ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
SEMDUH - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação

NOTA TÉCNICA

Assunto: RENOVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DA IMPRENSA NACIONAL PARA PUBLICAÇÃO DE DOCUMENTOS NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO - DOU.

Ref. Memorando n. 019/2015-SAF

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DA IMPRENSA NACIONAL PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO DE MATÉRIAS DE CARÁTER OFICIAL NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO – DOU. POSSIBILIDADE DE DEFERIMENTO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, CAPUT, DA LEI FEDERAL N. 8.666/1993.

I – DO RELATÓRIO:

1. Versam os presentes autos acerca de consulta formulada pela Supervisão Administrativa e Financeira da SEMDUH ao Sr. Secretário da SEMDUH, solicitando a renovação da contratação da Imprensa Nacional (Memorando n. 08 (SEI N. 0616220)), para a prestação dos serviços de publicação de documentos oficiais desta Secretaria que necessitam ser veiculados através do Diário Oficial da União – DOU em razão do contrato n. 015/2015 se encontrar próximo de completar 60 (sessenta) meses, no próximo dia 18 de maio do corrente ano.

2. A SAF justifica a renovação da contratação afirmando ser esta de extrema importância para a Secretaria para publicação no Diário Oficial da União – DOU.

3. Foram encaminhados os autos a esta Assessoria Técnica para análise e manifestação (despacho n. 1190 (SEI n. 0616284)).

4. É o relatório.

5. Passamos agora a opinar.

II - PRELIMINARMENTE:

6. Antes de adentrar no cerne da questão, é imperioso ressaltar que esta Assessoria Jurídica, conforme orientação recebida da Procuradoria Geral do Município de Teresina - PGM, não emite pareceres jurídicos, mas tão somente notas técnicas, caso se faça necessário. Nos casos de menor complexidade, os opinativos oriundos deste setor serão externados por meros despachos, sejam eles digitados ou manuais.

7. Saliente-se, preliminarmente, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

8. Assim sendo, e considerando os documentos acostados aos autos e as informações aqui contidas, que merecem fé pública, enquanto emitidas por agentes públicos em sentido amplo, procuraremos delinear pontos considerados essenciais para evidenciar a melhor prática ao caso concreto que auxiliem o Sr. Secretário da SEMDUH quando da tomada de decisão.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO:

9. O ordenamento Jurídico Brasileiro acolheu a presunção de que a melhor contratação (aquela mais vantajosa) se atinge mediante prévio procedimento licitatório, entretanto, resguardando situações excepcionais, a Constituição Federal tratou de limitar tal presunção, possibilitando a contratação direta em certos casos previstos em lei.

> *Art. 37. Omissis.*
>
> *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.*

10. Não obstante, existem casos em que a licitação não seria a maneira mais viável de se ter almejado os fins e necessidades da Administração Pública. Neste sentido, preleciona o ilustre administrativista Marçal Justen Filho [1] que

> "*É usual se afirmar que"a supremacia do interesse público" fundamenta a exigência, como regra geral de licitação prévia para contratações da Administração Pública – o que significa, em outras palavras, que a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas à ele atribuídas. **No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa.** Por isso, autoriza-se à Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. **Essa flexibilidade não significa discricionariedade na escolha das hipóteses de contratação direta. O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados". Grifo nosso.***

11. Do exposto acima, depreende-se que nas hipóteses em que à Administração é facultado escolher contratar diretamente ou não, nota-se que o procedimento administrativo normal (procedimento geral das licitações) acaba não resguardando a proposta mais vantajosa à Administração e, consequentemente, ao interesse público, pois os seus custos (econômicos, temporais, etc.) superam seus benefícios, de forma que, não se vislumbra, no caso concreto, o equilíbrio essencial que deve haver na relação custo/benefício.

12. Com efeito, a inocorrência de licitação, com a consequente contratação direta constitui forma anômala de contrato, cabível somente nas hipóteses em que a lei dispense ou declare inexigível a licitação, desde que demonstrada à concreta e efetiva potencialidade de dano e que tal contratação seja via adequada e efetiva para eliminar riscos.

13. Segundo, a doutrina mais abalizada:

> "*Quando a lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica*"[2].
>
> "*Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação, é, portanto, inviável.*"[3]

14. Remetendo-se ao caso concreto, visa-se a renovação da contratação para a prestação dos serviços de publicação, pela Imprensa Nacional, de documentos oficiais desta SEMDUH no Diário Oficial da União, por meio de inexigibilidade de licitação. No caso em comento, conforme relatado em linhas anteriores, a contratação referida possui amparo legal, na medida em que a própria lei de licitações reza a respeito do pretendido.

