



**PARECER N. 05/2015 – PEADP**

Objeto: Análise de minuta de edital de concorrência para contratação de empresa para prestação de serviços de publicidade, 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 a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de promover os serviços, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições, ou de informar o público em geral da Câmara municipal dos vereadores de Parauapebas, Estado do Pará.

**I – Relatório:**

Versam os autos sobre a realização de licitação na modalidade concorrência para contratação de empresa para prestação de serviços de publicidade para atender as necessidades da CMP.

Constam nos autos: solicitação da Diretoria Administrativa para a contratação (fls. 01-03); quadro de quantidades e preços (fl. 04); “Briefing” (fls. 05-11); lista referencial de custos de serviços internos do Sindicato das Agências de Propaganda – SINAPRO Pará (fls. 13-24); Memorando n. 11/2015 do Departamento de Contabilidade informando a dotação orçamentária para atendimento da demanda (fl. 26); declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 27); autorização para abertura de procedimento licitatório (fl. 28); portaria n. 08/2015 de nomeação dos membros da Comissão de Licitação (fl. 29); autuação do processo licitatório (fl. 30); minuta de edital e anexos (fls. 31-89); despacho de encaminhamento dos autos à Procuradoria para análise e parecer (fl. 90).

O processo licitatório respectivo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise e parecer acerca da minuta do edital e seus anexos, na modalidade concorrência, tipo técnica e preço, em atendimento ao artigo 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993.

É o breve relatório. Vejamos.

**II – Objeto de análise:**

De início, cumpre registrar que, em consonância com o disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, o exame a ser realizado no presente parecer se restringe à minuta de edital constante às fls. 31-89 dos autos, sendo que a análise será restrita aos aspectos jurídicos, estando excluídos quaisquer aspectos técnicos, econômicos e/ou discricionários, cuja avaliação não compete a este órgão.

**III - Análise Jurídica:**

**III.1 – Da Modalidade e do Tipo de Licitação:**

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

1



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)”

Configura a licitação procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor da “coisa pública”, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Nesse contexto, segundo se infere do art. 3º da Lei nº 8.666/93, a licitação é o procedimento destinado a assegurar a prevalência do princípio constitucional da isonomia na contratação de obras, serviços e compras, possibilitando à Administração o acesso à proposta mais vantajosa; e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

No que tange à **modalidade licitatória** escolhida, percebe-se que, tendo em vista o preço estimado do certame (R\$ 900.000,00) e considerando ainda o caráter complexo dos serviços a serem contratados, tem-se por correta a modalidade eleita, qual seja, “**concorrência**”. Vejamos:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - **concorrência**; (...)

§ 1º Concorrência 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.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

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

c) **concorrência - acima de R\$ 650.000,00** (seiscentos e cinquenta mil reais).

Quanto ao **tipo de licitação** eleito, registramos que o art. 5º da Lei 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 e dá outras providências) determina serem obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço” para contratação de serviços de publicidade. Note-se:

Art. 5º As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei no

2



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



8.666, de 21 de junho de 1993, adotando-se como **obrigatórios os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço"**.

Logo, optando a Administração juntamente com o setor técnico da Casa pelo tipo **"técnica e preço"**, cabe a esta Procuradoria apenas alertar para os procedimentos a serem seguidos, disciplinados nos artigos 45 e 46 da Lei n. 8.666/1993 e especialmente na referida Lei n. 10.232/2010. — 12.232/10

Neste ponto, vale destacar que a modalidade e o tipo de licitação eleitos demandam publicação pelo menos no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação, consoante art. 21 do Estatuto das Licitações, com prazo mínimo de 45 dias até o recebimento das propostas. Em verdade, tendo em conta o vulto da licitação, a maior publicidade possível deve ser concedida ao certame:

Art. 21. Os **avisos contendo os resumos dos editais das concorrências**, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, **deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:**

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no **Diário Oficial do Estado**, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - **em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.**

§ 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação

§ 2º O **prazo mínimo até o recebimento das propostas** ou da realização do evento será:

