

Estudo Técnico Preliminar 7/2025

1. Informações Básicas

Número do processo: 53500.080870/2024-65

2. Descrição da necessidade

2.1. Compete à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) atuar com publicidade na adoção das medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, nos termos do art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

2.2. Com base nos preceitos legais da publicidade e da transparência, a Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social (APC) mantém contrato com a Empresa Brasil de Comunicação - EBC - para a distribuição de publicidade legal, impressa e/ou eletrônica, de interesse da Anatel, tais como avisos de audiências públicas ou de licitações.

2.3. O Contrato APC nº 58/2020 (5655085) encerrará a vigência de 60 (sessenta) meses em 02/07/2025, não sendo passível de prorrogação, motivo pelo qual busca-se nova contratação.

2.4. Na Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o art. 54, §1º, exige a publicação de extrato dos editais de licitação em jornais de grande circulação:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, **é obrigatória a publicação de extrato do edital** no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, **bem como em jornal diário de grande circulação.** (grifo nosso)

2.5. Conforme o art. 8º, VII, da Lei nº 11.652/2008, compete à EBC "distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União". Ainda, segundo o §1º do mesmo 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".

2.6. De acordo com o art. 8º, §2º, II, da Lei nº 11.652/2008, "é dispensada a licitação para a (...) contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado".

2.7. A Advocacia Geral da União, por meio do Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos, no Parecer nº 00123/2017/DECOR/CGU/AGU reafirmou o monopólio legal da Empresa Brasil de Comunicação - EBC, possibilitando aos órgãos da Administração Pública realizar tratativas junto à EBC a fim de chegar a um preço justo e compatível.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO COMUNICATIVOS. PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIEDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. EMPRESA PÚBLICA. EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. SISTEMA BRASILEIRO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE LEGAL. MONOPÓLIO CONDICIONADO. LEI Nº 11.652/08. LEI Nº 11.303/16.

1. Há a obrigação de a Empresa Brasil de Comunicação ser contratada diretamente, todavia apenas nas hipóteses em que os preços guardem correlação com o praticado no âmbito mercadológico, nos termos da Lei nº 11.652/08, art. 8º, inciso II, §2º, assim como o art. 29, XI, da Lei nº 11.303/16 (Lei das Estatais). Detectada a disparidade, é necessário novo pronunciamento da EBC sobre a oferta, vez que neste ponto detém a preferência para ser a última a se manifestar sobre os valores encontrados pelos órgãos e entidades.

2. Os órgãos e entidades devem realizar tratativas junto à EBC para propiciar a pesquisa eficiente dos preços praticados pela empresa pública em seu sistema de informação, para fins de aplicação adequada do método comparativo de análise dos preços, sem prejuízo de outras providências para o trâmite célere das negociações.

3. Quando os preços estiverem acima do valor de mercado, variação esta comprovada documentalmente nos autos dos processos administrativos, necessariamente deve ser aplicada a Lei nº 8.666/93, diploma essencialmente focado na obtenção dos valores de mercado e adequado ao cumprimento do condicionante jurídica prevista na Lei nº 11.652/08 (art. 8º, inciso II, §2º). (g.n.)

2.8. Por fim, ressalta-se que o contrato com a EBC permite o atendimento às demandas para veiculação de publicidade legal da Anatel Sede, das Gerências Regionais e Unidades Operacionais - garantindo a transparência de pregões e licitações realizados. Também, por meio desses serviços, as audiências públicas da Agência são divulgadas, permitindo que a sociedade tenha um maior conhecimento sobre estes eventos e estimulando a participação social.

2.9. Nesse sentido, entende-se que a contratação do objeto em questão é essencial para a Agência e relevante para o interesse público, estando em consonância com as medidas de racionalização do gasto público, nos termos do art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social (APC)	Daniel Leite Santos França

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

Da execução indireta

4.1. O Decreto nº 9.507/2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional estabelece em seu art. 3º:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

4.2. Estando o serviço que se pretende contratar acolhido pelo normativo supracitado, decide-se por instruir o processo para análise da viabilidade da sua execução indireta, mediante de contratação de empresa que cumpra os requisitos a seguir elencados.

