

PARECER Nº 288/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 13034/2025 EDOC

INTERESSADO: ASSESSORIA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL – ASC

REFERÊNCIA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 037/2025

EMENTA: No caso em tela não se trata de uma preferência da Administração Pública, mas da própria **exigência de publicação de determinados atos no Diário Oficial do Estado**, para eficácia de atos da administração pública quando necessário a publicação – Exclusividade absoluta da Imprensa Oficial do Estado – Inviabilidade de competição – o mesmo sentido o Tribunal de Contas da União referendou a contratação do serviço de publicação no Diário Oficial com fundamento no artigo 25, da Lei 8.666/93¹. ACÓRDÃO nº 1.776/2004 – TCU – Plenário² 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 5249/08 – TCU – Primeira Câmara³ 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;”. Enquadramento na lei 13.303/2016, art.30, caput. Exclusividade de serviço; justificativa técnica detalhada.

I -RELATÓRIO

1. Vieram os autos a Câmara Técnica de Licitações e Contratos solicitação de contratação direta com a empresa pública **IMPrensa Oficial de Sergipe - IOSE**, vinculada a Secretaria Especial de Governo – SEGOV - CNPJ nº 13.085.519/0001-61, com o fito da *prestação de serviços de publicações legais no Diário Oficial do Estado de Sergipe*.
2. Na justificativa do gerente da **ASCI** afirma que (...) 'A licitação não é possível porque o Diário Oficial do Estado só pode ser fornecida e distribuído pela própria IOSE, que detém a exclusividade na edição e comercialização deste produto, fls. 05.'

"(...) A presente contratação tem como finalidade assegurar a divulgação legal e institucional dos atos administrativos praticados por esta Companhia, como etapa essencial dos procedimentos legais, garantindo sua validade, eficácia e amplo conhecimento por parte da sociedade.

Considerando que o Diário Oficial do Estado é o veículo oficial e institucionalmente reconhecido para a divulgação dos atos da Administração Pública no âmbito estadual, a contratação dos referidos serviços revela-se imprescindível para assegurar a devida publicidade, promover a transparência, garantir a segurança jurídica e atender às determinações legais vigentes."

¹ Art.30, caput da lei 13.303/2016

3. Importante salientar, que o exame dos autos do processo administrativo restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

4. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

É o que se tem de importante a relatar.

II- DO FUNDAMENTO FÁTICO E JURÍDICO

5. Primeiramente, temos a considerar que, a exigência constitucional de realização de procedimento licitatório para as contratações da Administração Pública não é absoluta, tanto que o próprio texto do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece ressalvas para os casos especificados na lei. As possíveis exceções à regra são de 02 (dois) tipos: ou a licitação é impossível de ser realizada, por inviabilidade de competição (a competição é a razão de ser da licitação), e estaremos frente a um caso de *Inexigibilidade de Licitação*, ou a licitação é possível de ser realizada, mas inconveniente ao interesse público, por prevalecerem outros valores tutelados pela ordem jurídica, por razões econômicas, temporais, de política governamental, ou até mesmo por ser inócua, e estaremos frente a um caso de *Dispensa de Licitação*.

6. Vejamos o texto legal:

"Art. 37 – A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a 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". (grifos nossos)

7. Por outro lado, o texto constitucional em seu artigo retro citado, inicia-se com uma ressalva. Diz o citado artigo que, ressalvados os casos especificados na legislação, obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados por meio de licitação. Assim, em face da obrigatoriedade da licitação, o que o legislador dispensou foi o princípio impositivo da licitação, não os demais com previsão também no artigo 37 da Carta Magna.

8. Como se vê, a realização de um procedimento licitatório decorre essencialmente do princípio da indisponibilidade dos bens e interesse públicos. É por essa razão que a lei definiu critério objetivo, quando admite a contratação sem licitação, critérios estes que constituem em indicativos dos casos de dispensa e inexigibilidade que podem e devem ser utilizados. Estes limites traçados pelo legislador para a adoção dos procedimentos da dispensa e inexigibilidade decorrem da necessidade de preservar-lhe a legalidade e a licitude.

9. Não obstante a regra ser licitar, a Lei de Licitações permite, desde que preenchidos alguns requisitos essenciais, hipóteses em que a Administração possa dispensar ou até mesmo considerar inexigível a licitação. Desta feita, os **artigos 29 e 30 da Lei 13.303/2016** contemplam os casos em que a licitação é dispensável ou inexigível.

10. Toda contratação pela Administração, quer na forma direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, quer nos casos em que esta decorra de prévio procedimento licitatório, faz-se necessário o cumprimento do procedimento denominado *fase interna da licitação*.

