

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

Processo: 1330/2007

Interessado: Gerência Executiva de Marketing e Negócios

Assunto: Proposta de aprovação de minutas padrão de Contrato de Prestação de Serviços de Distribuição de Publicidade Legal, bem como de Termo Aditivo destinado à prorrogação de prazo de vigência

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. 1. Contratos que implicam captação de receita. 2. Prestação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal. 3. Parecer Jurídico Referencial que estabelece orientações à Gerência Executiva de Marketing e Negócios com o objetivo de conferir celeridade nos processos administrativos de contratação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal. 4. Princípio da Eficiência. 5. **APROVAÇÃO DE MINUTAS PADRONIZADAS.**

Senhor Consultor Jurídico,

I – RELATÓRIO

1. Trata-se da análise dos autos deste Processo nº 1330/2007, que contempla o contido no Memorando nº 023/2016, datado de 01/08/2016, encaminhado a esta Consultoria Jurídica - CONJU pela então Gerência Executiva de Negócios e Captação (fls. 163/166), unidade administrativa vinculada à Presidência da Empresa¹.

2. O objetivo é obter respaldo jurídico acerca da adoção das minutas padrão apresentadas às fls. 143/162, de modo a desburocratizar e reduzir a morosidade dos procedimentos de contratação dos serviços de

¹ Regimento Interno aprovado pela Deliberação do Conselho de Administração – CONSAD nº 33, de 26/10/2016. Item 7, V, "I".

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

distribuição de Publicidade Legal, que encontram fundamento no art. 8º, inc. VII, da Lei nº 11.652/2008.²

3. A mencionada Gerência Executiva enfatiza que a EBC já possuía uma minuta padrão para contratação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal (fls. 106/112), a qual restou aprovada por este órgão de assessoramento por meio do Parecer nº 482/2013/PROJU (fls. 113/119), elaborado à época.

4. Propõe que, em vez da contínua aposição de “vistos” por parte da Consultoria Jurídica nos contratos em questão, deveria tal responsabilidade ser atribuída *“ao Gestor do Contrato, devidamente nomeado de acordo com a norma interna da EBC, a quem competirá certificar, em documento específico, a adequação do Contrato Padrão, encaminhado pelo Contratante”* (fl. 164).

5. Sugere, ainda, a inserção de novo item na Cláusula Quarta da minuta³, bem como apresenta procedimentos específicos a serem empregados pelo Gestor do Contrato nos casos em que as entidades/órgãos não adotarem a referida minuta padrão⁴.

6. Esclarece que para os casos de contratação por parte de órgãos ou entidades que não façam parte das compulsória e legalmente obrigadas, caberá ao Gestor do Contrato excluir, da minuta padrão, referências à legislação de natureza contratual de serviços públicos (8.666/1993, 11.652/2008, SECOM/PR) e submeter, de forma excepcional, à apreciação e “visto” por parte da CONJU.

7. Sugere, ao final, que a instrução processual interna para a contratação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal seja composta, apenas, pelo Contrato Padrão ou Nota de Empenho, bem como pelo(s)

² Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.

³ “Cláusula 4, g) *garantir que todos os procedimentos que antecedem essa contratação por inexigibilidade foram adotados em processo interno específico, de acordo com o que estabelece a Lei nº 8.666/1993 e as orientações contidas no Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU.*”

⁴ (...) para os órgãos e entidades que não adotarem o Contrato Padrão previamente aprovado pela PROJU, caberá ao Gestor do Contrato instruir devidamente o Processo de contratação com a documentação sugerida no ITEM 2 deste documento de sugestões e submeter à apreciação e “visto” da Área Jurídica da EBC. (grifo no original)

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

documento(s) de competência dos signatários da Contratante para a assinatura da avença.

8. É o que se tem a relatar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

9. Preliminarmente, é pertinente salientar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

10. A função deste órgão de assessoramento é de, justamente, apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar, ou não, a precaução recomendada.

11. Neste aspecto, impende destacar que existindo contínuos casos de idêntica análise jurídica, como são os contratos de prestação de serviços de distribuição de Publicidade Legal, mostra-se viável – e necessário – o estabelecimento de uma premissa basilar para pautar e agilizar o prolongado procedimento de contratação.

12. Para tanto, a Norma de Comunicação e Registros Administrativos - NOR 107, da EBC, em seu item 5.19.3 prevê que a Área Jurídica poderá emitir Parecer estabelecendo orientações à todas unidades organizacionais, no sentido de atuarem conforme os parâmetros definidos na minuta de referência. Inclusive, referida previsão contempla as premissas estabelecidas pela Orientação Normativa nº 55/2014 da AGU, a qual prescreve que as questões jurídicas consubstanciadas em matérias idênticas e recorrentes estão dispensadas de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

13. Assim sendo, objetiva a presente manifestação apresentar a possibilidade de adoção de **Parecer Jurídico Referencial**, seguida de considerações acerca do processo de contratação dos serviços no âmbito desta empresa pública, para, ao final, estabelecer orientações acerca da

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

adoção de minutas padrão para o Contrato de Prestação de Serviços de Distribuição de Publicidade Legal e o Termo Aditivo destinado à prorrogação.

14. Por fim, cumpre destacar que, compulsando a integralidade dos autos, observa-se a presença de farto embasamento jurídico, decorrente de pareceres elaborados por este órgão e pela AGU (fls. 23/31, 33/42, 44/62 e 133/141), capazes de assentar as seguintes premissas:

- i) a EBC detém o monopólio legal para a prestação dos serviços da Publicidade Legal;
- ii) a referida exclusividade acarreta a impossibilidade jurídica de competição pela prestação dos serviços em apreço, motivo pelo qual ocorre a inexigibilidade de licitação; e
- iii) o instrumento formal de contrato é o meio mais adequado para se conferir maior estabilidade jurídica às partes contratantes.