Requisitos necessários ao atendimento da necessidade

4.3. Requisitos Gerais: prestação de serviços de distribuição de publicidade legal, impressa e/ou eletrônica, de interesse da Anatel;

4.4. Requisitos Específicos:

4.4.1. O Contratado deverá prestar os serviços conforme as demandas registradas pela Anatel;

4.4.2. O Contratado deverá disponibilizar acesso ao seu sistema para que o Contratante possa registrar suas solicitações de publicação;

4.4.3. Será responsabilidade do Contratado gravar e/ou produzir a arte-final dos materiais, com base no conteúdo fornecido pela Anatel;

4.4.4. Disponibilizar ao Contratante uma planilha detalhando as ações de divulgação e a arte-final referente ao material previamente enviado, que deverão ser autorizadas pelo Contratante e devolvidas ao Contratado, permitindo assim a publicação no veículo indicado pelo Contratante;

4.4.5. Após a veiculação, o Contratado deverá disponibilizar para a Anatel o comprovante da veiculação do aviso publicado.

Natureza do serviço

4.5. Os serviços a serem contratados deverão ser prestados de forma contínua, visto que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Crítérios e práticas de sustentabilidade

4.6. De acordo com a Portaria SEGES/MGI nº 5.376, de 14 de setembro de 2023, que institui o modelo de referência do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS, os órgãos e entidades deverão ajustar seus PLS ao modelo de referência até a data de 31 de dezembro de 2024 ou até o encerramento da vigência do plano atual, quando da sua revisão, o que ocorrer primeiro.

4.7. Nesse sentido, os trabalhos para a implementação do PLS na Anatel foram iniciados por meio da Portaria de Pessoal nº 268, de 29/02/2024 (SEI nº 11584811), revogada pela Portaria de Pessoal nº 1609, de 10/12/2024 (13008896), que designou os membros do Grupo Temático de Logística Sustentável (GT-PLS).

4.8. De todo o modo, para a verificação aos critérios de sustentabilidade foram consultadas as disposições do Manual Prático de Licitações Sustentáveis da Anatel, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/GUIANACIONALDECONTRATACOESSUSTENTAVEIS2024.pdf>), o Decreto nº 7.746/2012, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 12.305/2010 e a Constituição Federal, não foram encontrados requisitos específicos ou orientações sobre a contratação em tela.

4.9. Ressalta-se, contudo, que o fornecimento dos serviços deverá ser realizado com observância às melhores práticas e à legislação pertinente à sustentabilidade.

4.10. O Contratado deverá, ainda, prestar os serviços de acordo com as práticas de sustentabilidade contidas no art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1/2010, no que couber.

Avaliação da duração inicial do contrato

4.11. O contrato decorrente deste processo terá duração de 60 (sessenta) meses, podendo ser prorrogado por até o máximo de 10 (dez) anos, desde que haja interesse de ambas as partes, conforme disposto pelos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

4.12. A nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021) trouxe a possibilidade de a Administração celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, devendo, em caso de contratação plurianual, atestar a vantajosidade econômica da escolha do período de vigência, e atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários e a vantagem em sua manutenção (art. 106 e incisos I e II).

4.13. Não há, portanto, obrigatoriedade de que o prazo inicial de um contrato continuado seja fixado inicialmente em 12 (doze) meses. Na falta de obrigação legal pode a administração optar por prazo diverso e a adoção do período de 60 (sessenta) meses, passível de prorrogação por iguais períodos até o máximo de 120 (cento e vinte), é juridicamente possível.

4.14. Muitas vezes, o que ocorre é que a renovação dos contratos de execução continuada, como os de limpeza, copeiragem, vigilância, locação de veículos etc. não têm o condão de obter condições mais vantajosas para a administração, vez que as empresas CONTRATADAS por 12 (doze) meses se negam a oferecer melhores preços

frente à forte expectativa de renovação do acordo. Isto porque, caso a Administração não renove o contrato, terá sérios problemas para ultimar nova licitação em prazo bastante exíguo, recorrendo, via de regra, à dispensa de licitação por emergência (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021). Conforme se depreende, portanto, o poder público resta com reduzida capacidade de negociação.