I - **quarenta e cinco dias** para: (...)

b) **concorrência**, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou **quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"**;

### III.2 – Da minuta do edital e seus anexos:

A elaboração do instrumento convocatório deve obedecer às exigências do art. 40 da Lei n. 8.666/1993, em conjunto com o disposto no art. 6º da Lei n. 10.232/2010. Desse modo, após análise da minuta de edital juntada aos autos, acompanhada de seus anexos, apresentamos as seguintes considerações:

#### Edital

- Preâmbulo: deve-se alterar a nomenclatura do tipo de licitação **"melhor técnica e preço"** para apenas **"técnica e preço"**.

12.232/10  
Handwritten signatures and initials in blue ink.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



- OK • Item 6.2: Adequar aos ditames legais que prevê o prazo máximo de 02 dias úteis antes da abertura dos envelopes da proposta (neste caso):

Art. 41. (...)

§ 2º 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, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

- OK • Item 7.2: Recomenda-se acrescer que não poderá participar do certame a agência de propaganda que tenha qualquer tipo de vínculo com qualquer dos membros da Subcomissão Técnica.

- OK • Item 7.2, "e": Deve ser justificada a razão para se impedir a participação de consórcios na licitação. Sem embargo, o Tribunal de Contas da União exige que haja justificativa formal acerca da vedação atinente à participação de empresas reunidas em consórcio. Deste modo, a fim de que não haja restrição à competitividade do certame, deve constar dos autos justificativa formal concernente à restrição acima referida.

*Acórdão 1316/2010 - Primeira Câmara: 9.2. em consequência, alterar os subitens 1.5.1.1 e 1.5.2 do Acórdão nº 1.102/2009-TCU-1ª Câmara, conferindo-lhes a seguinte redação: "(...) caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666, de 1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação;" (Precedentes citados: Acórdão nº 1.636/2007-Plenário. Acórdão nº 1316/2010, TC-006.141/2008-1, rel. Min. Augusto Nardes, 16/3/2010).*

- Itens 11 e 12: Descrevem os aspectos técnicos a serem avaliados. 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 quesito, cabendo-nos alertar, entretanto, que os mesmos guardem conformidade com o disposto na Lei nº 12.232/2010, em especial aos artigos 7º e 8º.

- Item 12.3: Neste item, está prevista a forma de atribuição dos pontos relacionados a cada quesito retratado no edital. Também configura matéria de ordem técnica especializada, pelo que apenas nos limitamos a recomendar que a distribuição dos pontos guarde proporcionalidade com a importância de cada item avaliado, de modo a não valorar demasiadamente um quesito de menor importância, em detrimento de outro, com relevância maior. Também é necessário atentar para a devida proporção entre a pontuação distribuída entre as



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



propostas técnica e de preços. Contudo, tal análise não é de competência desta Procuradoria, dada a tecnicidade dos temas.

• Item 18: Visando o atendimento do princípio da impessoalidade e moralidade, e obedecendo-se a proporcionalidade prevista na Lei Federal nº 12.232/2010, recomenda-se a consignação, no edital, de que a relação de nomes de onde serão extraídos os membros da Subcomissão Técnica, será formada mediante credenciamento de todos os profissionais interessados que atendam aos requisitos legais, após ampla divulgação na imprensa local.