11. Saliente-se que a inviabilidade de competição decorre da ausência de alguns dos pressupostos que autorizariam a instauração do certame, quais sejam: a pluralidade de competidores ou a impossibilidade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento.

12. Por sua vez, no seu *artigo 30* trata da inviabilidade de licitação, ou seja, não há pressuposto para uma licitação exigível. É inexigível a licitação quando a for inviável, juntadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Na **primeira**, a inviabilidade é derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado, que no caso é uma empresa pública com exclusividade de impressão do Diário Oficial do Estado de Sergipe. A **segunda** é relacionada com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à profissão a ser desempenhada.

13. Inobstante a regra em nosso ordenamento jurídico seja a da realização de licitações, a própria lei reconhece a impossibilidade de realização do certame em determinadas situações, conforme dispõe a legislação supracitada.

14. Nesse tocante, mister transcrever as palavras do notório Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO sobre objetos licitáveis:

"São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação impõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes.

(...)

Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer objetos em certame possam atender no que a Administração almeja".

15. Segundo o mestre DIÓGENES GASPARINI, in "Direito Administrativo", 5ª Edição, Editora Saraiva, à fl. 432, **"Pode a exclusividade ser absoluta ou relativa. É absoluta quando no país só há um fornecedor ou único agente (produtor, empresa ou representante comercial) para prover os interesses da Administração Pública. Este é o fornecedor exclusivo"**.

16. O fornecedor exclusivo, implica duas possibilidades distintas, HELY LOPES MEIRELLES ensina, em sua obra "Licitação e Contrato Administrativo", 15ª ed. atual por José Emmanuel Burle Filho, Carla Rosa-

do Burle e Luis Fernando Pereira Franchini, São Paulo, Malheiros, 2010, pp. 157/158.

"Há que distinguir, todavia, a exclusividade industrial da exclusividade comercial. Aquela é a do produtor privativo no país; esta é a dos vendedores e representantes na praça. Quando se trata de produtor não há dúvida possível: se só ele produz um determinado material, equipamento ou gênero, só dele a Administração pode adquirir tais coisas; quando se trata de vendedor ou representante comercial já ocorre a possibilidade de existirem vários no país e, neste caso considera-se a exclusividade na praça de comércio, que abranja a localidade da licitação. O conceito da exclusividade comercial está, pois, relacionado com a área privativa do vendedor ou do representante do produtor".

17. Contudo, para a configuração do fornecedor exclusivo, impõe-se a **ausência de pluralidade de pessoas físicas ou jurídicas capazes de contratar com a Administração**, configurando, pois, ausência de alternativas, conforme descreve MARÇAL JUSTEN FILHO: **"A modalidade mais evidente de inviabilidade de competição é aquela derivada da ausência de alternativas para a Administração Pública. Se existe apenas um único produto em condições de atender à necessidade estatal, não há sentido em realizar licitação. Seria um desperdício de tempo realizar licitação"**. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo, Dialética, 2010, p. 360).

18. No caso concreto, a inexigibilidade decorre da falta de opção da Administração Pública em contratar com outra empresa se não a única que se apresenta como apta a desenvolver determinado serviço ou fornecer certo produto. Assim, há proibição de exigir a abertura de licitação, publicação de editais, quando de antemão já se conhece aquele que melhor atende os interesses da Administração.

19. Realizado um apurado e detido levantamento e verificado que somente determinada pessoa jurídica executa e/ou comercializa o objeto necessário à satisfação do interesse público, poderá se operar a contratação direta com fulcro em inexigibilidade de licitação.

20. Assim se pronunciou ao TCU sobre o assunto:

*Assunto: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOU de 19.07.2007, S.1, p.71.
Ementa: o TCU determinou ao SESC/AC que, nos processos de inexigibilidade por aquisições junto a fornecedores exclusivos, comprovasse a exclusividade por meio de atestado fornecido por entidade apta e isenta de interesses na realização do negócio, a exemplo do órgão de registro do comércio do local em que se realiza a licitação, do sindicato, federação ou confederação patronal ou, ainda, de entidades equivalentes (item 1.3.8, TC - 015.709/ 2005-1, Acórdão nº 1.907/2007-TCU-2ª Câmara).*

21. Estando, desse modo, o presente processo devidamente instruído, atendendo assim as disposições do art. 124 do Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios RILC/DESO, o processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - Numeração sequencial da dispensa ou inexigibilidade;
- II - Caracterização do objeto e da justificativa de fato ou de direito que autorizou o afastamento da licitação;
- III - Autorização do ordenador de despesa;
- IV - Indicação do dispositivo do RILC aplicável;
- V - Indicação dos recursos orçamentários para a despesa;
- VI - Razões da escolha do contratado;
- VII - Proposta, justificativa do preço e, conforme o caso, a apresentação de orçamentos, de consultas aos preços de mercado, cópias de notas fiscais ou cópias de contratos;
- VIII - Consulta prévia ao respectivo cadastro, das empresas que estejam cumprindo penas de suspensão ou impedimento de licitar ou contratar com a DESO;
- IX - Parecer técnico, seguido de parecer jurídico, conforme o caso, emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade, não

sendo exigido para as dispensas de valor do art.120, incisos I e II;

X – Prova de regularidade relativa à Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de débitos ou Positiva com efeito negativo de Débitos relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União;

XI – Prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS (CRF);

XII – Prova da regularidade com a Fazenda Pública do Estado de Sergipe, mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos ou Positiva com efeito negativo de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual.