4.15. O contrato mais longo propicia uma maior diluição dos custos iniciais de contratação, que neste caso, devido à complexidade do objeto, são muito altos, de forma que a proponente pode melhorar sua margem mensal de retorno e repassar à administração um preço mais competitivo, ante uma contratação de 12 (doze) meses. Ora, um maior período inicial permite que o CONTRATADO possa melhor amortizar seus custos fixos e iniciais e fazer proposta mais vantajosa. Não obstante, vislumbra-se a possibilidade de uma parceria mais duradoura, com maior estabilidade, que resulta em benefícios econômicos e operacionais para o órgão contratante e para o contratado, que, novamente, diante de um contrato mais prolongado, pode ofertar melhor preço.

4.16. Neste diapasão, a interpretação do art. 107 da Lei nº 14.133/2021 que possibilitaria um melhor cumprimento do princípio da "supremacia constitucional" é no sentido de que a contratação serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal. Agindo desta forma, a Administração poderia, sem sombra de dúvidas, realizar negócios mais vantajosos, por menores preços, resguardando a um só tempo a continuidade dos serviços públicos, a eficiência administrativa e a economicidade.

4.17. Considerando, ainda, as vantagens operacionais (realizar menos processos de prorrogação e, assim, obter maior eficiência dos recursos humanos da Anatel) e econômicas (possibilidade de redução dos custos mensais devido ao maior prazo para diluir o investimento inicial) para a Anatel, sugere-se a formalização do contrato com vigência de 60 (sessenta) meses, que é o mesmo período de vigência do contrato atual.

4.18. Por fim, cabe destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 106, inciso III, ainda permite à Administração a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem. Assim, caso a Administração constate, durante a vigência do contrato, que este não apresenta mais vantajosidade, poderá providenciar sua extinção, sem ônus para a Administração, na próxima data de aniversário do contrato (não podendo ocorrer em prazo inferior a 2 meses, contado da referida data). Verifica-se, desta forma, que o legislador não só permitiu uma maior vigência do período contratual, como também criou mecanismos para seu encerramento precoce, caso o contrato não se mostre mais vantajoso.

Necessidade de transição contratual

4.19. Considerando que o contrato vigente para serviços de distribuição de publicidade legal de interesse da Anatel já é mantido com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), não se identifica a necessidade de qualquer transição contratual para a transferência de conhecimentos, tecnologias ou técnicas empregadas.

5. Levantamento de Mercado

5.1. Para o atendimento da demanda especificada, foram levantadas as seguintes alternativas:

5.1.1. Alternativa 1: Contratação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)

5.1.1.1. Descrição: contratação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para a distribuição dos avisos de publicidade legal de interesse da Anatel;

5.1.1.2. Pontos positivos: atendimento a dispositivos legais que estabelecem que a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) é a responsável pela distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União (Lei nº 11.652/2008); veiculação de avisos de publicidade legal com valores menores que os estabelecidos nas tabelas de preços dos veículos em decorrência de descontos negociados pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR);

5.1.1.3. Pontos negativos: não foram identificados pontos negativos.

5.1.2. Alternativa 2: contratação direta de mídia para a veiculação dos avisos de publicidade

5.1.2.1. Descrição: contratação direta de veículos de imprensa para a veiculação dos avisos de publicidade legal de interesse da Anatel;

5.1.2.2. Pontos positivos: não se identificam pontos positivos;

5.1.2.3. Pontos negativos: maior custo administrativo; maior custo do serviço (devido ao baixo volume de avisos, reduzindo as possibilidades de descontos nos preços de tabela); e descumprimento dos dispositivos legais que atribuem à Empresa Brasil de Comunicação (EBC) a responsabilidade pela distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal.

5.2. Da consulta ou audiência pública

5.2.1. A consulta ou audiência pública foi dispensada pelo fato de o objeto ser comumente contratado por demais órgãos públicos, seus requisitos serem comuns e a demanda ser amplamente conhecida pelo mercado.

Justificativa da alternativa escolhida

A solução escolhida é a alternativa 1, considerando que, conforme o art. 8º, VII, da Lei nº 11.652/2008, compete à EBC "distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União" e que, nos termos do §1º desse mesmo 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".

5.4. Justificativa para a inexigibilidade de licitação

5.4.1. A Lei nº 11.652/2008 instituiu os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta, bem como autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, que é uma empresa pública vinculada à Casa Civil da Presidência da República. A referida lei determina que a publicidade legal do órgãos e entidades da administração federal seja distribuída via Empresa Brasil de Comunicação (EBC):

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.