15. Dito isso, passe-se à análise do mérito propriamente dito.

II – 1. PRESSUPOSTOS PARA ADOÇÃO DE PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

16. O item 5.1 da Norma de Comunicação e Registros Administrativos – NOR 107 desta Empresa Brasil relaciona os instrumentos de comunicação administrativa da EBC, dentre eles, o Parecer, conceituado no item 5.19.1 como sendo o *“ato pelo qual a unidade consultiva da EBC, ou pessoa competente para tal, emite opinião sobre questão técnica, jurídica ou de gestão”*.

17. No conteúdo da referida norma interna observa-se, no item 5.19.3,⁵ a previsão da adoção de Pareceres parâmetros pela Área Jurídica, cuja finalidade é estabelecer orientações a todas as unidades organizacionais, no sentido de atuarem conforme os critérios definidos no referido Parecer.

18. Cumpre registrar que os Pareceres parâmetros – e, portanto, Referenciais –, no âmbito das entidades administrativas, apresentam notória

⁵ 5.19.3 A Área Jurídica poderá emitir Parecer Vinculante estabelecendo orientações à todas as unidades organizacionais no sentido de atuarem conforme os parâmetros definidos no referido Parecer.



**Empresa Brasil
de Comunicação**

Empresa Brasil de Comunicação - EBC
SCS Quadra 08, Bloco B 50 - 1º subsolo
Edifício Super Center - Venâncio 2000
Caixa Postal 08840
Telefone 61 3799-5700 CEP: 70333-900



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

importância e guardam plena compatibilidade com o **princípio da eficiência**, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, pois garantem melhores resultados na gestão pública.

19. O Parecer Referencial é elaborado a partir da apresentação de dados acerca do volume de trabalho do órgão de assessoramento, resultantes de análises jurídicas idênticas e recorrentes que envolvam legislação, jurisprudência e doutrina, ainda que de natureza complexa. **É de se salientar que os efeitos do Parecer ultrapassam a órbita meramente opinativa, porquanto a observância do seu conteúdo se mostra indispensável pelos órgãos e setores interessados.**

20. Dessa forma, em vez de o processo administrativo percorrer delongado trâmite burocrático, o qual demanda sempre uma aquiescência final por parte do órgão de assessoramento jurídico, poderá se tornar mais célere pela adoção, por parte do Gestor, do referido Parecer Referencial como parâmetro singular – e apto – ao alcance das finalidades daquele setor da Empresa Pública responsável pela contratação. **Reitera-se que o caráter referencial da minuta parâmetro é capaz de produzir efeitos para toda(s) a(s) unidade(s) organizacional(is) responsável(is) pela prática do ato pretendido.**

21. Nesse sentido, os processos administrativos instruídos com cópia integral do Parecer Jurídico Referencial e com Declaração do agente administrativo responsável pela prática do ato pretendido, devidamente identificado pelo nome, matrícula, cargo e eventual instrumento de delegação de competência, poderão deixar de ser submetidos à análise individualizada da Consultoria Jurídica, sem prejuízo, evidentemente, de eventuais consultas que se mostrarem pertinentes acerca de matéria de competência deste órgão de assessoramento.

22. Além disso, o Gestor do Contrato deverá declarar que a situação fática se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Jurídico Referencial, bem como que os autos foram instruídos com a documentação correlata ao ato pretendido. Caso assim não proceda, poderá responder por violação de dever funcional previsto no item 11 do Regulamento de Pessoal – NOR 301 e sofrer as penalidades previstas no item 17 da mesma normativa.

23. Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao classificar as espécies de Pareceres no âmbito da Administração Pública

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

(facultativo; obrigatório e Referencial), ressalta que o Parecer Referencial ultrapassa a natureza meramente opinativa, não podendo a decisão do administrador ser contrária à conclusão do respectivo parecer.

24. Acaso a autoridade administrativa interessada entenda pela não aplicação do Parecer Referencial no caso concreto, deverá submeter a sua demanda novamente ao órgão consultivo para que este averigue a necessidade de alteração da minuta referencial. A esse respeito:

Controle externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer Referencial, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir (...).

STF, MS 24.631, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 9-8-2007, P, DJ de 1º-2-2008.

25. Neste contexto, a Advocacia Geral da União – AGU admite a possibilidade de adoção de uma manifestação jurídica referencial, definida como “um parecer jurídico cujos termos se estendem a mais de um processo administrativo, tomando desnecessária a análise individualizada de cada feito pelo órgão de assessoramento jurídico”⁶.

26. Para tanto, editou a Orientação Normativa nº 55/2014⁷, abaixo transcrita, legitimando uma rotina processual que dispensa a análise

⁶ Parecer nº 00407/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU.

⁷ Publicada originalmente como Orientação Normativa AGU nº 47, publicada no D.O.U. em 26/05/2014, retificada pela Orientação Normativa AGU nº 55, publicada no D.O.U. em 27/05/2014



**Empresa Brasil
de Comunicação**

Empresa Brasil de Comunicação - EBC
SCS Quadra 08, Bloco B 50 - 1º subsolo
Edifício Super Center - Venâncio 20
Caixa Postal 08840
Telefone 61 3799-5700 CEP: 70333-900



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

individualizada por parte do órgão jurídico, desde que atendidos os pressupostos delimitados pelo órgão de assessoramento:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação (...)

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

27. Assim, mostra-se oportuna a adoção, por este órgão de assessoramento jurídico, da proposta de trabalho da Advocacia Geral da União, com vistas à racionalização dos trabalhos da Consultoria Jurídica e eficiência no atendimento das demandas desta empresa pública.

28. No parecer jurídico que originou a referida Orientação Normativa⁸ constam as seguintes premissas que servem de embasamento para a adoção, pela EBC, dos Pareceres Referenciais sobre temas recorrentes, como é o caso dos presentes autos, cujo objeto é a contratação de serviços de distribuição de Publicidade Legal, que fazem parte do monopólio legal da EBC:

5. Nesse campo, de efetivo interesse público, condicionado a mais absoluta legalidade, deve-se também buscar uma atuação que revele eficiência, mandamento constitucional contido no art. 37 da Carta Política, na redação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Assim, primeiramente, deve-se conceituar uma manifestação jurídica que atenda a esse reclame, e que poderia ser

⁸ Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

denominada de manifestação jurídica referencial. Nesse caso, verbaliza-se e exterioriza-se entendimento jurídico homogêneo do órgão consultivo, em tema de questões jurídicas comprovadamente recorrentes no âmbito administrativo de que se cuida. Tais questões, jurídicas, e não fáticas, normativas, e não técnicas, devem ser, necessária e condicionalmente, veiculadas em processos ou expedientes repetitivos submetidos à apreciação do servidor responsável. Tudo, evidentemente, instruído com a devida fundamentação, por parte do interessado.

