

Proc. Administrativo 5- 23.510/2022

De: Camila B. - SMA-PGM-JEA

Para: SMA-LC-DIS - Dispensas e Inexigibilidades

Data: 25/08/2022 às 11:48:10

Setores envolvidos:

GP, GP-SI, SMA, SMF-CONT, PC/CI, SMA-LC-ENT, SMA-LC-DIS, SMA-PGM-JEA

TERMO DE REFERÊNCIA INEXIGIBILIDADE ASSINATURAS DE PERIODICOS

Segue parecer jurídico conforme solicitado.

Att

—

Camila Slongo Pegoraro Bõnte
Procuradora Geral

Anexos:

Parecer_n_1181_2022_Proc_23510_Fase_Interna_Inexigibilidade_contratacao_de_assinaturas_de_jornais_periodicos.pdf



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 1181/2022

PROCESSO N.º : 23510/2022
REQUERENTE : ASSessoria DE IMPRENSA E COMUNICAÇÃO
ASSUNTO : CONTRATAÇÃO DE ASSINATURAS DE JORNAL (RENOVAÇÃO)

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação feita pela Assessoria de Imprensa e Comunicação de contratação direta, via inexigibilidade, das pessoas jurídicas **Editora Jornal de Beltrão S/A e Jornal Novo Tempo EIRELI** para fornecimento de assinaturas anuais dos periódicos *Jornal de Beltrão*, *Jornal Novo Tempo*, *Folha do Sudoeste* e *Diário do Sudoeste*, pelo período de 12 meses, ao custo máximo de R\$ 28.700,00 (vinte e oito mil setecentos reais).

O procedimento veio acompanhado do Termo de Referência, Orçamentos, Contratos Sociais, Certidões Negativas e Parecer Contábil.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria, levando-se em consideração o disposto no artigo 38, inciso VI e parágrafo único,¹ da Lei n.º 8.666/93.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI. Partindo-se da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 em *dispensa* e *inexigibilidade*. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação 'exigível' que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.²

¹ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...) VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

² "MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-366.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Na *inexigibilidade* (art. 25, da Lei de Licitações e Contratos), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

Já na dispensa, a licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens ou serviços disponíveis, em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam uma contratação direta, sem recurso à licitação.

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. José dos Santos CARVALHO FILHO³ ensina que a licitação dispensável tem previsão no artigo 24 da Lei 8666/93, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.

Todavia, mesmo nas hipóteses de inexigibilidade ou de dispensa, o administrador público não está inteiramente livre para contratar. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar devidamente demonstrados nos autos do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

Além do enquadramento do caso concreto a alguma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 24, da Lei n.º 8.666/93, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 26, do mesmo Diploma Legal, que assevera:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*
- III - justificativa do preço.*
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.*

Vê-se, portanto, que é imprescindível a explicitação das razões da escolha do contratado, a justificativa do preço, evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamentos, e a publicação do extrato da dispensa na imprensa oficial.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame do caso concreto.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p.225.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

2.2 O CASO CONCRETO

Inicialmente, observa-se que as contratações sob exame referem-se à **renovação de assinatura** de exemplares de jornais (entrega diária), distribuídos para as escolas municipais e para todo o Paço municipal, visando atender as atividades administrativas através da informação diária nos estabelecimentos públicos deste Município.

Tais assinaturas são adquiridas diretamente das editoras responsáveis pela publicação, as quais são reconhecidas no cenário local e regional pela credibilidade e pela excelência de seus serviços no meio jornalístico e de informação.

O ato administrativo, portanto, cuida de matéria afeta ao juízo discricionário da Administração Pública, a quem compete escolher a maneira de melhor concretizar políticas públicas direcionadas à educação e informação.

A licitação inexigível, portanto, resta caracterizada quando há a inviabilidade de competição, não pressupondo, necessariamente, a existência de uma única pessoa apta a contratar. A respeito desse assunto, leciona o professor Marçal Justen Filho⁴:

As causas de inviabilidade de competição podem ser agrupadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado.

Na primeira hipótese, o doutrinador enquadra os casos em que não há pluralidade de sujeitos em condições de contratação, sendo irrelevante a natureza do objeto, uma vez que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Já no segundo caso levantado, o problema não é de natureza numérica, mas "*se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada*".

Esta segunda hipótese de inviabilidade de competição está presente na contratação de assinaturas de jornais e periódicos.

No caso em tela, considerando que existem diversas publicações que trazem como conteúdo informações sobre acontecimentos diários, bem como reportagens, matérias jornalísticas, pareceres e informações jurídicas que possam nortear a atividade administrativa, não há dúvida que cada uma delas tem características próprias que as diferenciam uma das outras, como, por exemplo, o seu corpo de jornalistas, doutrinadores/articulistas, abordagem dos assuntos e informações, dentre outras.

