.1. guarda conformidade com o conceito de “serviços de publicidade” contido no artigo 2º da Lei nº 12.232, de 2010, in verbis:

“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

139  
M



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

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.”

1210  
JP

Da mesma forma, as “*atividades complementares*” descritas no subitem 1.1.1. retratam o disposto no parágrafo primeiro do artigo 2º da Lei nº 12.232, de 2010:

§ 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, respeitando 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



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

12/1  
M

Em prosseguimento, o subitem 1.1.1.1. disciplina a finalidade das pesquisas pela agência de publicidade. Neste ponto, vale ressaltar que a legislação regente da matéria disciplina que as pesquisas terão a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação, a veiculação e a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias, vedada a inclusão de matérias e objetos estranhos ou que não guardem pertinência com a respectiva ação publicitária, nos termos do artigo 3º da Lei nº 12.232, de 2010:

Art. 3º As pesquisas e avaliações previstas no inciso I do § 1º do art. 2º desta Lei terão a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas em decorrência da execução do contrato.

Parágrafo único. É vedada a inclusão nas pesquisas e avaliações de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação publicitária ou com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade.



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

O subitem 1.1.2. da minuta de edital dispõe que “Os serviços previstos no subitem 1.1.1. NAO abrangem as atividades de promoção, de patrocínio e de assessoria de comunicação, imprensa e relações públicas e a realização de eventos festivos de qualquer natureza”. Esta cláusula editalícia está em consonância com o disposto no § 2º, do artigo 2º, da Lei nº 12.232, de 2010.

No item 2 consta previsão da vigência contratual por 12 (doze) meses, contados a partir da assinatura do Contrato, podendo ser prorrogado, a Juízo da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, nos termos do artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

O enquadramento dos serviços de publicidade como contínuo deve ser aferido com cautela, e caso a caso, conforme já se pronunciou o TCU:

No que tange às determinações propostas pela equipe de auditoria (fls. 97/99), concordamos com todas, exceto a de letra 'd'. Essa determinação está fundamentada no entendimento de que os serviços de publicidade não podem ser enquadrados como serviços de natureza contínua. A esse respeito, faço algumas ponderações.

Em princípio, a duração dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 fica adstrita à vigência dos créditos orçamentários, ou seja, à anualidade, conforme o caput de seu art. 57. Contudo, a própria lei abre exceções. Entre elas, figura a prestação de



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

serviços executados de forma contínua. Nesse caso, a duração está limitada a sessenta meses, devendo ser dimensionada com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos à Administração.

M3  
M

Segundo Marçal Justen Filho (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', Ed. Aide, 4ª Edição, págs. 362/364), os serviços contínuos estão enquadrados nos contratos de execução continuada os quais impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo.

Já Jessé Torres (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública', Ed. Renovar, 1994, págs. 349/351) se pronuncia sobre a matéria, afirmando que a prestação de serviços de execução contínua é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal. Acrescenta, ainda, que cabe à Administração, diante das circunstâncias de cada caso e do interesse do serviço, decidir pela prorrogação dos serviços contínuos por até 60 meses.

A Lei não elenca quais seriam esses serviços. Até a definição de serviço contínuo, como vimos, só é



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

encontrada nos compêndios doutrinários. Mesmo esses autores somente nos oferecem os exemplos clássicos de serviços contínuos, ou seja, limpeza, vigilância e alimentação. Com efeito, resta-nos procurar discutir o possível enquadramento dos serviços de publicidade como serviços de natureza contínua.

12/14  
JP

O art. 3º da Lei nº 4.680, de 18.06.65, que dispõe sobre a profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, define 'agência de publicidade como a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária, que, por meio de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público'.

Nesse sentido, **verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento de quais áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, quais os veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem**



as fases de criação, produção e veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.

12/5  
M

A atividade de publicidade deve ser encarada num contexto dinâmico onde as necessidades que o mercado impõem são as molas que impulsionam os trabalhos. Não devemos ter uma visão míope de que a atividade de publicidade é um serviço estanque e ponto final.