29. É de se destacar que o objeto dos presentes autos apresenta aspectos legais idênticos a de diversos outros casos inerentes à prestação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal e suas respectivas prorrogações, temas reiteradamente submetidos a este órgão de assessoramento tendo em vista o disposto no art. 8º, inc. VII, c/c § 1º e § 2º da Lei nº 11.652/2008.

30. O Acórdão nº 689/2007 – TCU – Plenário, a propósito, que analisou, em sede de revisão, o enquadramento legal para fins de contratação da Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC, consigna os limites de atuação e monopólio desta empresa pública:

ACÓRDÃO Nº 689/2007 - TCU - PLENÁRIO

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame para, no mérito, dar-lhe provimento, alterando os itens 8.1 e 8.2 da Decisão 734/2002-TCU-Plenário para:

“8.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;”

9.2. esclarecer que a orientação firmada na Decisão 538/99 – Plenário não afasta a necessidade de o administrador público certificar-se de que os preços oferecidos pela Radiobrás estão compatíveis com os de mercado, considerando o volume dos serviços a serem contratados, conforme exigem o arts. 25, § 2º, e 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93, **obrigatoriedade esta que vincula tanto o administrador contratante do serviço de publicidade legal quanto a própria Radiobrás, a quem não é dada a possibilidade de cobrança de preços acima dos praticados no mercado, por**



**Empresa Brasil
de Comunicação**

Empresa Brasil de Comunicação - EBC
SCS Quadra 08. Bloco B 50 - 1º subsolo
Edifício Super Center - Venâncio 2000
Caixa Postal 08840
Telefone 61 3799-5700 CEP: 70333-900



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

força do monopólio legal instituído a seu favor, devendo, para tanto, o administrador público negociar junto ao veículo de comunicação descontos e condições econômico-financeiras mais vantajosas do que simplesmente aquelas estabelecidas na tabela pública de preço e de informar à Radiobrás esses descontos e condições obtidos para efeito de faturamento; e

9.3. dar ciência deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam à RADIOBRÁS – Empresa Brasileira de Comunicação S/A e ao Banco do Estado do Ceará S/A. (BEC).

31. Para melhor atestar o grande volume de processos administrativos correlatos à matéria, os quais comprometem a celeridade dos serviços administrativos afetos a esta Empresa, destacam-se os seguintes excertos extraídos dos memorandos constantes nos presentes autos originários das áreas interessadas (fls. 126 e 163/168):

2. Cabe Esclarecer que atualmente a área de publicidade Legal faz a gestão de 1.100 contratos que, em média, geram 91 renovações mensais. Além disso, para cada contratação/renovação são encaminhados ao contratante diversos documentos, tais como: legislação que rege a contratação (Leis, decretos, Acórdão do TCU e Parecer AGU), minuta do contrato/termo aditivo, declarações de inexigibilidade, de não contratação de menores, de exclusividade e de não prática de preços, formulário para preenchimento de dados cadastrais do cliente, delegação de competência dos signatários e documentos dos representantes da EBC. E, ainda, são trocadas diversas mensagens eletrônicas e realizados vários contatos telefônicos, por volta de 120 ligações por dia.

3. A área informa que são necessários 30 dias para conclusão do trâmite de cada processo, e que as fases administrativas internas duram, em média, 15 dias por processo. Tais fases compreendem: recebimento e análise de documentação, autuação e instrução processual, encaminhamento para análise e parecer da Área Jurídica, encaminhamento para as assinaturas dos signatários, devolução do termo contratual ao contratante e, por fim, o arquivamento do contrato homologado. (Memorando nº 88/2015/DIGEL, à fl. 126)

O modelo interno de instrução processual para os contratos de prestação dos serviços de distribuição da publicidade legal pela

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

EBC, traz a exigência de documentos e procedimentos que causam morosidade na sua finalização, sendo necessários no mínimo 30 (trinta) dias para sua conclusão.

(...)

E ainda, e exclusivamente nesses casos, e considerando que a prestação do serviço de distribuição de publicidade legal não pode ser interrompida, e que não existe a possibilidade de contratar terceiros, a adoção de procedimentos mais burocráticos acaba resultando em morosidade prejudicial às partes envolvidas, no risco da não-continuidade tempestiva da prestação do serviço e, por fim, na solução mais onerosa para a Gestão, no que diz respeito a consequências futuras. (Memorando nº 023/2016 – Gerência Executiva de Negócios e Captação, às fls. 163/166).

32. Esta Consultoria também apurou os dados relacionados às manifestações jurídicas inerentes à captação de recursos, sendo constatado que, nos últimos 12 (doze) meses, **as contratações que implicam captação de receita, dentre elas Publicidade Legal, deram origem a 842 (oitocentos e quarenta e duas) manifestações jurídicas⁹, o que espelha o argumento da área interessada.**

33. Sendo assim, nota-se a nítida pertinência quanto à adoção de Parecer Referencial padrão, de forma a trazer segurança jurídica aos gestores desta empresa pública em tema de natureza volumosa e nitidamente repetitiva, tudo mirando o atingimento da máxima eficiência administrativa, nos termos do que preconiza a Constituição Federal de 1988.¹⁰

34. Ademais, diante da possibilidade de se estabelecer premissas legais para atuação do agente administrativo responsável, reitera-se que a sua atividade se restringirá à verificação do atendimento de tais premissas, a partir da conferência de documentos pormenorizados nesta manifestação.