§ 2º É dispensada a licitação para a:

II - contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado.

5.4.2. Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, exarado no Acórdão nº 538/1999 - Plenário, a contratação da EBC para publicação legal deve se dar por inexigibilidade, com base no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/1993. Desse modo, os órgãos públicos da administração pública federal realizam contratações diretas com a EBC.

5.4.3. O interessante nessa forma de contratação é que a EBC, que tem como finalidade a prestação de serviços de radiodifusão pública e serviços conexos, encarrega-se de classificar os jornais quanto à abrangência e negociar preços juntos aos veículos de comunicação. Assim, a análise qualitativa técnica sobre os meios de comunicação fica a cargo da própria empresa, com o devido conhecimento e equipe capacitada para esse tipo de trabalho.

5.4.4. À época da fase de planejamento da contratação atual - Contrato nº 58/2020 (5655085), restou consignado entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE) pela possibilidade de contratação da EBC por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, conforme Parecer 400/2020 /PFE-ANATEL/PGF/AGU (5635243), constante no Processo 53500.001756/2020-53:

2. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

7. O artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra, ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

8. A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível, ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, onde formalidades são suprimidas, ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade, mas coube ao próprio legislador determinar as hipóteses de não incidência do regime formal de licitação.

9. A contratação direta não significa violação aos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. **Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes, diante de condições especiais anteriormente definidas em lei.**

10. No presente caso, a Administração fundamentou a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, fundamentação que se considera adequada ao caso tratado, consoante se passa a demonstrar.

2.1 DO MONOPÓLIO LEGAL DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO - EBC

11. A Empresa Brasil de Comunicação é uma empresa pública federal criada pelo Decreto nº 6.246/07, nos termos da autorização deferida pela Lei nº 11.652/08, cujo art. 8º, VII[1], determinou a sua competência no sentido da distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, com exceção dos serviços já praticados pelos órgãos oficiais da União. Como a sua integralização de sociedade anônima decorreu da incorporação do patrimônio da RADIOBRÁS - Empresa Brasileira da Comunicação S.A[2] e esta detinha o monopólio da publicidade de toda a Administração Pública, houve uma presunção lógica na sucessão do monopólio, juntamente com o que determinava o inciso II do § 2º do art. 8º:

Art. 8º Compete à EBC:

(...).

§ 2º É dispensada a licitação para a:

(...).

II - contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado.

12. Após um período de controvérsias, se a EBC detinha ou não o mesmo monopólio legal que a Radiobrás, a Advocacia Geral da União, por meio do Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos, no Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU, fixou o entendimento no sentido que a contratação direta da EBC é um monopólio legal, resultando "*na impossibilidade jurídica de competição pela prestação dos serviços em apreço, o que, nos termos do citado artigo da lei de licitações [art. 25, da Lei 8.666/93], conduz à inexigibilidade de licitação*", desde que haja compatibilidade de preços praticados com o mercado:

I - Contratação Direta da Empresa Brasil de Comunicação - EBC para a prestação dos serviços de distribuição da publicidade legal da Administração Pública Federal. Inexigibilidade de licitação. **Monopólio legal instituído pelo inciso VI, do caput, do art. 8º, da Lei 11.652/08.** Interpretação baseada na jurisprudência do TCU sobre a legislação de regência da matéria à época da extinta RADIOBRÁS.

II - Necessidade de compatibilidade dos preços praticados pela EBC com o mercado. Inteligência do inciso II, do §2º, do art. 8º, da Lei 11.652/08. Sugestão de remessa de cópia do expediente aos órgãos de controle com vistas a garantia maior de eficiência à atuação da EBC. (g.n.)

13. A compatibilidade em relação aos preços do mercado, inclusive, já era exigida pelo TCU para a própria RADIOBRÁS [3], não havendo que se falar em inovação no Ordenamento Jurídico, mesmo no âmbito de um monopólio. Na mesma linha foi o parecer acima citado:

26. A expressão "desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado", aposta no final de referido dispositivo legal, por sua vez, deve ser entendida apenas como forma de trazer para o nível da lei a

exigência já ..) determinada pela jurisprudência do TCU de que os órgãos/entidades da Administração Pública Federal devem pagar os preços de mercado pela publicação de sua publicidade legal, devendo se beneficiar de todos os descontos que possam oferecer os veículos de comunicação. [...]