A título de ilustração, o ramo de atuação do próprio Banco do Brasil é um dos mais acirrados do mercado. Com a liberação das tarifas, a oferta de ferramentas informatizadas e os mais diversos tipos de facilidades e serviços, a concorrência entre as instituições bancárias é muito grande. Hodiernamente, se uma instituição bancária do porte do Banco do Brasil não apresentar um setor de marketing estruturado e ágil, assim como uma programação de publicidade e propaganda atualizada às necessidades da clientela em geral, sua participação na fatia do mercado pode ficar bastante comprometida.



**De outra forma, não podemos olvidar, também, que há serviços de publicidade bastante pontuais e definidos, com prazo certo de duração e público alvo bem restrito. Nesses casos, entendemos que o prazo de duração dos contratos possa se pautar nos créditos orçamentários.**

146  
M

(...)

No âmbito do TCU, em algumas assentadas, esse assunto foi tratado (TC 325.086/95-8, TC 004.860/95- 0) , mormente no TC 006.834/95-7. Nesse processo, o Ministro-Relator Fernando Gonçalves assim se manifestou:

'A vista dos esclarecimentos apresentados pelo então Presidente da estatal, a Unidade Técnica firmou entendimento no sentido de que os serviços de publicidade e propaganda se apresentaram como necessários ao regular desenvolvimento da ECT, não podendo, portanto, a estatal permitir que eles sofressem solução de continuidade.

Considero procedente tal posicionamento, vez que, em algumas das situações relatadas pelo ex-Presidente da empresa, o concurso desses recursos de marketing se qualifica mesmo como vital para o adequado cumprimento da missão de prestar serviços públicos essenciais à comunidade...'



**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.**

(Acórdão 35/2000 - Plenário)

O Ministro do TCU Benjamim Zymler consignou a possibilidade de os serviços de publicidade serem enquadrados como contínuos em determinados casos:

3. De início, registro que, diversamente do entendimento defendido pelo Eminentíssimo Relator dos autos, não vejo óbice a que os contratos de publicidade tenham seu prazo de vigência superior a um exercício, em face do que dispõe o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Na realidade, **os serviços de publicidade podem ser considerados serviços de natureza contínua, desde que correspondam a necessidades permanentes do contratante**, na forma da definição contida no item 1.1 da Instrução Normativa Mare nº 18/1997.

4. Com efeito, a identificação dos serviços de natureza contínua, não se faz a partir do exame da atividade desenvolvida pelo particular. A



**continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita com a contratação.**

1218  
M

5. Outrossim, não vislumbro impedimento a que o órgão ou entidade contratante estabeleça, em casos excepcionais, nos instrumentos contratuais que tenham por objeto serviços de natureza contínua, prazo de vigência superior ao período de um ano, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei de Licitações. A meu ver, nesses casos, a Administração dispõe de discricionariedade para determinar o prazo da contratação, levando em consideração as peculiaridades e a complexidade do objeto, além dos benefícios advindos desse ato. (Declaração de Voto, no Acórdão 222/2006 - Plenário)

Em outro aresto entendeu-se, naquele caso concreto, que os serviços de publicidade possuíam natureza continuada:

**8.1.3 Com efeito, entendemos que os serviços de publicidade e propaganda, no caso de empresas que necessitam constantemente de divulgação de seus produtos e serviços para desenvolverem suas atividades, como Petrobras e Banco do Brasil, podem ser objeto de contrato de**



**natureza contínua.**

**8.2 Portanto, considerando a natureza contínua dos contratos de publicidade, entendemos que as prorrogações efetuadas encontram-se dentro da legalidade, pois, sob a ótica da Lei nº 8.666/93, considerando-se que a própria BR adota o regime da Lei de Licitações em suas contratações e dela se utilizou nas suas justificativas (item 7.1), o art. 57, inciso n , limita a duração desses contratos a 60 meses; e sob a ótica do Decreto 2.745/98, se admitirmos sua vigência até decisão definitiva do Tribunal no processo TC 16.176/00-5, não há limite para prorrogação. (Acórdão 999/2003 - Plenário)**

Assim, entende o TCU que a aferição da natureza dos contratos de publicidade (contínuo ou de escopo) dependerá das circunstâncias do caso concreto, levando-se em consideração, para esta análise, os fins institucionais do órgão ou entidade contratante e a necessidade de divulgação permanente de algum tema relacionado a estes fins institucionais.