35. Dito isso, com fulcro na Orientação Normativa nº 55/2014 da AGU e no item 5.1.XVIII da Norma de Comunicação e Registros Administrativos – NOR 107 da EBC e atendidos os pressupostos para adoção do instrumento, como relatados nos itens precedentes, propõe-se que a presente manifestação seja considerada **Parecer Jurídico Referencial**.

⁹ Dados extraídos dos Relatórios Trimestrais GEDAP nº 3/2015, 4/2015, 1/2016 e 2/2016.

¹⁰ Art. 37, caput.

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC****II – 2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO
DE PUBLICIDADE LEGAL**

36. A Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC é uma empresa pública, entidade da Administração Pública Indireta, vinculada à Casa Civil da Presidência da República¹¹, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 11.652/2008, com o objetivo de prestar serviços de radiodifusão pública e serviços conexos (art. 6º).

37. A referida Lei previu, expressamente, a competência desta empresa pública para *distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal*, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União, *in verbis*:

Art. 8º Compete à EBC:

(...)

VII - distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso VII do caput deste artigo, entende-se como publicidade legal a publicação de avisos, balanços, relatórios e outros a que os órgãos e entidades da administração pública federal estejam obrigados por força de lei ou regulamento.

38. A atividade também foi reconhecida como fonte legítima de captação de recursos da entidade, sendo que, para a hipótese específica de distribuição de Publicidade Legal, a Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC é equiparada à agência de publicidade, submetendo-se à legislação correlata, nos seguintes termos:

Art. 11. Os recursos da EBC serão constituídos da receita proveniente:

I - de dotações orçamentárias;

(...)

¹¹ Lei nº 13.341/2016, que altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

VIII - da distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública federal, segundo o disposto no § 1º do art. 8º desta Lei;

(...)

§ 3º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, fica a EBC equiparada às agências a que se refere a Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965.

39. Nessa relação jurídica, a Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC assume a posição de CONTRATADA, e não de CONTRATANTE, sendo que prevalecerão as regras de direito privado e, no que aplicável, de direito público, visto que se trata de contrato da Administração.

40. Nas palavras do administrativista José dos Santos Carvalho Filho:

(...) quando a Administração firma contratos regulados pelo direito privado, situa-se no mesmo plano jurídico da outra parte, não lhe sendo atribuída, como regra, qualquer vantagem especial que refuja às linhas do sistema contratual comum. Na verdade, considera-se que, nesse caso, a Administração age no seu ius gestionis, com o que sua situação jurídica muito se aproxima da do particular¹². (grifou-se)

41. A prática correlata à distribuição de Publicidade Legal já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 970/2002 – TCU – Plenário, cuja fundamentação relacionada à compatibilidade dos preços oferecidos contempla o seguinte excerto:

Assim posto, exsurge evidenciado que:

I- a RADIOBRÁS não impõe preços de divulgação, posto que estes são praticados pelos próprios veículos de divulgação, fundados nas suas tabelas operacionais;

II- o faturamento é emitido pelas empresas jornalísticas, com fulcro nas aludidas tabelas de preços cadastradas na RADIOBRÁS, que as utiliza para efeito de emissão de planilha de custo e de exame de conformidade do título de crédito;

¹² Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Lumen Juris, 2009, pág. 168.



**Empresa Brasil
de Comunicação**

Empresa Brasil de Comunicação - EBC
SCS Quadra 08, Bloco B 50 - 1º subbloco
Edifício Super Center - Venâncio 2000
Caixa Postal 08840
Telefone 61 3799-5700 CEP: 70333-900



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

III- na emissão da respectiva fatura, a empresa jornalística destaca, em campo próprio, o valor da comissão de agenciamento devida, pela mesma, à RADIOBRÁS, na qualidade, in casu, de agência de publicidade, na forma do disposto do art. 6º, § 2º, da Lei nº 6.650, de 23.05.79;

IV- a RADIOBRÁS, encaminha ao cliente a Nota de Débito capeando a fatura, a título de referência, acompanhada da folha de jornal contendo a publicação da matéria, como comprovante da prestação do serviço;

V- o cliente contratante, de posse dessa Nota de débito, emite, então, a correspondente OB em favor da RADIOBRÁS, promovendo, esta, em seqüência, o pagamento do valor líquido à Empresa de divulgação, retendo, na ocasião o valor da comissão equivalente ao seu agenciamento, inferindo-se, portanto, que o procedimento em nada onera o contratante, até porque a comissão de agenciamento é paga pela empresa jornalística e não por este;

VI- a rotina adotada por esta Empresa, guarda analogia com as praticadas pelas agências de publicidade em atuação no mercado;

VII- precedendo a remessa da matéria, com o Pedido de Inserção - PI, ao órgão de divulgação, a RADIOBRÁS, a encaminha ao cliente, com a sua formatação técnico-jornalística, acompanhada da respectiva planilha de custo elaborada a partir da tabela praticada pelo veículo eleito pelo próprio cliente, para efeito de exame do teor da matéria produzida, conhecimento do custo e aposição da sua anuência;

VIII- ocorrendo a hipótese de o contratante questionar o preço calculado na planilha, o setor técnico da RADIOBRÁS, promove os devidos contatos, imediatamente, com o veículo de divulgação para as constatações pertinentes e renegociação de preços, se for o caso.

Diante do exposto, resta, data venia, a ilação da improcedência da imputação à RADIOBRÁS de prática de preços manifestamente superiores aos exercidos pelo mercado, visto que, como, exaustivamente, acentuado, as próprias empresas jornalísticas é que os impõem, sob controle de conformidade por esta Empresa, com apoio nas tabelas encaminhadas pelos referidos órgãos de imprensa cadastradas no DCP/RDB, e,

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

quicá, pelos próprios clientes através de pesquisa de mercado, à vista da planilha de custo remetida, adredemente, aos mesmos.'