XIII – Prova da regularidade com a Fazenda Pública do Município relativo ao domicílio ou sede da Licitante, mediante a apresentação da Certidão Negativa de débitos ou Positiva com efeito negativo de Débitos com o Município (ISSQN);

XIV – Prova da regularidade com a Justiça do Trabalho, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, em conformidade com a Lei nº 12.440, de 07/07/2011, mediante a apresentação da Certidão Negativa ou Positiva com efeito negativo de Débitos Trabalhistas (CNDT).

XV – Os casos de dispensa, exceto por valor, e de inexigibilidade de licitação devem ser comunicados ao ordenador de despesas, para ratificação e publicação na Imprensa Oficial, como condição para eficácia dos atos.

22. Face os esclarecimentos ali prestados, constatarmos *estar diante de inexigibilidade de licitação, por total inviabilidade de competição*. No que concerne ao procedimento adotado, o processo mostra-se devidamente fundamentado, por conformado à Lei de Licitações, nos termos do **art. 30, combinado com o 121 do RILC/DESO**, trata-se, portanto, de serviço exigido em lei para eficácia de certos atos administrativos, e serviço exclusivo e sem similaridades no mercado, há verdadeira delegação legal a IOSE, para prestar o serviço em todo Estado de Sergipe, tornando-se impossível pesquisa de mercado para justificar o preço, e cabe a Administração, aderir ao preço praticado pela empresa fornecedora, logo o preço de mercado será aquele pré estabelecido pela única fornecedora.

23. O gerente da ASCI anexou ao procedimento tabela de preços disponibilizado pela IOSE, donde consta o valor de R\$13,98 por cm² de coluna para empresas privadas, economia mista e pessoa física.

CM² PADRÃO DO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO

ADM. INDIRETA ESTADUAL	R\$ 7,05
PREFEITURAS MUNICIPAIS	R\$ 8,65
ADM. FEDERAL	R\$ 12,94
EMP. PRIVADA, ECON.MISTA, PESSOA FÍSICA	R\$ 13,98

24. Atendendo determinação insculpida no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, a empresa ESTAR com irregularidade nas Certidões Fiscais, FGTS, fls.57, e ISS, fls.54, como também deixar de atender o item 10 do TR, quanto a qualificação econômica- financeira, fls. 68.

III. CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, opinamos pela viabilidade jurídica da contratação direta através da Inexigibilidade de Licitação nº 037/2025, da empresa pública **IOSE**, CNPJ nº 13.085.519/0001-61, com fulcro no artigo **30, caput da Lei nº 13.303/2016**, CONDICIONADA a aprovação da contratação ao atendimento das ressalvas:

- Regularização de certidões fiscais, fls. 57 e 54;
- Justificativa pela área demandante da exigência do item 10 do TR, e o não atendimento dos índices contábeis, fls. 68;

26. Como condição para sua eficácia, a Inexigibilidade deverá ser ratificada pelo Presidente da Companhia, após o que deverá ser publicado o Extrato no Diário Oficial do Estado. Após formalização de contrato.

S.M. J É o parecer. A superior instância.

Aracaju/SE, 16 de setembro 2025

EMERSON DANTAS DE MENEZES
ADVOGADO -OAB/SE 3.172



Este documento foi assinado digitalmente por ANDRE LUIS PEREIRA OLIVEIRA, LUCIANO GOIS PAUL e EMERSON DANTAS DE MENEZES

Encaminhamento Interno

Submeto o presente **Parecer Jurídico nº 288/2025** à elevada consideração do Dr. André Luis Pereira Oliveira, Superintendente Jurídico, para fins de **aprovação**, nos termos das competências regimentais.

Após análise e, sendo aprovado, solicita-se o devido **encaminhamento ao Ordenador de Despesas, Senhor Luciano Góis Paul**, Presidente da Companhia, para **homologação**, nos moldes exigidos pela legislação vigente e pelas normas internas da DESO.

Este documento foi assinado digitalmente por ANDRE LUIS PEREIRA OLIVEIRA, LUCIANO GOIS PAUL e EMERSON DANTAS DE MENEZES