31. Fica clara, portanto, a necessidade de que a EBC se estruture de forma a que possa atuar da maneira mais eficiente possível, obtendo os preços mais baixos para as publicações em questão, sendo-lhe absolutamente vedada a aplicação, simplesmente, da .. tabela cheia" apresentada pelos veículos de comunicação, reduzindo-se, assim, os riscos de prejuízos ao erário e o ônus imposto aos órgãos/entidades contratantes de referida empresa pública.

14. Todavia, a orientação acima não foi suficiente, pois muitas vezes a EBC não conseguiu demonstrar a compatibilidade de preços praticados com o mercado e assim alguns órgãos da Administração Pública contrataram empresas privadas para prestarem os serviços de distribuição de publicidade legal.

15. Novamente, a Advocacia Geral da União, por meio do Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos, no Parecer nº 00123/2017/DECOR/CGU/AGU reafirmou o monopólio legal da Empresa Brasil de Comunicação - EBC, possibilitando aos órgãos da Administração Pública realizar tratativas junto à EBC a fim de chegar a um preço justo e compatível:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO COMUNICATIVOS. PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIEDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. EMPRESA PÚBLICA. EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. SISTEMA BRASILEIRO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE LEGAL. **MONOPÓLIO CONDICIONADO.** LEI Nº 11.652/08. LEI Nº 11.303/16.

1. Há a obrigação de a Empresa Brasil de Comunicação ser contratada diretamente, todavia apenas nas hipóteses em que os preços guardem correlação com o praticado no âmbito mercadológico, nos termos da Lei nº 11.652/08, art. 8º, inciso II, §2º, assim como o art. 29, XI, da Lei nº 11.303/16 (Lei das Estatais). Detectada a disparidade, é necessário novo pronunciamento da EBC sobre a oferta, vez que neste ponto detém a preferência para ser a última a se manifestar sobre os valores encontrados pelos órgãos e entidades.

2. Os órgãos e entidades devem realizar tratativas junto à EBC para propiciar a pesquisa eficiente dos preços praticados pela empresa pública em seu sistema de informação, para fins de aplicação adequada do método comparativo de análise dos preços, sem prejuízo de outras providências para o trâmite célere das negociações.

3. Quando os preços estiverem acima do valor de mercado, variação esta comprovada documentalmente nos autos dos processos administrativos, necessariamente deve ser aplicada a Lei nº 8.666/93, diploma essencialmente focado na obtenção dos valores de mercado e adequado ao cumprimento do condicionante jurídica prevista na Lei nº 11.652/08 (art. 8º, inciso II, §2º). (g.n.)

5.4.5. Em que pese a Lei nº 8.666/1993 ter sido revogada, entende-se, salvo melhor juízo, que o art. 74 da Lei nº 14.133/2021 contempla requisitos semelhantes aos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 para os casos de inexigibilidade de licitação, com algumas atualizações e detalhamentos adicionais.

5.4.6. Nesse sentido, considerando o monopólio Empresa Brasil de Comunicação (EBC) previsto na Lei nº 11.652/2008 e, consoante o art. 74. da Lei nº 14.133/2021, percebe-se que a justificativa para a inexigibilidade da licitação está fundamentada em dispositivos legais.

5.4.7. Nos termos do art. 74. da Lei nº 14.133/2021, "É inexigível a licitação quando inviável a competição (...)".

5.4.8. Conforme o art. 8º, VII, da Lei nº 11.652/2008, compete à EBC "distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União". Além disso, de acordo com o inciso II do §2º do mesmo artigo, é dispensada a licitação para a "contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado".

5.4.9. Por fim, entende-se inexigível a licitação para a contratação da Empresa Brasil de Comunicação, fornecedora exclusiva dos serviços de distribuição de publicidade legal para órgãos e entidades da administração pública federal.

6. Descrição da solução como um todo

6.1. Os serviços de distribuição de publicidade legal, impressa e/ou eletrônica, de interesse da Anatel serão executados sob demanda.