Em recente parecer da lavra do Auditor Interno da RADIOBRÁS – no qual aprecia pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra a Decisão Plenária 527/98, ainda nos autos do TC 001.785/1998-2 – adota-se a mesma linha de raciocínio do documento acima transcrito, enfatizando-se que a RADIOBRÁS não impõe os preços da publicidade legal já que:

'...nos termos dos arts. 14 e 15 do Regulamento para Execução da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, aprovado pelo Decreto nº 57.690, de 1 de fevereiro de 1966, o preço dos serviços prestados pelo veículo de divulgação, é por este fixado em tabela pública aplicável a todos os compradores, em igualdade de condições, e que o faturamento da divulgação será feito em nome do anunciante...' (grifou-se)

42. Acerca do julgado ora transcrito, cumpre destacar que a AGU, por meio do Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU (fls. 52/62), ressalta que o entendimento do TCU – o qual foi proferido à época da RADIOBRÁS –, aplica-se, em sua completude, à atual Empresa Brasil de Comunicação - EBC, até porque a primeira foi incorporada pela segunda, *ex vi legis*.¹³

43. Outrossim, para a melhor compreensão do assunto, a redação do art. 173 da Constituição Federal traz que:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹³ Art. 28 da Lei nº 11.652/2008.



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º - lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular. (grifou-se)

44. Nesse contexto, a Lei nº 13.303/2016 veio dispor sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

45. A referida norma entrou em vigor na data de sua publicação, 1º/7/2016, salvo quanto às disposições relacionadas aos procedimentos licitatórios e contratos.¹⁴

46. Eis o lastro normativo determinante para a análise dos serviços de distribuição de Publicidade Legal, sendo fundamental, ainda, ressaltar o seguinte excerto do Voto do Min. Relator Aroldo Cedraz, no Acórdão nº 1150/2013 – TCU – Plenário que, ao tratar do exame da constitucionalidade e da legalidade do instituto do credenciamento, previsto no art. 74 do Decreto nº 6.505/2008¹⁵, reconheceu a característica *sui generis* desta instituição:

*6. Dito isso, nos termos do inciso XXVII do art. 22, devo ler as normas a partir dos princípios da administração pública dispostos na cabeça do art. 37, e não das regras postas no inciso XXI do art. 37, todos da Constituição. Outra conclusão essencial é a de que o ramo de comunicação explorado pela EBC caracteriza-se como atividade econômica, tal como decorre da leitura do artigo 175 da Constituição, dada a total incompatibilidade do referido dispositivo para a atividade da EBC. Não vejo como aplicar aos veículos de comunicação as amarras postas nas regras de controle das atividades das empresas concessionárias de serviços públicos. Posso concluir que se trata de atividade econômica descrita no art. 173 combinadamente com o art. 223, ambos da Constituição, que o Estado explora por relevante interesse coletivo e em caráter de complementaridade. Dessa constatação e das regras constitucionais específicas estou autorizado a afirmar se tratar de atividade econômica *sui generis*, porquanto está pautada pela liberdade de criação e de informação, exigindo, dada*

¹⁴ Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

§ 1º A sociedade de economia mista que tiver capital fechado na data de entrada em vigor desta Lei poderá, observado o prazo estabelecido no caput, ser transformada em empresa pública, mediante resgate, pela empresa, da totalidade das ações de titularidade de acionistas privados, com base no valor de patrimônio líquido constante do último balanço aprovado pela assembleia-geral.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no caput.

¹⁵ Aprova o Regulamento Simplificado para a Contratação de Serviços e Aquisição de Bens pela Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC.

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

sua natureza, elasticidade, agilidade e competências criativas incomuns, porquanto se trata de um mercado altamente criativo e competitivo, no qual a escolha do consumidor depende de apenas um toque no controle remoto. Daí a necessidade de um Direito Privado Administrativo, na classificação doutrinária de Ossenbühl (Oeffentliches Recht um Privatrecht in der Leistungsverwaltung, 1974, p. 543), onde o direito privado é mitigado pelos princípios do direito administrativo (a abertura do direito público ao direito privado na gestão de desempenho). Dessa concepção emerge uma afirmação: a inexistência da lei de que fala o § 1º do art. 173 da Constituição autoriza a aplicação da Lei 8.666/1993, mas interpretá-la a partir de institutos puros de direito administrativo gera resultados inconstitucionais. Para evitá-los temos que trabalhar com o efeito transacional sinalagmático (a expressão não é minha), ou seja, a inexistência da lei requerida pelo art. 173 da Constituição legitima a aplicação da Lei nº 8.666/1993, mas a interpretação da Lei 8.666/1993 para as sociedades de economia mista e empresas públicas está condicionada pelas disposições do art. 173 da Constituição. (grifou-se)

47. É razoável afirmar, diante de tal entendimento, que a exigência de prévia aprovação do procedimento de contratação e da minuta de contrato a que se refere o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 não se aplicaria, *stricto sensu*, ao escopo da atuação jurídica consultiva deste órgão de assessoramento.

48. Tal entendimento é reforçado, inclusive, por Enunciados presentes no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, adotado por esta EBC,¹⁶ quais sejam:

Boa Prática Consultiva nº 06

Os Órgãos Consultivos devem recomendar, quando aplicáveis, a utilização de minutas padronizadas de editais e contratos e de roteiro parametrizado de instrução dos autos (conhecidos "checklists"), no exercício da atividade de assessoramento jurídico.

Deve-se recomendar a utilização, como regra, das minutas sugeridas pelos Órgãos de Direção Superior do órgão

¹⁶ Nos termos da Portaria-Presidente nº 576/2016, de 04/08/2016.

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

consultivo de modo a permitir padronização nacional. As atualizações dos documentos parametrizados devem ser informadas às Entidades/Órgãos Assessorados.

Recomendável, também, que os Órgãos Consultivos estabeleçam tratativas com as Entidades/Órgãos Assessorados para que as alterações feitas nas minutas-padrão sejam destacadas, a fim de agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

(...)

Boa Prática Consultiva nº 33

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas.

Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstracto", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.

49. O encargo legal mencionado recai, isso sim, e mormente, sobre o órgão ou entidade da Administração Federal que instaura o processo de contratação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal, prestados pela Empresa Brasil de Comunicação S.A.- EBC. Tal contratação encontra fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, conforme entendimento sedimentado no Parecer nº 41/2010/DECOR/CGU/AGU, colacionado às fls. 44/58, aprovado pelo Sr. Consultor-Geral da União por meio do Despacho nº 2.063/2010, à fl. 62.

