



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

83

ASSESSORIA JURÍDICA

INFORMAÇÃO Nº: 1652/2013 – ASJUR/CELIC
PROCESSO Nº: 006776-24.00/13-8 (anexo ao 005554-24.00/13-5)
PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 456/CELIC/13
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL interposta pela empresa **COMPANHIA JORNALÍSTICA JC BARROS**

1. DO RELATÓRIO

Veio à manifestação desta Assessoria Jurídica a **IMPUGNAÇÃO** interposta pela empresa **COMPANHIA JORNALÍSTICA JC BARROS**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 92.785.989/0001-04, no que toca ao Edital do Pregão Eletrônico nº 456/CELIC/2013, que visa ao *Registro de Preços para a prestação de serviços de veiculação da publicidade legal, que deverão ser realizados por empresa jornalística responsável pela edição de jornal diário, impresso, de grande circulação no Estado do Rio Grande do Sul.*

Em suas razões, a impugnante pretende que sejam excluídas do instrumento convocatório a documentação exigida nas alíneas “l” e “m”, item 2 – Documentos de Habilitação, do Anexo I, e alíneas “b” e “c”, do anexo IV. Cita-se:

“2 - DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO

- a) *prova de regularidade com a Fazenda Federal, mediante a apresentação de Certidão Conjunta Negativa de Débito relativa a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitidas em conjunto pela Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN);*
- b) *prova de regularidade com a Fazenda Estadual da sede do licitante, bem como com a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, mediante apresentação da Certidão de Situação Fiscal, independente da localização da sede ou filial do licitante;*
- c) *prova de regularidade com a Fazenda Municipal da sede do licitante;*
- d) *prova de regularidade perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mediante apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS-CRF, expedido pela Caixa Econômica Federal na sede da licitante;*
- e) *regularidade perante o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, mediante apresentação da Certidão de Débito relativa às*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fis.
ASJUR/CELIC

84

Contribuições Previdenciárias, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

f) prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), 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.

g) Declaração pela licitante de que não emprega menores de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menores de 16 anos, ressalvando o menor, a partir de 14 anos, na condição de aprendiz, em atendimento ao Decreto Federal 4358/2002, conforme Anexo V;

h) Prova de qualificação técnica, mediante apresentação de comprovante de aptidão para prestação dos serviços pertinente e compatível em características quantidades com o objeto da licitação, por intermédio de atestado(s), expedido(s) por pessoa jurídica de Direito Público ou Privado.

i) Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, acompanhado do Anexo VI – Análise Contábil da Capacidade Financeira de Licitante – ACF, preenchido nos termos do Decreto estadual nº 36.601, de 10-04-1996, ou Certificado de Capacidade Financeira Relativa de Licitantes emitida pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, disponível no site www.sefaz.rs.gov.br, exceto para as ME e EPP;

j) Certidão Negativa de Falência ou Concordata expedida pelo distribuidor do Foro da sede da matriz da Pessoa Jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física.

k) cópia do enquadramento como microempresa – ME ou empresa de pequeno porte – EPP autenticada pela Junta Comercial, se for o caso;

l) Declaração de que tenha tiragem mínima diária superior a 100.000 (cem mil) exemplares;

m) Declaração de que tenha abrangência em, no mínimo, 60% dos municípios do Rio Grande do Sul.”

**“ANEXO IV
TERMO DE REFERÊNCIA
DO OBJETO**

1. A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa jornalística, responsável pela edição de jornal diário, impresso, de grande circulação no Estado do Rio Grande do Sul, para prestação de serviços de veiculação da publicidade legal. Para fins desta licitação, considera-se “jornal diário de grande circulação no Estado do Rio Grande do Sul” aquele que preencha os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) circulação diária, pelo menos, de 2ª a 6ª feira;

b) distribuição de exemplares em, no mínimo, 60% dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

85

c) tenha uma tiragem mínima diária superior a 100.000 (cem mil) exemplares.”. (grifei)

A fim de dar suporte à sua irresignação, asseverou que a exigência de número mínimo de distribuição de exemplares, além de uma tiragem mínima, fere o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, alegando ser a exigência dispensável à garantia do cumprimento das obrigações, além de contrariar o disposto no art. 21, inc. III, da Lei nº 8.666/93.

Ao final, aduziu que a manutenção das exigências frustra o caráter competitivo da licitação, pois a afasta injustificadamente da concorrência.

Solicita, por derradeiro, o acolhimento da presente peça impugnatória.

2. DA TEMPESTIVIDADE E DA ANÁLISE DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE

2.1. Da Tempestividade do Recurso

O Edital do Pregão Eletrônico nº 456/CELIC/2013 tem a sua abertura prevista às 09h do dia 19 de Julho de 2013, e a presente impugnação foi encaminhada, através de protocolo, às 11h do dia 16 de Julho do corrente ano.