No caso em apreço, conforme informações constantes no "Briefmg" (Anexo I do edital), o escopo principal da contratação é propiciar amplo conhecimento das ações desenvolvidas pela



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão/MA,  
para toda a população, potencial usuária destes  
serviços. Com efeito, o objetivo da contratação é  
promover uma divulgação ampla de informações  
de interesse da população e relacionadas aos fins  
institucionais da Prefeitura de Itinga do Maranhão,  
o que, a princípio, requer algum tempo de duração  
das campanhas publicitárias, caracterizando, salvo  
melhor juízo, o serviço como de natureza contínua.

150  
M

De qualquer forma, **competete aos gestores justificarem expressamente nos autos a necessidade de uma campanha permanente ou com duração alargada, de forma a enquadrar os serviços a serem contratados como de natureza continuada**, levando-se em conta o entendimento do TCU acerca da matéria.

A minuta de edital dispõe que os documentos de habilitação deverão ser entregues à Comissão Permanente de Licitação - CPL pelas licitantes classificadas no julgamento final das Propostas Técnicas e de Preços, no dia, hora e local previstos na convocação da sessão a ser realizada para esse fim. (em momento posterior, portanto). Esta sistemática, diversa da prevista na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, é prevista pela legislação específica (artigo 6-, da Lei n- 12.232, de 2010), sendo, portanto, aplicável ao caso.

O item 08 que trata “DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL”, não há na Lei nº 12.232/2010, norma específica sobre este ponto, sendo aplicável subsidiariamente, portanto a Lei nº 8.666/1993, em especial



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

o § 2º do artigo 41:

Art. 41 (...)

(...)

§ 2- Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência...

151  
JP

Assim, verifica-se que andou bem a minuta de edital ao prever o procedimento de impugnação nos moldes legais acima retratados, por intermédio do subitem 4.3.

O item 9 da minuta de edital trata “DA ENTREGA DA PROPOSTA TÉCNICA”. Neste item está prevista a entrega de três invólucros pelos licitantes: (i) invólucro nº 1, contendo o Plano de Comunicação Publicitária - Via Não Identificada; (ii) invólucro nº 2, contendo o Plano de Comunicação Publicitária - Via Identificada e (iii) invólucro nº 3, em que constarão elementos sobre a Capacidade de Atendimento, o Repertório e os Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação.

Com efeito, a Lei nº 12.232, de 2010, prevê este procedimento especializado:

Art. 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



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 22, e às seguintes:

I - os documentos de habilitação serão apresentados apenas pelos licitantes classificados no julgamento final das propostas, nos termos do inciso XI do art. 11 desta Lei;

II - as informações suficientes para que os interessados elaborem propostas serão estabelecidas em um briefing, de forma precisa, clara e objetiva;

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**;

IV - **o plano de comunicação publicitária previsto no inciso III deste artigo será apresentado em 2 (duas) vias, uma sem a identificação de sua autoria e outra com a identificação**;

(...)

Art. 9º As propostas de preços serão apresentadas em 1 (um) invólucro e as propostas técnicas em 3 (três) invólucros distintos, destinados um para a via não identificada do plano de comunicação publicitária, um para a via identificada do plano de

152  
M



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

comunicação publicitária e outro para as demais informações integrantes da proposta técnica.

§ 1º O invólucro destinado à apresentação da via não identificada do plano de comunicação publicitária será padronizado e fornecido previamente pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, sem nenhum tipo de identificação.

§ 2º A via identificada do plano de comunicação publicitária terá o mesmo teor da via não identificada, sem os exemplos de peças referentes à ideia criativa.

O item 11 da minuta de edital trata, em seus diversos subitens, “DA APRESENTAÇÃO E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA”. Está previsto, no subitem 11.1., que o quesito referente ao “Plano de Comunicação Publicitária” (pertinente aos invólucros 1 e 2) conterà os seguintes subquesitos: (i) “Raciocínio Básico”; (ii) “Estratégia de Comunicação Publicitária”; (iii) “Ideia criativa” e (iv) “Estratégia de Mídia e Não Mídia”.