50. Cumpre mencionar, contudo, que a incidência do regime privado para os serviços de distribuição de Publicidade Legal não afasta, por si só, a incidência de preceitos do regime publicista, até porque, conforme se observa da transcrição ínsita ao item 35 (art. 11, inc. I, da Lei nº 11.652/2008) desta manifestação, esta empresa pública é, atualmente, dependente de dotação orçamentária da União.

51. Nesse contexto, o princípio elementar administrativo da transparência dos contratos públicos deve ser aplicado, necessariamente, aos

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

contratos celebrados, mesmo que de natureza privada, dando cumprimento também ao que preconiza o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

52. Sobre esse tema, destaca-se excerto da Ementa do MS 33.340/DF – STF - 1ª Turma, de relatoria do Min. Luiz Fux, que endossa a necessidade de atuação transparente da Administração Pública:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS IMPETRANTES. RECUSA INJUSTIFICADA. DADOS NÃO ACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL.

1. O controle financeiro das verbas públicas é essencial e privativo do Parlamento como consectário do Estado de Direito (IPSEN, Jörn. Staatsorganisationsrecht. 9. Auflage. Berlin: Luchterhand, 1997, p. 221).

2. O primado do ordenamento constitucional democrático assentado no Estado de Direito pressupõe uma transparente responsabilidade do Estado e, em especial, do Governo. (BADURA, Peter. Verfassung, Staat und Gesellschaft in der Sicht des Bundesverfassungsgerichts. In: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. Weiter Band. Tübingen: Mohr, 1976, p. 17.)

(...)

6. “O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114).

53. Ademais, deve-se alertar para a necessidade de observância das boas práticas administrativas e para os efeitos advindos da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais), sendo que cabe a EBC

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

observar requisitos mínimos de transparência (art. 8º) e adotar regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle prescritos (art. 9º), aspectos que atingem as atividades relacionadas à captação de recursos por esta empresa pública.

54. As peculiaridades relatadas, contudo, não afastam a atribuição normativa deste órgão de assessoramento jurídico de analisar a conformidade dos atos de gestão da Empresa ao Direito¹⁷; examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios, bem como atuar em seus procedimentos¹⁸; e examinar e aprovar, previamente, modelos de contratos comerciais.¹⁹

55. À propósito, destaca-se o item de competências da Procuradoria Jurídica, atual Consultoria Jurídica (CONJU)²⁰, previsto na Norma de Comercialização – NOR 501:

4.4 Compete à Procuradoria Jurídica - PROJU:

I – examinar e aprovar, previamente, modelos de contratos comerciais;

II – elaborar e analisar contrato comercial cujo objeto não integre o rol de produtos e serviços usualmente comercializados;

III – analisar as propostas de rescisão de contratos comerciais, orientando sobre a alternativa jurídica cabível em cada caso; e

IV – proceder à cobrança judicial de clientes inadimplentes proposta pela Diretoria de Administração, Finanças e Pessoas.

56. Dito isso, e partindo do pressuposto de que os serviços de distribuição de Publicidade Legal são usualmente comercializados e havendo um modelo de contrato consolidado, mostra-se, de fato, oportuna a adoção da dinâmica de manifestação jurídica Referencial para atribuir celeridade aos serviços administrativos desta empresa pública, tudo em face, notadamente, do

¹⁷ Item 4.10.5 do Regimento Interno aprovado pela Resolução do Conselho de Administração – CONSAD nº 13, de 27/04/2016.

¹⁸ Inc. V do item 4.10.5 do Regimento Interno aprovado pela Resolução do Conselho de Administração – CONSAD nº 13, de 27/04/2016.

¹⁹ Inc. I do item 4.4 da Norma de Comercialização – NOR 501.

²⁰ Deliberação CONSAD nº 33, de 26/10/2016, art. 3, VI. As demais competências da Consultoria Jurídica também estão definidas no art. 65 do Regimento Interno da Empresa, aprovado pela mesma Deliberação CONSAD.

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

que dispõe princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

III – ORIENTAÇÕES À PRESIDÊNCIA

57. Conforme já esclarecido anteriormente, nos casos a que se refere o presente Parecer Jurídico Referencial, não se fará necessário adotar como praxe o encaminhamento dos processos à Consultoria Jurídica para análise individualizada, sendo possível fixar os aspectos jurídicos da legislação aplicável à celebração dos contratos.

58. **Restará ao agente administrativo responsável pelo ato pretendido verificar e declarar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos deste Parecer Jurídico Referencial e às minutas padronizadas por ele previamente aprovadas e aqui anexadas.**

59. Cumpre referir, ainda, como bem observado na manifestação da AGU, já mencionada neste parecer, que:

19. A institucionalização dessa prática consiste em avanço considerável não apenas porque otimiza as rotinas de trabalho no âmbito da advocacia pública, representando um extraordinário ganho de eficiência, mas também porque permite que os advogados se concentrem no trabalho jurídico propriamente dito, propiciando aperfeiçoamento inclusive em termos de qualidade.

60. A medida, portanto, além de racionalizar os trabalhos desta Consultoria Jurídica atribui celeridade aos serviços administrativos da EBC, aspecto de fundamental importância no caso de um serviço que implica captação de recursos, haja vista a atuação perante o mercado.

61. De outra parte, o descumprimento dos critérios deste Parecer Jurídico Referencial poderá implicar responsabilização dos agentes públicos, como asseverado no Parecer nº 444/2014/CONJUR-MCIDADES/CGU/AGU²¹, cujo trecho ora se transcreve ante a sua pertinência:

30. Neste ponto, importante ressaltar que nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 2014, a área técnica é

²¹ Parecer nº 444/2014/CONJUR-MCIDADES/CGU/AGU:

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

responsável tanto por verificar se o caso concreto se enquadra na hipótese prevista na manifestação referencial, quanto em checar o preenchimento no caso dos requisitos fixados no parecer referencial, atividades pelas quais responde por eventuais ações culposas ou dolosas que contrariem estas orientações."