6.2. Caberá à Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social (APC) encaminhar à Empresa Brasil de Comunicação (EBC) as informações a serem veiculadas como publicidade legal, observando os prazos estabelecidos em seu contratopadrão.

6.3. Caberá à Empresa Brasil de Comunicação (EBC) gravar e/ou produzir a arte final dos materiais e, à Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social (APC), aprovar artes e planilhas de ações de divulgação, autorizando a veiculação dos avisos de publicidade legal.

6.4. Após realizada a veiculação, caberá à EBC disponibilizar em seu portal de serviços e/ou encaminhar à APC comprovante da veiculação do aviso de publicidade legal.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

7.1. O método a ser utilizado para quantificar a contratação será o número de inserções.

7.2. Os serviços de distribuição de publicidade legal serão executados sob demanda.

7.3. Apesar da estimativa apresentada no item 4 do Documento de Formalização de Demanda (DFD) 12668792 ser de 70 (setenta) avisos de publicidade legal, com base no histórico do exercício anterior (2024), em revisão do quantitativo, calculou-se o total de 79 (setenta e nove) publicações válidas. Justifica-se essa retificação pelo fato de, na contagem anterior, ter sido considerado apenas o quantitativo de planilhas de ações de divulgação da EBC, que têm numeração de ordem e ano. Ocorre que algumas dessas planilhas têm mais de uma publicação. Assim, confirma-se o total de total de 79 (setenta e nove) publicações/ano, conforme o Estudo estimativa de quantitativos - Publicidade Legal (13250402).

7.4. Por fim, em arredondamento, estimou-se o total de 80 (oitenta) publicações/ano.

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 1.750.000,00

8.1. Acerca da estimativa de preços para as inexigibilidades de licitação, a Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021 assim dispõe em seu art. 7º:

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

8.2. Para estimar o quantitativo desta contratação, considerando os anos de 2023 e 2024 de execução do Contrato nº 58/2020 (5655085), observou-se no Estudo estimativa de quantitativos - Publicidade Legal (13250402):

8.2.1. Em 2023, foram realizadas 46 (quarenta e seis) publicações; e

8.2.2. Em 2024, foram realizadas 79 (setenta e nove) publicações.

8.3. Dessa forma, foi estabelecida a quantidade de 79 (setenta e nove) publicações para a formação do valor estimado para a nova contratação. No entanto, por uma questão de arredondamento, o quantitativo foi ajustado para 80 (oitenta) publicações:

Item	Descrição/Especificação	CATSER	Unidade de Medida	Quantidade Estimada Anual	Quantidade Estimada para 60 meses	Valor Unitário Estimado	Valor Total 60 meses
1	Distribuição de publicidade legal, impressa e/ou eletrônica, de interesse da Anatel	24988	número de inserções (Publicações)	80 (oitenta) avisos (formato 7 cm x 2 col)	400 (quatrocentos) avisos (formato 7 cm x 2 col)	R\$ 4.375,00 (quatro mil trezentos e setenta e cinco reais)	R\$ 1.750.000,00 (um milhão setecentos e cinquenta mil reais)

8.4. O valor estimado inicialmente para a contratação foi de **R\$ 1.750.000,00 (um milhão setecentos e cinquenta mil reais)** para vigência de 60 (sessenta meses), conforme informado no PCA 2025.

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

9.1. O parcelamento da solução é a regra, devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

9.2. Nesse sentido, a fim de fundamentar a decisão quanto ao parcelamento ou não do objeto, serão avaliados os seguintes quesitos, elaborados a partir das orientações do TCU sobre o tema:

9.3. É tecnicamente viável dividir a solução?

9.3.1. Em avaliação ao ponto, concluiu-se que, tecnicamente, não é viável dividir a solução, pois a empresa especializada para a prestação dos serviços de distribuição de publicidade legal, impressa e/ou eletrônica, realiza, de forma independente, as atividades de disponibilização de acesso ao sistema de publicação; grava e/ou produz a arte-final dos materiais, com base no conteúdo fornecido pela Anatel; disponibiliza planilha detalhando as ações de divulgação e a arte-final referente ao material previamente enviado e veicula a publicação solicitada, com disponibilização do comprovante para a Anatel. É importante destacar a inviabilidade de competição nesta licitação, devido ao monopólio da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC).

9.4. É economicamente viável dividir a solução?