Assim prevê o item 5, subitem 5.1 do edital:

“5- DAS IMPUGNAÇÕES

5.1 Decairá do direito de impugnação dos termos do Edital de Pregão, o licitante que não se manifestar até 02 (dois) dias úteis antes da data de abertura da sessão do pregão, apontando as falhas ou irregularidades que o viciaram, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

5.2. A impugnação ao Edital deverá ser feita por escrito e entregue no Protocolo da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos - SARH, na Av. Borges de Medeiros nº 1501- Térreo, nas dependências do Centro Administrativo Fernando Ferrari – CAFF, em Porto Alegre/RS, CEP 90119-900, horário comercial, de segunda a sexta-feira em dias úteis.

5.3. O licitante que apresentar impugnação, deverá encaminhar suas razões fundamentadas ao pregoeiro, que responderá e submeterá a aprovação da Diretora do Departamento de Editais e Padronização da CELIC/RS. A impugnação deverá ser respondida no prazo máximo de até 24 horas antes da abertura do pregã

o.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

5.4. A impugnação feita tempestivamente não impedirá a licitante de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente, nos termos dos § 2º e § 3º, do art. 41 da Lei nº 8.666/93.

5.5. Acolhida a impugnação da licitante contra o instrumento convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame.”.

Dessa forma, verifica-se que o intervalo de 2 (dois) dias úteis entre a data de abertura das propostas e a impugnação, consoante prevê o item 5, subitem 5.1 do edital, foi observado, sendo, portanto, **TEMPESTIVA** a impugnação ao edital interposta.

2.2. Da análise

A potencial licitante restou irredutível com a exigência de apresentação tanto de (i) declaração de tiragem mínima diária superior a 100.000 (cem) mil exemplares como de (ii) declaração de que o jornal tenha abrangência em, no mínimo, 60% dos municípios do Rio Grande do Sul como condicionante para a habilitação no processo licitatório em comento.

Inicialmente, necessário serem tecidas algumas considerações acerca dos princípios norteadores do Direito Administrativo, em especial, o Princípio da Publicidade.

Não existe hierarquia entre os princípios constitucionais. Portanto, nesse diapasão, devem ser analisados de modo harmônico, especialmente aqueles previstos na Constituição da República.

Alguns dos principais princípios norteadores da Administração Pública estão nela expressamente previstos, em especial, aqueles tipificados no *caput* do inciso 37, a saber:

*“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.”. (grifei)*

Portanto, deve a Administração Pública obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e, inclusive, o da PUBLICIDADE.

Nesse sentido, o Poder Público, por representar a população, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que ela tenha o pleno conhecimento de como estão procedendo os seus representantes.

E é o princípio da publicidade, conjuntamente com o princípio da moralidade, que obriga a Administração Pública a manter plena transparência nas suas atitudes e decisões.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

8f
8

A melhor forma de garantir a publicidade se dá sob o aspecto da divulgação oficial dos atos da Administração, propiciando, portanto, a toda população, o pleno conhecimento da sua conduta interna.

É importante assinalar que o dispositivo assegura o direito à informação não só nos assuntos de interesse particular, mas também de interesse coletivo ou geral, com o que se amplia a possibilidade de controle popular da Administração Pública.

O princípio da publicidade obriga a Administração Pública a expor todo e qualquer comportamento que lhe diga respeito. É esse princípio que confere certeza às condutas estatais e segurança aos 64 administrados. A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático segundo o qual sendo o poder do povo (art. 10, parágrafo único, da C.F./88) e, conseqüentemente, sendo o Estado o próprio povo reunido e constituído sob determinado modelo de Direito, para atingir seus objetivos definidos sistematicamente, tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, enfim, todos os seus comportamentos, devem ser do conhecimento público. Considerando-se que a democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior àquele antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.¹

Alguns atos necessitam de uma publicidade mais ampla para alcançar sua finalidade, de uma interação perfeita entre Administração e a Sociedade. Exemplo disso são os editais de licitação: de concorrência pública, de tomada de preços, de concursos públicos, *et cetera*.

Sendo assim, o Administrador deverá focar sua atividade em dar efetiva publicidade ao ato, ou seja, garantir que a publicação alcance, de fato, o maior número de pessoas.

Tome-se como exemplo um edital de licitação de determinada obra. Sua ampla divulgação é condição para se alcançar a finalidade do ato administrativo, visando a despertar o interesse das mais variadas e competentes empresas de construção que, ao participarem da licitação, propiciarão que a Administração contrate a que puder trazer o melhor nível de eficiência na consecução da obra.

Neste sentido, um edital pouco divulgado poderá ter como consequência a participação de um número muito reduzido de empresas o que tornaria o certame pouco competitivo.

1 Marília Mendonça Morais – O Princípio da Publicidade, in Princípios Informadores do Direito Administrativo, pág. 253.

8



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

83

Nessa toada, o art. 21, *caput*, especialmente o inciso III, da Lei 8.666/93, estabelece que os atos deverão ser publicados, com antecedência, no mínimo, de uma vez em jornal diário de grande circulação no Estado. Cita-se, *in verbis*:

"Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I – no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

II – no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III – em jornal diário de GRANDE CIRCULAÇÃO NO ESTADO e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I – 30 (trinta) dias para a concorrência;

II – 45 (quarenta e cinco) dias para o concurso;

III – 15 (quinze) dias para a tomada de preços ou leilão;

IV – 45 (quarenta e cinco) dias para a licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço, ou quando o contrato a ser celebrado contemplar a modalidade de empreitada integral;

V – 5 (cinco) dias úteis para o convite.