Os demais quesitos, relativos a informações sobre os proponentes, versam sobre “*Capacidade de Atendimento*”, “*Repertório*” e “*Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação*”.

Neste passo, os diversos subitens deste item 11 descrevem a forma e conteúdo destes quesitos de avaliação. A matéria é de ordem técnica e especializada não cabendo a este órgão de consultoria jurídica adentrar ao mérito da pertinência dos elementos retratados para cada

153  
M



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

questo.

Cumpre-nos alertar, contudo, que estas exigências devem guardar pertinência com o disposto na Lei nº 12.232, de 2010, em especial às seguintes normas:

154  
M

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



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

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.

155  
M

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.**

Assim, deve o gestor procurar objetivar ao máximo os critérios de habilitação técnica e julgamento das propostas técnicas, a despeito da natureza especial dos contratos de publicidade, que em vários aspectos é difícil afastar o subjetivismo na sua totalidade. Não obstante, sempre que possível, deve o gestor objetivar o julgamento do certame, justificando os casos (item por item) em que tal procedimento é afastado em razão da natureza especial dos serviços de publicidade a serem contratados (de natureza intelectual e até mesmo, para alguns, com certo conteúdo artístico, porquanto envolve criação e ideias originais, advindas do espírito humano).

O item 12 trata do “JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS”. Neste item, está prevista a forma de atribuição



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

dos pontos relacionados a cada quesito retratado no edital. A distribuição destes pontos (vide subitem 12.3.1.) deve guardar proporcionalidade com a importância e de cada item avaliado. Tal análise é de competência dos gestores especializados na matéria.

156  
M

Os itens 13 e 14 da minuta de edital tratam, respectivamente, “DA APRESENTAÇÃO E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇO” e “DA VALORAÇÃO DAS PROPOSTAS DE PREÇO”. O subitem 14.3 contém disposição no sentido de que “Os quesitos a serem valorados são os integrantes da Planilha que constitui o anexo VI, ressalvado que, nos termos do art. 46, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, não será aceito:”

Sobre este ponto, a Lei nº 12.232, de 2010, prevê, em seu artigo 6º, inciso V, que “a proposta de preço conterá quesitos representativos das formas de remuneração vigentes no mercado publicitário”.

Assim, o critério de preço escolhido está previsto na legislação de regência da matéria, cumprindo aos gestores, conhecedores das especificidades dos serviços a serem executados, enquadrarem estes serviços nos critérios estabelecidos nas normas legais específicas.

O item 18 da minuta de edital trata “DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL E SUBCOMISSÃO TÉCNICA”. Segundo o subitem 18.1., “Esta Concorrência será processada e julgada por Comissão Permanente de Licitação, com exceção da análise e julgamento das Propostas Técnicas”. No subitem 18.2. e seguintes, constam disposições sobre a constituição e funcionamento da Subcomissão Técnica, competente para a análise das propostas técnicas. Neste ponto, a matéria é



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

regulada pela Lei nº 12.232, de 2010, nos seguintes termos:

157  
M

Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.

§ 1º As propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, 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.

§ 2º A escolha dos membros da subcomissão técnica dar-se-á por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, previamente cadastrados, e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.

§ 3º Nas contratações de valor estimado em até 10 (dez) vezes o limite previsto na alínea a do inciso



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a relação prevista no § 2º deste artigo terá, no mínimo, o dobro do número de integrantes da subcomissão técnica e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.

158  
M

§ 4º A relação dos nomes referidos nos §§ 2º e 3º deste artigo será publicada na imprensa oficial, em prazo não inferior a 10 (dez) dias da data em que será realizada a sessão pública marcada para o sorteio.

§ 5- Para os fins do cumprimento do disposto nesta Lei, até 48 (quarenta e oito) horas antes da sessão pública destinada ao sorteio, qualquer interessado poderá impugnar pessoa integrante da relação a que se referem os §§ 2º, 3º e 4º deste artigo, mediante fundamentos jurídicos plausíveis.