62. Tecidas essas considerações, passa-se ao registro dos aspectos jurídicos afetos ao processo de contratação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal.

III – 1. CRITÉRIOS PARA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE LEGAL

63. O presente tópico objetiva trazer maiores esclarecimentos à área-fim sobre o procedimento a ser seguido quando da celebração do Contrato de Prestação de Serviços de Distribuição de Publicidade Legal.

64. A minuta ora anexada se apresenta como parâmetro autoexplicativo, eis que pontua todos os elementos necessários a serem observados no momento da contratação. Salaria alertar que **eventuais alterações nos termos da referida minuta pela área demandante, que implique ou possa implicar dúvida jurídica, deverá ser novamente submetido à CONJU**, que poderá solicitar documentos e/ou informações a fim de esclarecer o caso específico.

65. Logo, no momento inicial da contratação deve ser realizada uma atenta conferência da qualificação dos signatários do órgão ou entidade da Administração Federal, de modo que **os autos sejam instruídos com os documentos capazes de atestar a competência dos signatários da Contratante.**

66. Na sequência, estando em ordem a referida documentação, deverá ser elaborado o instrumento de contrato **consoante minuta padrão anexa a esta manifestação**, a qual apresenta a qualificação das partes Contratantes e os seus respectivos legitimados para firmar o contrato; explicita o objeto; o fundamento legal da contratação; a rotina de distribuição da Publicidade Legal; as obrigações das partes; o valor e os recursos orçamentários; as regras de faturamento, pagamento e desconto padrão de

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

agência; a vigência; o reajustamento dos valores da publicação; as hipóteses de rescisão; as sanções; as regras de fiscalização; e a publicação, disposições estas em sintonia com o disposto no art. 55 da Lei nº 8.666/1993²², uma vez que o instrumento de contratação foi idealizado para atender órgãos e entidades da Administração Federal.

67. Acerca dos legitimados para assinar em nome desta EBC, é pertinente destacar que na Ordem de Serviço nº 25/2016 consta a previsão de delegação de competência dos atos do Presidente da EBC à Gerência Executiva de Marketing e Negócios para assinar os contratos inerentes à Publicidade Legal, desde que o referido ato esteja acompanhado da assinatura de outro Diretor, contendo, ainda, a previsão de subdelegação da referida competência.

68. Nessa conjuntura, na Ordem de Serviço nº 001/2016 foi utilizada tal prerrogativa e a Gerência Executiva anteriormente delegatária outorgou a competência ao Coordenador de Contratos de Publicidade e Captação. Por essa razão é que, ordinariamente, deverão constar como legitimados para assinar em nome desta EBC, nos contratos de Publicidade Legal, o referido Coordenador de Contratos de Publicidade e Captação, representando o Diretor-Presidente da EBC, juntamente com o Diretor de Administração, Finanças e Pessoas, na forma prevista no art. 17, inciso XXI,²³ do Decreto nº 6.689/2008.

²² Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I o objeto e seus elementos característicos; II o regime de execução ou a forma de fornecimento; III o preço e as condições de pagamento, os critérios, database e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; IV os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; V o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; VI as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas; VII os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; VIII os casos de rescisão; IX o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei; X as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XI a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; XII a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; XIII a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

²³ Art. 17. São atribuições do Diretor-Presidente:
(...)



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

69. Importa registrar que este órgão de assessoramento atualizou o texto das minutas constantes às fls. 143 a 158, **consolidando-a numa só**, fazendo pequenos ajustes, dentro os quais se destacam:

- a) **Cláusula Segunda – Da Distribuição:** adequação de nomenclatura de áreas internas da EBC;
- b) **Cláusula Quarta – Das Responsabilidades do(a) Contratante:** acréscimo da alínea “d” que traz a previsão de garantia quanto à realização de procedimentos internos prévios e específicos por parte do Contratante, conforme a Lei nº 8.666/1993 e as orientações contidas no Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU (fl. 44);
- c) **Cláusula Décima Primeira – Da Rescisão:** acréscimo da alínea “d” ao Item 11.1, contendo a possibilidade de rescisão amigável, nos termos do artigo 79, inciso II, §1º da Lei nº 8.666/1993;
- d) **Cláusula Décima Quinta – Das Disposições Gerais:** Acréscimo da adoção de medidas para combate à corrupção, em atenção à edição da Lei nº 12.846/2013, bem como acréscimo de disposições relacionadas à sustentabilidade ambiental - IN SLTI/MPOG nº 01/2010 c/c Lei nº 13.303/2016, Decreto 7.746/2012 e art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

70. **É de se salientar que caberá ao agente administrativo responsável pelo ato pretendido declarar a legitimidade do signatário da Contratante e que a minuta aprovada pelo órgão ou entidade da Administração Federal contratante equivale a minuta padrão aprovada por meio desta manifestação,** sendo admitidas as seguintes flexibilizações nas disposições contratuais:

- a) **Cláusula Sexta – Do Faturamento e Pagamento:** alteração do prazo máximo de 10 (dez) dias corridos, conforme a necessidade do órgão ou entidade da Administração Federal, desde que haja manifestação

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

expressa do responsável pelas diretrizes de gerenciamento para negócios e serviços da Empresa;

- b) Cláusula Nona – Da Vigência:** em que pese a recomendação de contratação pelo período de 60 (sessenta) meses, poderá ser promovida adequação do prazo de vigência, com possibilidade de prorrogação na forma do art. 57, inc. II da Lei nº 8.666/1993, conforme requerido pelo órgão ou entidade da Administração Federal;
- c) Cláusula Décima Sexta – Do Foro:** considerando as prerrogativas dos órgãos e entidades da Administração Pública, o foro federal poderá ser alterado, conforme requerido pelo órgão ou entidade da Administração Federal contratante, por analogia ao disposto no art. 55, § 2º da Lei nº 8.666/1993.

71. É de se registrar que, se requerido pelo órgão ou entidade da Administração Federal, esta empresa pública deverá apresentar Declaração de que não emprega menor, com fulcro no art. 27, inc. V da Lei nº 8.666/1993, juntando cópia da mencionada Declaração aos autos. O mesmo procedimento se aplica para as hipóteses em que forem solicitados outros expedientes administrativos pela Contratante.