I – quarenta e cinco dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) concurso; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

8



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

II – trinta dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

III – quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV – cinco dias úteis para convite. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas." (grifei)

Feitas essas considerações atinentes especialmente ao Princípio da Publicidade, chegamos ao ponto crucial da questão ora debatida, qual seja, "jornal de grande circulação".

Viu-se que a Lei de Licitações e Contratos menciona "jornal de grande circulação". A questão de jornal de grande circulação é uma matéria muito controvertida. Por certo, é muito difícil fazer essa consideração de jornal de grande ou de pequena circulação, porque são vários os fatores que devem ser considerados.

Ao tratar do tema, o Tribunal de Contas da União (Decisão n.º 233/1996 – 1ª Câmara) já considerou irregular a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III, do art. 21, por não circular todos os dias da semana e também por sua circulação sequer contemplar a Capital, sede do órgão licitador.

A Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória no caso dos municípios que possuam o veículo. No



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

entanto, acaso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos no Estatuto de Licitações e Contratos.

Já no caso vertente, não basta somente que o jornal tenha circulação apenas na capital, vez que são atos da Administração Pública Estadual, devendo abarcar, no mínimo, a esfera estadual.

É certo que a Administração Pública deve tratar a todos igualmente, impessoalmente, sempre visando à consecução do interesse público, restringindo-se à legalidade de seus atos, sejam eles vinculados ou discricionários. E, nesse sentido, diferentemente do alegado pela impugnante, a Administração não está agindo da forma como bem entende, mas sim atuando discricionariamente na medida de seus limites, pois atuar discricionariamente não é 'fazer o que se quer, mas sim o que se mostra no caso concreto mais idôneo para atingir a finalidade e respeitando, assim, mais um princípio: o da legalidade.

No caso ora em deslinde, presume-se razoável jornal com tiragem mínima de 100.000 exemplares ao dia e que, além disso, engloba pelo menos 60% dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, garantindo-se, assim, o acesso ao maior número de pessoas, pois cabe ao Administrador buscar a contratação que melhor atende ao interesse público, levando em consideração fatores como periodicidade, distribuição, preço e tiragem.

Não basta a Administração somente cumprir o que está estabelecido em lei, ou seja, publicar seus atos em jornal, mas precisa certificar-se de que esse jornal efetivamente apresenta meios concretos de estar ao alcance do maior número de pessoas e de que realmente se enquadra no quesito "grande circulação".

Nessa senda, não há de se falar em restrição ao caráter competitivo, pois qualquer empresa poderá participar da licitação, bastando apresentar as declarações exigidas no edital do certame.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando que as regras e condições condutoras do certame licitatório ora combatido foram elaboradas em absoluta consonância com os princípios legais reguladores da Administração Pública, opinamos pelo conhecimento da IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa COMPANHIA JORNALÍSTICA JC JARROS e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se na íntegra, os dispositivos do Edital do Pregão Eletrônico nº. 456/CELIC/2013.

Importa salientar, todavia, que a presente análise não vincula a decisão superior, pois apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado ao feito, fornecendo subsídios ao Pregoeiro, a quem cabe a análise desta informação e a decisão quanto à impugnação interposta.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

INFORMAÇÃO Nº: 1652/2013 – ASJUR/CELIC
PROCESSO Nº: 006776-24.00/13-8 (anexo ao 005554-24.00/13-5)

À consideração superior.

Porto Alegre, 17 de Julho de 2013.

Patricia Nazario,
Assessoria Jurídica – CELIC.

De acordo. Remetam-se os autos ao **Departamento de Licitações Centralizadas – Coordenação dos Pregoeiros**, nos termos propostos por esta Assessoria.

Em 17/07 2013.

André Santos,
Coordenador – ASJUR/CELIC.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS
SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES
- CELIC -

Fls.
ASJUR/CELIC

PROCESSO Nº: 006776-24.00/13-8 (anexo ao 005554-24.00/13-5)
PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 456/CELIC/13
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL interposta pela empresa COMPANHIA JORNALÍSTICA JC BARROS

Vistos etc.

Considerando a informação nº 1652 – ASJUR/CELIC, e que as regras e condições condutoras do certame licitatório em comento foram elaboradas em estrita observância aos princípios reguladores da Administração Pública, conheço a IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa COMPANHIA JORNALÍSTICA JC BARROS e no mérito, decido negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente as exigências contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº. 456/CELIC/2013.

Pregoeiro (a).

Vistos etc.

Acolho a manifestação do (a) Sr.^a Pregoeiro (a) pelos fundamentos e razões apresentadas.

Comuniquem-se.

Em ___/___/2013.

Rosane Machmann Ambrozi,

Diretor (a) do Departamento de Licitações Centralizadas/CELIC.