15. Ademais, o Tribunal de Contas da União - TCU referendou ser inexigível a contratação do serviço de publicação no Diário Oficial da União, através da Imprensa Nacional, com base no caput do artigo 25, caput, da Lei Federal n. 8.666/1993, haja vista a inviabilidade de competição:

> "*9.1.1 – **nas contratações de abastecimento de água, de correios e telégrafos e de publicação na Imprensa Nacional, o fundamento para a inexigibilidade de licitação deve ser o art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93**;". ACÓRDÃO nº 1.776/2004 – TCU – Plenário.*
>
> "*9.5.15. **enquadre corretamente, como de inexigibilidade, nos respectivos processos as hipóteses de contratação direta de serviços de Correios, Água e Imprensa Nacional, com fundamento no art. 25, da Lei nº 8.666/93, e não de dispensa de licitação**;". ACÓRDÃO Nº 5249/08 – TCU – Primeira Câmara.*
>
> "*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.5. determinar à Direção-Geral do Centro Federal de Educação Tecnológico do Piauí que: (...) **9.5.1.5. enquadre corretamente, como inexigibilidade, nos respectivos processos as hipóteses de contratação direta de serviços de Correios, Água e Imprensa Nacional, com fundamento no art. 25, da Lei nº 8.666/93, e não de dispensa de licitação**; (Acórdão nº 5249/2008 – original sem destaque)".*

16. Logo, é cabível a contratação da Imprensa Nacional, por inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 25, caput, da Lei Federal n. 8.666, vejamos:

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

17. Em relação à renovação da contratação aqui pretendida enseja, como já afirmado pela Egrégia Corte de Contas, o enquadramento no caput do art. 25 da Lei Federal n. 8.666/1993, uma vez que a **Imprensa Nacional da Secretaria-Geral da Presidência da República é competente para a publicação do Diário Oficial da União,** conforme estabelecido no artigo 2º do Decreto Federal n. 9.215, de 29/11/2017[4], configurando, assim, a inviabilidade fática e jurídica de competição. Ressalte-se, ainda, que o referido periódico, segundo o disposto no artigo 3º do diploma legal acima referido, passou a ser exclusivamente eletrônico e publicado no site da Imprensa Nacional.

18. Impende, ainda, destacar ser obrigatória a toda e qualquer contratação direta, inclusive via inexigibilidade de licitação, o atendimento das condições e elementos necessários impostos pelo art. 26 da Lei Federal n. 8.666/1993, aqui colacionados:

> *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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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. **Grifo nosso.***

19. Da leitura do dispositivo acima colacionado, depreende-se que a contratação da Imprensa Nacional não desobriga esta Secretaria de cumprir os requisitos insertos no referido diploma legal, **devendo necessariamente conter a justificativa da inexigibilidade, da escolha do fornecedor e do preço** (caput do artigo 26, incisos II e III do seu parágrafo único).

20. Desta forma, deve todo e qualquer processo de contratação direta, via inexigibilidade de licitação, conter os seguintes requisitos formais:

> *a) Projeto Básico/Termo de Referência, aprovado pela autoridade competente, onde constem justificativas quanto à necessidade do serviço e sua adequação à situação de inexigibilidade aqui estudada (art. 7º, § 2º, I da Lei nº 8.666/93);*
>
> *b) orçamento estimado em planilhas, contendo a descrição dos custos unitários (art. 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666/93);*
>
> *c) comprovação da existência de disponibilidade orçamentária para fazer face à futura despesa (art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/93);*
>
> *d) estimativa do impacto financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal) ou, se a contratação não acarretar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16, caput, da LRF), essa circunstância deve ser expressamente atestada pelo ordenador de despesa;*
>
> *e) declaração expressa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal), ou, se a contratação não acarretar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16, caput, da LRF), essa circunstância deve ser expressamente atestada pelo ordenador de despesa;*
>
> *f) prova da habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista da contratada (artigos 27 e 29 da Lei nº 8.666/93);*
>
> ***g) justificativa de escolha do fornecedor (art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/93), que poderá ser sucinta diante da exclusividade;***
>
> ***h) justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 8.666/93), mediante juntada da tabela dos preços em caso de serem tabelados (no caso em comento, Portaria nº 20, de 1º de fevereiro de 2017[5], do Diretor-Geral da imprensa Nacional, com o preço da publicação por centímetro);***
>
> ***i) comunicação à autoridade superior sobre a situação de inexigibilidade, para fins de ratificação e publicação na imprensa oficial (art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93).***

21. Em relação à duração dos contratos administrativos a Lei de Licitações estabelece que estes não podem ter vigência indeterminada e que os considerados como serviços de prestação continuada estão limitados ao prazo máximo de até 60 (sessenta) meses.