9.4.1. Verificou-se, ainda, que, economicamente, não é viável dividir a solução, tendo em vista que a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) realiza, de forma independente, todas as atividades elencadas no subitem 9.3.1.

9.5. Não há perda de escala ao dividir a solução?

9.5.1. Considerando que a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) presta os serviços de forma independente e a inviabilidade de competição nesta licitação devido ao monopólio exercido por essa empresa, bem como a veiculação de avisos de publicidade legal com valores inferiores aos estabelecidos nas tabelas de preços dos veículos, em decorrência de descontos negociados pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM /PR), compreende-se que há geração de economia de escala e um menor custo operacional. Em outras palavras, dividir a solução resultaria em perda de escala.

9.6. Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

9.6.1. De acordo com a justificativa apresentada no subitem 5.4 deste documento, que caracteriza a inviabilidade de competição nesta licitação devido ao monopólio exercido pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), conclui-se que não haverá melhor aproveitamento do mercado nem ampliação da competitividade ao dividir a solução.

9.7. Conclui-se, por fim, que a solução não deve ser parcelada, considerando a inviabilidade de competição nesta licitação devido ao monopólio exercido pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e a execução independente das atividades por essa empresa.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

10.1. A contratação em tela não impacta ou será impactada por quaisquer outras contratações em estudo atualmente na Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social. Conforme mencionado no subitem 2.3, o Contrato APC nº 58/2020 (5655085) encerrará sua vigência de 60 (sessenta) meses em 02/07/2025, não sendo passível de prorrogação. Por esse motivo, busca-se uma nova contratação.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

11.1. As diretrizes estratégicas da Anatel constam no Plano Estratégico 2023 a 2027, publicado em novembro de 2022.

11.2. A Visão institucional da Anatel é definida no Plano Estratégico como sendo: "Ser uma instituição ativa na transformação digital no país, promovendo mercados dinâmicos com serviços de qualidade".

11.3. A Agência tem como missão "Promover o desenvolvimento da conectividade e da digitalização do Brasil em benefício da sociedade"

11.4. O referido Plano Estratégico define ainda como valores: "Inovação Segurança Regulatória Foco em resultados e efetividade Construção Participativa".

11.5. Verifica-se que a presente contratação se alinha na Perspectiva de Processos de Gestão Interna dentro do planejamento estratégico da Agência, ao objetivo "4B) Garantir a transparência e a gestão interna adequada".

11.6. No mais, consigna-se que a presente contratação consta na lista de Projetos aprovados no Plano Anual de Contratações para o ano de 2025, disponível na plataforma INTEGRA, cadastrada sob ID nº 413001-2/2025.

12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

12.1. O contrato com a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) permite atender às demandas de veiculação de publicidade legal da Anatel Sede, das gerências regionais e das unidades operacionais da Anatel, garantindo a transparência nas licitações realizadas pela Agência.

12.2. Os avisos de publicidade legal também divulgam as audiências públicas, possibilitando um maior conhecimento da sociedade sobre esses eventos e incentivando a participação social.

12.3. A continuidade da prestação do serviço tem como objetivo evitar o descumprimento de preceitos legais que estabelecem a obrigatoriedade da veiculação de publicidade legal e garantir o atendimento ao princípio da transparência.

13. Providências a serem Adotadas

13.1. Considerando que o atual contrato para serviços de distribuição de publicidade legal de interesse da Anatel já é mantido com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), não se identifica a necessidade de qualquer tipo de adequação no ambiente da Agência.

14. Possíveis Impactos Ambientais

14.1. Não foram identificados possíveis impactos ambientais decorrentes da contratação em tela.

15. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

15.1. Justificativa da Viabilidade

Assim, diante do exposto acima, esta equipe de planejamento declara viável esta contratação, considerando sua adequação ao atendimento da necessidade a qual se destina, consoante o art 9º, XIII, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022.

16. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

DANIEL LEITE SANTOS FRANCA

Chefe da Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social (APC)

BRUNO LIMEIRA SETE

Técnico Administrativo

WANDERSON GONCALVES DOS REIS

Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações

AUGUSTO DRUMOND MORAES

Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações

SOLANGE MARTINS RAMOS

Técnico Administrativo

RODRIGO BUENO DE LIMA

Analista Administrativo