Não há dúvida de que no mercado, em regra, existem diversas publicações de periódicos. No entanto, é fato que cada uma delas tem características próprias que as diferenciam uma das outras, como o seu corpo de colaboradores e articulistas.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p.274.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Dessa forma, ficaria inviável uma licitação para escolha de quais periódicos deveriam ser assinados. A definição dos parâmetros de conteúdo seria inviável, pois não se poderia exigir que o periódico a ser escolhido adotasse essa ou aquela linha editorial.

Logo, configurada a inviabilidade de competição, estamos diante de um caso de inexigibilidade de licitação, cujo pressuposto legal se encontra no art. 25, *caput*, da Lei 8.666/93, correspondendo ao que Jessé Torres Pereira Júnior⁵ chama de inviabilidade inominada, a saber:

A cabeça do art. 25 da Lei 8.666/93 acomoda todas as situações concretas em que for inviável a competição, ainda que sem correlação com as hipóteses definidas nos incisos. Assim, em dúvida sobre se determinado caso enquadra-se sobre tal ou qual inciso de inexigibilidade, deverá a Administração capitulá-lo, desde que segura quanto á impossibilidade de competição, no caput do art. 25.

Confirmando o pensamento acima exposto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (Decisões: 7831/93, 8016/96, 23/95 e 6590/94) recomendou que *"para os dispêndios com assinaturas de revistas e periódicos, quando adquiridas diretamente das editoras responsáveis pela publicação, será inexigível a licitação, com fundamento no caput do art. 25, da Lei 8.666/93"*. O Tribunal de Contas da União compartilhou desse pensamento, considerando *"regular a contratação sem licitação com editores"* (Decisão 589/1996 – Plenário).

Ademais, há que se ter em mente que o caso aqui discutido refere-se à renovação de assinatura de jornais e que a escolha realizada está atendendo ao interesse público almejado.

Enfim, levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(a) Exigências Satisfeitas:

- (i) Modalidade:** *embora existam diversas publicações de periódicos, é fato que cada uma delas tem características próprias que as diferenciam uma das outras, como o seu corpo de colaboradores e articulistas. Com isso, fica comprovada a inviabilidade da competição, por força da ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública, justificando-se a contratação, via inexigibilidade, com base no art. 25, caput,⁶ da Lei n.º 8.666/93;*
- (ii) Justificativa da Escolha:** *consta do Termo de Referência que os periódicos escolhidos possuem conteúdos que servem de instrumento de informação e pesquisa que norteia a atividade administrativa de acordo com assuntos de interesse local e regional;*
- (iii) Justificativa da Quantidade:** *no Termo de Referência foi justificado que as assinaturas serão distribuídas entre as várias Secretarias, mostrando-se em quantidade razoável tendo em vista a*

⁵ JUNIOR, Jessé Torres Pereira. *Comentários à Lei de Licitações e contratações da Administração Pública*, São Paulo: Renovar, 2007. p. 341.

⁶ "Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:"





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

finalidade pretendida, isto é, difundir a informação e servir de orientação à atividade administrativa;

- (iv) **Justificativa de Preço:** embora não haja comparativo de preços, não se verifica qualquer notícia ou documento que aponte a prática de valores que não são praticados no mercado. Ademais, deve ser registrada a peculiaridade do mercado editorial em nossa região, em que os jornais de médio porte e circulação estão compreendidos na presente contratação, fator inibidor de uma comparação mais adequada. Por fim, resta comprovada a ausência de sobrepreço dos valores diante dos contratos anteriores com as mesmas Editoras, já que se trata de renovação de assinaturas, em que se verifica o mínimo de reajuste praticado pelos periódicos;
- (v) **Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal de Finanças exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação integram parcialmente os recursos mínimos destinados à educação. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, o art. 167 da Carta Política abre uma exceção à regra da impossibilidade de vinculação da receita proveniente de impostos, autorizando, contudo, quando se tratar de repasses destinados à saúde e à educação.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica OPINA pela **viabilidade** da contratação direta, via inexigibilidade, das pessoas jurídicas **Editora Jornal de Beltrão S/A** e **Jornal Novo Tempo EIRELI** para fornecimento de assinaturas anuais dos periódicos *Jornal de Beltrão*, *Jornal Novo Tempo*, *Folha do Sudoeste* e *Diário do Sudoeste*, pelo período de 12 meses, ao custo máximo de R\$ 28.700,00 (vinte e oito mil setecentos reais).

Ainda, como condição de validade dos atos, o Departamento de Compras, Licitações e Contratos deverá, nessa ordem: **(i)** no prazo de 03 (três) dias, comunicar a autoridade superior (Prefeito Municipal), para ratificação; **(ii)** publicar a inexigibilidade nos veículos oficiais, no prazo de 05 (cinco) dias⁷; e **(iii)** firmar contrato ou documento equivalente com a concessionária.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 25 de agosto de 2022.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 – 013/2017
OAB/PR 41.048

⁷ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 2ADF-3B84-F20A-B2B6

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CAMILA SLONGO PEGORARO BÔNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 25/08/2022 11:48:33 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/2ADF-3B84-F20A-B2B6>