§ 6º Admitida a impugnação, o impugnado terá o direito de abster-se de atuar na subcomissão técnica, declarando-se impedido ou suspeito, antes da decisão da autoridade competente.

§ 7º A abstenção do impugnado ou o acolhimento da impugnação, mediante decisão fundamentada da autoridade competente, implicará, se



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

necessário, a elaboração e a publicação de nova lista, sem o nome impugnado, respeitado o disposto neste artigo.

§ 8º A sessão pública será realizada após a decisão motivada da impugnação, em data previamente designada, garantidos o cumprimento do prazo mínimo previsto no § 4º deste artigo e a possibilidade de fiscalização do sorteio por qualquer interessado.

§ 9º O sorteio será processado de modo a garantir o preenchimento das vagas da subcomissão técnica, de acordo com a proporcionalidade do número de membros que mantenham ou não vínculo com o órgão ou entidade responsável pela licitação, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

No subitem 18.2.1, consta expressamente que pelo menos um terço dos componentes da Subcomissão será composto de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direito ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação (art. 10, § 32, da Lei nº 12.232, de 2010).

**Da Previsão de existência de recursos orçamentários**

A Lei nº 8.666/93, estabelece que a realização de



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

licitação dependa da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes da aquisição de bens, obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

160  
M

Observa-se no Processo Administrativo, Certidão do Contador, atestando a disponibilidade orçamentária para despesa.

**Autorização para a abertura da licitação**

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, toma-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, de\ emitir a autorização para a abertura da licitação, no presente caso, tal exigência foi cumprida à fls. 33, do processo administrativo.

**DA MINUTA DO CONTRATO**

Quanto a minuta do contrato, entende-se imprescindível conter, os requisitos mínimos exigidos no artigo 55 da Lei nº 8.666, de 1993, necessárias ao termo de contrato.

Neste diapasão, citamos a lição de José dos Santos Carvalho Filho:



“Constituem cláusulas essenciais dos contratos administrativos aquelas indispensáveis à validade do negócio jurídico. As cláusulas que não têm esse condão, e que variam em conformidade com a natureza do contrato, são consideradas acidentais.”

161  
MP

“Deve o contrato conter necessariamente algumas cláusulas, e estas estão relacionadas no art. 55 do Estatuto. Encontram-se na relação, dentre outras, a que defina o objeto e suas características; que indique o regime de execução, bem como o preço e as condições de pagamento; que demarque os prazos; que aponte os recursos; que fixe a responsabilidade das partes etc.” (Manual de Direito Administrativo. 31ª edição. Atlas, pag. 159).

Visando instruir a Concorrência Pública do Processo Administrativo em epígrafe, definindo claramente as obrigações das partes, a Administração juntou aos autos a Minuta do Contrato às fls. 159/178.

### III - CONCLUSÃO

Inicialmente, alertamos quanto à necessidade de



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

comunicação da licitação ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, nos termos da IN TCE/MA N° 34/2014, com a inclusão no processo, do comprovante de envio desta comunicação.

162  
M

Caso a contratação seja formalizada, que a Controladoria Geral do Município, órgão responsável pelo controle interno, antes do empenho e/ou liquidação da obrigação, verifique e ateste se todas as exigências legais foram atendidas, como condição para empenho e/ou liquidação da obrigação.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão.

Ante o exposto, considerando os aspectos formais do instrumento convocatório, entendemos que a minuta do edital quanto à minuta do contrato da **CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 002/2023 -CPL, TIPO MELHOR TÉCNICA E PREÇO, CUJO OBJETO É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA À PREFEITUR – MA, NA FORMA DAS LEIS FEDERAIS 12.232/2010 E N° 8.666/1993,** atende aos princípios norteadores do processo de licitação.



Estado do Maranhão  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao  
setor de origem, para as providências cabíveis.

163  
M

O presente parecer é composto por 24 (vinte e quatro)  
laudas.

Itinga do Maranhão - MA, 01 de agosto de 2023.

Hellayne Dâmaris Silva Oliveira  
Assessora Jurídica – OAB/MA nº 19.527