



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 8.424/2025

SOLICITANTE: GP-ACOM

OBJETO: Renovação assinatura Jornal NH - ACOM 2025-2026

Senhor Prefeito:

Trata-se de contratação dos serviços de Assinatura de Jornal - Renovação de assinatura do Jornal NH (impresso e digital) para Assessoria de Comunicação, de acordo com o ETP, item 9. Vejamos:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA

O objeto do presente Estudo Técnico Preliminar é a Assinatura de Jornal - Renovação de assinatura do Jornal NH (impresso e digital) para Assessoria de Comunicação.

A contratação mostra-se necessária para garantir a continuidade do acesso às informações disponibilizadas pelo jornal, assegurando que a Administração Municipal permaneça atualizada quanto às pautas de interesse público e que seja possível realizar a clippagem sistemática das matérias referentes ao Município publicadas neste veículo, bem como o arquivamento das edições.

A clippagem, no âmbito da Assessoria de Comunicação, constitui-se em uma ferramenta estratégica de gestão e monitoramento. Ela permite não apenas identificar o que a comunidade pensa e comenta sobre o Município, mas também auxilia na antecipação de possíveis problemas, na detecção de focos de crise e na mensuração dos resultados das ações de comunicação desenvolvidas pelo poder público. Trata-se, portanto, de um recurso essencial para aprimorar a tomada de decisões e qualificar o atendimento prestado ao cidadão.

O interesse público da contratação é evidente. Em diversas ocasiões, o Município de Montenegro foi pauta no Jornal NH, seja em reportagens de cunho positivo ou trazendo situações que demandaram posicionamento do poder público. Grande parte dessas matérias tem origem em conteúdos e informações encaminhadas pela própria Assessoria de Comunicação, que encontra no jornal uma vitrine de abrangência regional. Os textos divulgados, em sua maioria, destacaram as ações do Executivo nas mais variadas áreas da administração municipal, dando visibilidade ao trabalho realizado.

Com esse monitoramento contínuo, a Assessoria de Comunicação consegue organizar um compilado das matérias, elaborar um balanço periódico sobre os principais destaques do Município na mídia regional e, a partir disso, preparar estratégias de comunicação mais eficientes, alinhadas às necessidades da gestão e da população.

Diante do exposto, solicitamos que a renovação da contratação tenha seguimento, a fim de garantir a manutenção deste trabalho de relevância para o Município de Montenegro.

É o breve relatório

1. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

De antemão, salientamos que o exame aqui empreendido toma por base os elementos e documentos juntados ao presente feito até o momento da tramitação dos autos a esta Procuradoria, restringindo-se àqueles que são necessários ao deslinde da consulta elimitando-se aos aspectos exclusivamente jurídicos da demanda.

Nesse sentido reafirmamos que está Procuradoria-Geral não tem atribuição para proceder a auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, portanto, cabendo está atribuição aos órgãos de controle, internos e externos.

Ressalte-se que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)”.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

2. DA ANÁLISE JURIDICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Emenda Constitucional n.º 19/1998 incluiu a eficiência como princípio expresse, aplicável a toda atividade administrativa de todos os Poderes das esferas da Federação.

Relativamente ao agente público, tal princípio determina que sua atuação ocorra com melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados.

A professora Fernanda Marinela, a respeito do Princípio da Eficiência, expõe que:

"A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo [...]". (MARINELA, 2006, p.43).

Para a otimização do desempenho na consecução de suas atribuições, o administrador público deverá estar munido de todas as ferramentas possíveis que o possibilitem alcançar os melhores resultados.

É inquestionável que, na atualidade, a utilização racional e tempestiva de informações constitui uma ferramenta essencial ao bom desempenho do trabalho do gestor, amparando a tomada de decisões de forma segura e correta.

Nesse contexto, os jornais e periódicos especializados surgem como uma fonte confiável que supre satisfatoriamente a necessidade de informação, adquirindo caráter importante e essencial para o controle e a observação das ações da administração

3. CARACTERIZAÇÃO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A licitação consiste em um procedimento administrativo em que, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, em especial a igualdade entre os participantes (isonomia), deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com as entidades governamentais.

Da etimologia latina (*licitatio* – venda por lances), passando por sua acepção administrativa ou jurídica, a licitação traz o sentido de negociação desenvolvida em busca da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, podemos trazer à baila as palavras do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, que conceituou licitação como:

"[...] o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados." (MELLO, 2004, p. 485).

A adoção de licitação prévia à celebração de contratos de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública é regra geral em nosso ordenamento jurídico, imposta diretamente pela Constituição Federal (CF, art. 37, XXI).