• Item 23.1: A despeito de o valor estimado do certame ser matéria em relação à qual, a princípio, não caberia análise deste órgão jurídico, certo é que tal quantia vem explicitada no item 23.1 do edital, que trata dos recursos para atender a despesa. Por tal razão e tendo em vista ainda que compete à assessoria jurídica zelar pela legalidade de todos os atos administrativos da Casa, registramos que não consta nos autos de que forma se chegou ao valor estimado da contratação. Com efeito, o quadro de quantidades e preços de fl. 04 do processo apenas menciona que o preço total previsto é de R\$ 900.000,00, todavia, não se sabe com base em que tipo de levantamento tal "quantitativo" foi definido. A lista referencial de custos de serviços internos do Sindicato das Agências de Propaganda – SINAPRO/Pará contém apenas os valores referenciais unitários de cada serviço, não esclarecendo a questão. Desta feita, resta fundamental que conste nos autos a justificativa e os dados reais que levaram a Administração a determinar o valor estimado da licitação. Ressalte-se que o atendimento da presente orientação faz-se mais essencial ainda em razão do elevado valor da contratação, que se aproxima de 1 milhão de reais, logo, a necessidade da contratação e de seu quantitativo deve estar inarredavelmente demonstrada nos autos de forma expressa, o que será inclusive objeto de análise pela Controladoria na fase adequada.

• Item 24.14: Recomenda-se reavaliação da determinação constante no item em questão em razão do comando legal inserto no artigo 3º da Lei de Licitações:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Com efeito, o TCU entende que tal exigência pode vir a restringir o caráter competitivo do certame, **admitindo-a apenas excepcionalmente e somente se feita após a assinatura do contrato, desde que respaldada em análise técnica fundamentada.** Assim, a manutenção deste item no edital requer justificativa técnica fundamentada acerca da sua necessidade. Note-se:

*"Abstenha-se de exigir que a vencedora disponha de escritório em localidade específica, por restringir o caráter competitivo do certame, em contrariedade ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993."*  
TCU. Acórdão 2651/2007 Plenário

**"2. Nas licitações de serviços de manutenção preventiva e corretiva, é ilegal a exigência, como critério de habilitação, de que as empresas participantes possuam representação ou equipe técnica em local previamente definido no edital. Tal exigência pode ser feita a partir da assinatura do contrato, desde que respaldada em análise técnica fundamentada.**

Representação concernente a pregão eletrônico promovido pelo Instituto Nacional de Câncer José de Alencar Gomes da Silva (Inca), para contratação de serviços de manutenção preventiva, corretiva e certificação de áreas limpas e cabines de fluxo unidirecional e segurança biológica, apontara, dentre outras irregularidades, a exigência de "comprovação de que o licitante possui representação e equipe técnica para atendimentos emergenciais na cidade do Rio de Janeiro". O citado certame fora suspenso na fase de habilitação por iniciativa do próprio Inca. Em juízo de mérito, após as oitivas regimentais, o relator registrou que a exigência "traz prejuízos à competitividade do certame, impedindo, em consequência, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Isso porque, a despeito dos serviços a serem contratados terem de ser prestados na cidade do Rio de Janeiro, a colocação à disposição da entidade licitante de uma equipe de emergência na mesma localidade não significa, necessariamente, que os serviços de emergência serão prestados dentro do prazo necessário". Acrescentou ser irrelevante "se essa equipe está localizada na cidade do Rio de Janeiro ou em qualquer outra, uma vez que a eficiência e a rapidez da prestação do serviço não está necessariamente vinculada à localização do prestador, mas, sim, à disponibilidade de sua equipe, estrutura e mobilidade". Por fim, concluiu pela improcedência das justificativas apresentadas pelo Inca no sentido de que "tal restrição atenderia ao princípio da economicidade, pois empresas sediadas em outros estados teriam custos elevados...". **Para o relator, endossando a análise da unidade técnica, não é cabível "excluir possíveis participantes presumindo que não poderiam oferecer propostas competitivas (...). Se o Inca entender pela necessidade de a empresa contratada vir a instalar escritório em local previamente definido, que estabeleça prazos para tal a partir da assinatura do contrato, abstendo-se de estabelecer tal requisito como critério de habilitação para participação no certame. Vale assinalar, ainda, que tal entendimento deverá ser respaldado em análise técnica quanto à necessidade de fato**



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



**de tal exigência**". Nesse sentido, considerando que não houve a assinatura do contrato e que o Inca já efetivara a contratação emergencial dos serviços, propôs, em razão também de outras ocorrências, a anulação do certame e a ciência ao Inca da irregularidade. O Tribunal endossou a proposta do relator." (Acórdão 273/2014-Plenário, TC 028.110/2013-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 12.2.2014.)

