



FLU. 274  
PROC. 003124  
RUB. mf

Ribas do Rio Pardo – MS, 15 de janeiro de 2024.

DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SED  
À PROCURADORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 003/2024

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO.

Objeto: Contratação de empresa para fornecimento do Sistema de Aprendizagem Aprende Brasil, que contempla de maneira coordenada, relacionada e articulada, os seguintes elementos: Livros Didáticos - para alunos e professores; Assessoria Pedagógica; Aprende Brasil Digital, ambiente virtual de aprendizagem com conteúdos educacionais e acesso por meio de usuário e senha individuais para alunos, professores e gestores; Hábile – Avaliação Externa de Aprendizagem; SIMEB (Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil) e Capa Personalizada para os livros, para atender as Escolas da Rede Municipal de Ensino.

Com a presente vimos solicitar Parecer Jurídico com vistas a análise do Processo nº 003/2024 para procedimento de Inexigibilidade de Licitação, objetivando a contratação do objeto acima especificado.

Atenciosamente,

NIZAEL FLORES DE ALMEIDA  
Secretário Municipal de Educação-SED



PLS. 0275  
PROC. 003124  
RMS. 9

## PARECER JURÍDICO

**Assunto:** Parecer Processo Inexigibilidade de Licitação

**Processo nº 03/2024**

**Parecer Jurídico nº 08/2024**

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e contratos. Inexigibilidade de licitação, com base no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133, de 1º/04/2021. Pela possibilidade de adoção do procedimento destinado à Inexigibilidade de licitação, baseada no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133, de 1º/04/2021, desde que adotadas as providências recomendadas.

### RELATÓRIO

Por despacho da Secretaria Municipal Educação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este assessoramento jurídico o presente processo para análise da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, objetivando a “Contratação de empresa para fornecimento do Sistema de Aprendizagem Aprende Brasil, que contempla de maneira coordenada, relacionada e articulada, o seguintes elementos: Livros Didáticos-para alunos e professores; Assessoria Pedagógica;; Aprende Brasil Digital, ambiente virtual de aprendizagem com conteúdo educacionais e acesso por meio de usuário e senha individuais para alunos, professores e gestores; Hábile- Avaliação Externa de Aprendizagem; SMEB (Sistema de Monitoramento Educacional o Brasil) e Capa personalizada para os livros, para atender as Escolas da Rede Municipal de Ensino”, na forma do artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, instruindo-se o presente processo com as comunicações e fases exigidas na forma da lei.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, caput, da Lei nº 13.144/2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO



MS. 276  
PROC. 003/24  
FLS. 9

A norma capaz de autorizar a presente pretensão é aquela esculpida no art. 74, I da Lei nº 14.133, de 1º/04/2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição e para aquisição de materiais equipamentos, gêneros ou serviços fornecidos por representante comercial exclusivo.

*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;*

*(...) § 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.*

Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a Administração justifica a impossibilidade de competição e a aquisição exclusiva, no ETP sob o argumento de que “Foi listado empresas que se destacam no segmento educacional no mercado, porem o sistema Aprende Brasil atende a reivindicação solicitada pelos professores da rede, por isso a contratação direta por Inexigibilidade de Licitação, mediante comprovação de documentação exigida e sendo assim não há possibilidade de competição, quanto a comprovação de preços foi solicitada nota fiscal de fornecimento da solução educacional, a fim de demonstrar a conformidade com os preços praticados pela empresa junto à outras instituições. (...)”, conforme fls. 119/132.

Confirmado pela Justificativa de fls. 133, em que o Secretário de Educação, apresenta as considerações que fundamentam a sua escolha, “A Editora Gráfica e Editora Posigraf Ltda. fornece um sistema de ensino que envolve um conjunto de atividades relacionadas entre si, formando por isso mesmo, um sistema com características próprias, não suscetível de comparação com outros sistemas, mediante critérios que permitem um julgamento objetivo.”

Constam nos autos declarações de exclusividade e ratificação de exclusividade (fls. 07/49).

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, a Secretaria Municipal de Educação justifica tecnicamente que os produtos a serem adquiridos através da contratação direta em tela são os únicos a atenderem a necessidade da Administração.



fls. 277  
PROC. 003/24  
PML 9

Superada a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da LLC.

## DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Analizada a questão referente ao enquadramento da contratação direta, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei n.<sup>º</sup> 14.133/2021 assim dispõe:

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

*I- Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III- parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV-demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V- comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão da escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente.*

*Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial."*

## DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E EXAME JURÍDICO DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS:

**Documento de oficialização da demanda, estudos preliminares, mapa de riscos e Termo de Referência: principais elementos**

Constata-se dos autos a presença dos Estudos Preliminares adequado às disposições da Instrução Normativa n<sup>º</sup> 05/17 (fls. 119/132).

Além disso, o TCU no Acórdão 488/2019 - Plenário orientou que o Estudo Técnico Preliminar seja publicado em anexo à licitação.

O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação



da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência (fls. 134/155) contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Sobre o gerenciamento de riscos, a Instrução Normativa nº 05/17 estabelece os requisitos necessários para sua correta realização, os quais foram observados pela Administração.

### **Estimativa de despesa**

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2020. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

#### **Inexigibilidade de licitação**

*Art. 7º Os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço oferecido à administração é condizente com o praticado pelo mercado, em especial por meio de: I - documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente; II - tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso. § 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente. § 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza. § 3º Caso a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, vedada está a inexigibilidade. § 4º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às hipóteses de dispensa de licitação, em especial as previstas nos incisos III, IV, XV, XVI e XVII do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*



fls. 279  
PPC. 003/24  
SMT 9

Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação, quesito superado quando da formação do presente processo.

Todas estas informações constam no despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir de cotações e notas fiscais, por ser inexigível a licitação (233/215), por servidor identificado nos autos.

#### **Da Previsão de Dotação Orçamentária**

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa."

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada do Pedido de Reserva Orçamentaria, e Nota de Reserva Orçamentaria documentos de fls.228/231.

#### **Dos requisitos de Habilitação da empresa**



Fls. 280  
003/200  
9

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei n° 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais quesitos, segundo os quatro incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa (fls. 165/200).

### Razão de escolha do contratado e justificativa do preço

O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço. Tem-se nos autos a juntada de Atestados Técnicos que subsidiam a escolha do fornecedor, que demonstram a expertise e solida atuação no mercado, **bem como o fato do sistema Aprende Brasil se amoldar a ações metodológicas e didáticas utilizadas pelo município.**

Nas fls. 253/260, o Secretário de Educação justifica o valor sob o argumento que “A justificativa de preço faz-se sobre os valores das notas fiscais anteriores apresentados, ante a média aritmética, temos que os valores apresentados pela pretensa Contratada se faz perfeitamente cabível dentro do orçamento público.

### Da autorização da Autoridade Competente

O artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, providência devidamente adotada pela Secretaria Municipal.

Alerta-se também para a necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da exigência inserta no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que “*o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial*”.

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021 que assim dispõe:

“Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

- I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;  
II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.”



FIS. 281  
PNCP 003/24  
9

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, § único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

## DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO

Conforme Art. 95 da Lei 14.133/21 é “facultativo a celebração de contrato nos casos em que a Administração puder substitui-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Todavia, às fls. 261/273, a Administração providenciou a minuta, a qual atende aos requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações.

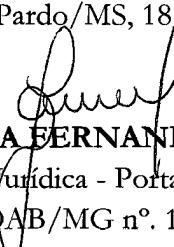
## CONCLUSÃO

Tendo em vista as considerações encimadas, não identifico, desde que acatadas as recomendações formuladas, impedimento à contratação direta objeto do presente processo administrativo.

Desnecessário frisar que a análise aqui desenvolvida restringiu-se aos elementos constantes dos autos, esquadinhados que foram sob um único prisma: o do controle de legalidade. As questões relativas ao mérito administrativo e à acurácia das planilhas acostadas não foram objeto de investigação, até mesmo por falecer a esta procuradoria competência para fazê-lo.

É a manifestação, salvo melhor juízo, que apresentamos para decisão.

Ribas do Rio Pardo/MS, 18 de janeiro de 2024.

  
**LARISSA FERNANDA SANTOS**  
Assessora Jurídica - Portaria nº 006/2023  
OAB/MG nº. 136.515