Tal disposição, no entanto, é excepcionada pela Lei 14.133/2021, que estabelece hipóteses em que se permite que a Administração Pública contrate independentemente de prévio processo licitatório, quais sejam as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Entretanto, mesmo nos casos de dispensa e de inexigibilidade é necessária a instauração de processo administrativo que possibilite o controle interno, judicial e social, contribuindo para a fiel aplicação de princípios basilares como o da Moralidade e o da Supremacia do Interesse Público.

Esse processo administrativo deve conter, dentre outros requisitos, a motivação do afastamento da licitação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Desta forma, se verifica que à aquisição de assinatura de jornal pretendida pela Assessoria de Comunicação se insere no presente contexto, uma vez que se amolda a hipótese de inexigibilidade de licitação, não havendo como, a nosso ver, ocorrer a competição ressaltando ainda que as assinaturas são comercializadas pelos respectivos grupos editoriais.

A respeito da inexigibilidade de licitação, o saudoso Hely Lopes Meirelles foi bastante preciso (grifo nosso):

*"[...] a licitação é inexigível em razão da **impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados**, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato". (MEIRELLES, 2000, p. 254).*

A licitação inexigível, portanto, resta caracterizada quando há a inviabilidade de competição. A respeito desse assunto, leciona o professor Marçal Justen Filho:

"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". (JUSTEN FILHO, 2005, p. 274).

Logo podemos concluir que a dispensa de licitação para a aquisição de jornais, no dizer do eminente jurista *"se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada"*, sendo esta hipótese de inviabilidade de competição a que melhor define a contratação de assinaturas de jornais e periódicos.

Como é possível inferir, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para as aquisições de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

No ponto, cumpre transcrever as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

[...]

A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.

Semelhantemente, aduz Marçal Justen Filho que a inviabilidade de competição é um conceito complexo que pode decorrer de fatores diversos, inclusive da ausência de critérios objetivos para seleção do objeto, *in verbis*:

[...]

1.3) "Inviabilidade de competição" como uma decorrência É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

[...]

3) Ausência de pressupostos necessários à licitação

[...]

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.

Quanto à natureza singular do serviço, tem-se que a singularidade não é a falta de pluralidade de profissionais ou empresas para a exercer determinada função e sim de características especiais. Trata-se de característica singular em razão da natureza intelectual que possui característica de personalismo inconfundível.

Por fim, deve-se caracterizar a notória especialização sendo que o § 1º do artigo 74 da Lei 14.133/21 assim definiu:

*§ 1º Para fins do disposto no inciso I do **caput** deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.*

Destaca-se, ademais, que a contratação dos serviços de Assinatura de Jornal - Renovação de assinatura do Jornal NH (impresso e digital) para Assessoria de Comunicação, pois consiste em singularidade do objeto, notória especialização dos profissionais ou empresa e está enumerado no § 1º do artigo 74 da Lei 14.133/21, conforme se verifica declaração de exclusividade emitida pela ADI que instruem o expediente, conforme se verificam em anexo no documento (despacho n.º 2).

Por todo o exposto, constata-se que a contratação da aludida empresa atende aos requisitos exigidos pela legislação.

Portanto, no que se refere à contratação, salvo melhor juízo, entende este Procurador que poderá ser realizada através da inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 74, inciso I da Lei nº 14.133/21

É importante destacar que a inviabilidade de competição com respaldo no caput do art. 74 somente será configurada se a aquisição se der diretamente com a editora que produz o periódico/jornal. Caso o editor possua representantes (fato comum para livros didáticos, por exemplo), a licitação será regra; se possuir um só representante na localidade, será inexigível a licitação, mas nesse caso o enquadramento legal será no art. 74, inciso I.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

Por todo o exposto, constata-se que a contratação da aludida empresa atende aos requisitos exigidos pela legislação.

Portanto, no que se refere à contratação, salvo melhor juízo, entende este Procurador que poderá ser realizada através da inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 74, inciso I da Lei nº 14.133/21.

4. CONCLUSÃO

Conforme “declaração de exclusividade” em anexo ao despacho n.º 2, portanto, **OPINA** está Procuradoria pela inexigibilidade de licitação para contratação dos serviços de Assinatura de Jornal - Renovação de assinatura do Jornal NH (impresso e digital) para Assessoria de Comunicação, conforme documentos do processo administrativo, nos termos do art. 74, I, § 1º da Lei 14.133/2021.

É o **PARECER**,

Montenegro/RS, 03 de outubro de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador Geral
OAB/RS 63.697