OK • Item 25.1: a expressão "...correspondente a 5% (um e meio por cento) do valor mencionado no subitem 23.1 deste Edital..." deve ser corrigida: a um porque contém o número "5", ao passo que por extenso consta "um e meio"; a dois porque a garantia deve ser sobre o valor do contrato e não sobre o valor estimado do certame (item 23.1), nos moldes do que dispõe o §2º do art. 56 da Lei n. 8.666/1993, que estipula como limite máximo o percentual de **5% do valor do contrato**.

• Recomenda-se contemplar na minuta do edital o tratamento diferenciado a ser dispensado às ME e EPP, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006. } PG

### Contrato

OK • Item 4.1: A duração contratual, salvo melhor juízo, deve ater-se à vigência orçamentária, em virtude de a contratação de publicidade não caracterizar-se como de natureza contínua. Logo, sendo a vigência inicial até 31/12/2015 (data limite do exercício financeiro), não há que se falar em *prorrogação por iguais e sucessivos períodos com base no art. 57 da Lei n. 8.666/1993*.

• Item 5.3: Sugerimos a inclusão de inciso neste item, consignando a obrigação da Contratada em realizar negociações com os veículos de comunicação e fornecedores, com vistas a obter melhores preços para a execução dos serviços, conforme entendimento do TCU: } PG

*As minutas de contrato referentes à área de publicidade e propaganda devem conter cláusulas que exijam das agências de publicidade a realização de negociações com veículos de comunicação e com fornecedores, com vistas à obtenção de descontos e bônus em função do volume de recursos despendido, além de prever a obrigatoriedade de participação de representante da Administração nas negociações, consoante disposto no Acórdão 2062/2006 Plenário (Acórdão 654/2007 Plenário)*

### Anexo I – Briefing

Dada a especificidade do tema tratado, que faz incursões técnicas em searas cujo domínio pertence aos profissionais do ramo, esta Procuradoria deixa de proceder à análise acurada, que deve competir a profissionais da área, os quais, inclusive, compõem o quadro funcional desta Casa de Leis. A ressalva a ser feita, neste ponto, atine à necessidade de que o "Briefing" contenha todas "as informações suficientes para que os interessados elaborem propostas", tal como exigido pelo artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.232, de 2010.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



**Anexos II – Modelo de Procuração e III – Planilha de preços sujeitos à valoração**

Não vislumbramos incorreções ou pontos a serem acrescidos ou suprimidos.

**III.4 – Da Instrução do Procedimento Administrativo Licitatório:**

A despeito de a presente análise se restringir a aspectos jurídicos da minuta de edital, não se abordando qualquer questão acerca da especificação/descrição dos serviços, por se tratar de questão exclusivamente técnica, e nem das etapas anteriores do processo em si, posto que competentes à Administração e à Controladoria Geral, apenas aproveitamos a oportunidade para, a título de orientação, registrar que o processo administrativo previsto na lei de licitações é ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública, devendo todos os seus atos serem expressos, escritos e devidamente justificados e fundamentados, além suas páginas numeradas e rubricadas, com a juntada cronológica de documentos, todos datados e assinados.

**IV – Conclusão:**

Ante todo o exposto, *no que tange aos aspectos legais/jurídicos e ressalvados os critérios técnicos, econômicos e/ou discricionários*, concluímos que, somente após o saneamento dos pontos elencados no presente parecer, estará o edital em consonância com os ditames legais.

É o parecer que se submete à apreciação e deliberação superior, s.m.j.

Parauapebas, 09 de fevereiro de 2015.

*Taissa Biolcati*

**Jra. Taissa Biolcati**  
Procuradora Legislativa  
Mat 035/2012

*Alane Paula Araújo*  
**PODER LEGISLATIVO**  
Câmara Muni. dos Ver. de Parauapebas  
Alane Paula Araújo  
Procurador Geral Legislativo  
Portaria nº 005/2015