> *Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

> *I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;*
>
> *II - **à prestação de serviços a serem executados de forma contínua**, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **limitada a sessenta meses**;*
>
> *§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.*
>
> ***§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.***

22. O contrato n. 015/2015-SEMDUH/PMT, foi celebrado em razão desta Secretaria necessitar publicar no Diário Oficial da União – DOU, dentre outros documentos celebrados, extratos de contratos e aditivos que envolvam recursos federais, não só pela prestação exclusiva do serviço, mas, igualmente, cumprindo com a determinação contida no inciso I do artigo 21 da Lei Federal n. 8.666/93, conforme relatado pela SAF nos autos do processo físico que originou o contrato então vigente (030.0507/2015, fl. 02), tendo sido, segundo decisão do Sr. Secretário da SEMDUH (fl. 04, processo n. 030.0507/2015) imprescindível a contratação da Imprensa Nacional em atendimento ao princípio da publicidade.

23. Ainda no tocante à vigência de contratos em que a Administração seja usuária de serviços públicos essenciais e ajustes firmamos com a Imprensa Nacional, a Advocacia Geral da União - AGU, na sua Orientação Normativa n. 36, de 13/12/2011[6], editada pela Portaria n. 124, de 25/04/2014 (DOU – Seção 1, n. 82, de 02/05/2014, pgs. 02-03), preleciona que

> "***A administração pode estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos*** em que seja usuária de serviços públicos essenciais de energia elétrica, água e esgoto, serviços postais monopolizados pela ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) ***e ajustes firmados com a Imprensa Nacional, desde que no processo da contratação estejam explicitados os motivos que justificam a adoção do prazo indeterminado e comprovadas, a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de previsão de recursos orçamentários".*** Grifos nossos.

III – DA CONCLUSÃO:

24. Ante todo o exposto, e nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos, o juízo de oportunidade e a conveniência sobre o ato pretendido, **duas são as possibilidades para o caso que ora se apresenta, muito embora o deslinde prático seja idêntico em ambas, devendo o gestor, considerando os ditames legais e os princípios da eficiência, economicidade etc., decidir-se por uma delas:**

a) a nova contratação da Imprensa Nacional, por meio de um novo processo administrativo, com o prazo de vigência igual ou superior ao então celebrado (parágrafo 21 desta nota); ou

b) a prorrogação do contrato n. 015/2015-SEMDUH/PMT, por mais 12 (doze) meses, considerando o posicionamento da Advocacia Geral da União – AGU (parágrafo 23 desta nota).

25. Ressalta-se, por derradeiro, o dever de observância das recomendações apontadas nos parágrafos 18 a 21 desta nota opinativa, e à Lei Federal n. 8.666/1993, em caso de nova contratação ou celebração de termo aditivo ao contrato n. 015/2015-SEMDUH/PMT.

26. É que basta a relatar, salvo melhor juízo acerca da matéria.

27. À consideração e decisão superiores.

Atenciosamente,

Yonara Melo Santana Barbosa
Assessora Técnica de Nível Superior II
Advogada - OAB/PI n. 4916

---

1 JUSTEN FILHO, MARÇAL. "Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos. Ed. Dialética. 15ª ed. pg. 328.

2 DE TORRES, RONNY CHARLES LOPES. "Leis de Licitações Públicas Comentadas. 4ª ed. ampl. e atual. ed. Salvador: JusPODVUM, 2011. p. 129.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Direito Administrativo". 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009 p. 365.

4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9215.htm

5 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-20-de-1-de-fevereiro-de-2017-20363853

6 http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/418797

Documento assinado eletronicamente por **Yonara Melo Santana Barbosa**, **Assessora Técnica de Nível Superior II**, em 18/04/2020, às 10:19, com fundamento no Decreto nº 18.316/2019 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://processoeletronico.pmt.pi.gov.br/sei/autenticador** informando o código verificador **0624905** e o código CRC **E285BDBF**.