III – 2. CRITÉRIOS PARA CELEBRAÇÃO DO TERMO ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE LEGAL

72. No tocante à celebração de Termo Aditivo, cujo objeto seja exclusivamente a prorrogação do Contrato de Prestação de Serviços de Distribuição de Publicidade Legal celebrado com prazo de vigência de 12 (doze) meses, desde que prevista a possibilidade de prorrogação na forma do art. 57, inc. II da Lei nº 8.666/1993, caberá, igualmente, ao agente administrativo responsável pelo ato pretendido instruir os autos, bem como declarar a legitimidade do signatário da Contratante e que a minuta aprovada pelo órgão ou entidade da Administração Federal contratante

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

equivale à minuta padrão de Termo Aditivo ora anexada a esta manifestação, que reúne disposições sobre:

- a) **Preâmbulo:** qualificação das partes;
- b) **Cláusula Primeira – Do Objeto:** prorrogação do prazo de vigência do Contrato Original, desde que tal instrumento possua a previsão de prorrogação fundamentada no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/1993;
- c) **Cláusula Segunda – Do Valor e dos Recursos Orçamentários:** indicação do valor do Termo Aditivo, o qual, a depender das peculiaridades do contrato, poderá conter valor distinto do inicialmente acordado, observado, no que couber, o disposto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993, além da indicação dos dados da Nota de Empenho;
- d) **Cláusula Terceira – Da Publicação:** indicação da obrigatoriedade de publicação do extrato do Termo Aditivo, em consonância com o art. 61 da Lei nº 8.666/1993;
- e) **Cláusula Quarta – Da Ratificação:** indicação de ratificação das demais disposições do Contrato Original.

73. Portanto, nas hipóteses em que a celebração de Contratos de Prestação de Serviços de Distribuição de Publicidade e de eventual prorrogação atendam às premissas da presente manifestação, **está dispensada a análise individualizada desta Consultoria Jurídica, cabendo ao agente administrativo responsável pelo ato pretendido instruir os autos com cópia da presente manifestação e proceder aos registros pertinentes, declarando o atendimento das premissas para adoção desta manifestação e certificando o atendimento dos critérios relacionados, conforme o caso.**

74. Seguramente, qualquer alteração no texto da minuta contratual por parte da área demandante ou pelo Contratante e que implique ou possa implicar dúvida jurídica, deverão os autos ser novamente submetidos à análise prévia desta CONJU, que poderá solicitar documentos e/ou informações a fim de esclarecer o caso específico.

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC****IV – DA CONCLUSÃO**

75. Tecidas as considerações precedentes, **conclui-se pela possibilidade de adoção, pela Presidência da Empresa Brasil de Comunicação, deste Parecer Jurídico Referencial para celebração de Contratos de Prestação de Serviços de Distribuição de Publicidade vigentes e para futuras prorrogações de vigência, cujos autos devem ser instruídos conforme as orientações e critérios anteriormente estabelecidos, ao tempo em que os respectivos instrumentos deverão obedecer às minutas anexas, com as eventuais flexibilizações mencionadas ao longo deste Parecer.**

76. Dessa forma, o agente administrativo responsável pela prática do ato pretendido, no âmbito da competência da Presidência, deverá instruir os autos com cópia da presente manifestação e declarar, de forma expressa e por escrito, que o caso concreto se amolda aos termos deste Parecer Jurídico Referencial, e que as minutas não foram alteradas em seu conteúdo, dispensando-se a análise individualizada da Consultoria Jurídica.

77. Neste ponto, importa reiterar que o agente administrativo competente para a prática do ato pretendido é também responsável tanto por verificar se o caso concreto se enquadra na hipótese prevista neste Parecer Jurídico Referencial, quanto por checar o preenchimento dos critérios fixados neste Parecer, atividades pelas quais **responde por eventuais ações culposas ou dolosas que contrariam estas orientações.**

78. É de se salientar, por fim, que qualquer alteração no texto da minuta contratual por parte da área demandante que **implique ou possa implicar dúvida jurídica** deve ser novamente submetida à CONJU, nos termos deste Parecer.

79. À consideração superior.

Brasília, 15 de dezembro de 2016

ENIO LUIS GOLFETTO
OAB/DF Nº 12.626
LELSON CÉSAR ORTEGA AMARAL
OAB/DF Nº 23.703



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

MAURÍCIO CHARLITA DE FREITAS

Coordenador Jurídico de Licitações - Substituto
(Ordem de Serviços nº 38/2016)

VANESSA BICALHO M. MACHADO
Assessora Jurídica

FRANCISCO DE ASSIS LIMA FILHO
Consultor-Adjunto Consultivo

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2016/CONJU/EBC

APROVO o presente Parecer Jurídico Referencial nº 01/2016/CONJU/EBC, acompanhados das minutas anexas, as quais servirão de modelo aos Contratos e Termos Aditivos dos processos de contratação dos serviços de distribuição de Publicidade Legal, doravante.

Assim, fica dispensada a análise individualizada desta Consultoria Jurídica em relação aos processos com esse propósito, desde que o agente administrativo responsável pelo ato pretendido na Área Gestora cumpra as recomendações contidas ao longo desta manifestação e declare, por escrito, em cada feito, que o caso concreto se amolda aos termos deste Parecer Jurídico Referencial.

Eventuais dúvidas ou esclarecimentos jurídicos em relação às cláusulas constantes das minutas padrão ora aprovadas, bem como em relação ao procedimento de contratação deverão ser encaminhadas formalmente à Consultoria Jurídica.

Restituam-se os autos ao demandante para ciência e adoção das providências pertinentes.

Brasília, 15 de dezembro de 2016



MARCELO DE SOUZA DO NASCIMENTO
Consultor Jurídico

APROVO. DIVULGUE-SE. CUMpra-SE.

Brasília, 15 de dezembro de 2016



LAERTE DE LIMA RIMOLI
Diretor-Presidente