



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

**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

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 fiscais 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 d 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.



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.º 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.º 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 ofertado 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.*

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**



Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei n.º 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."



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 substituí-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.

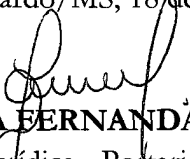
## CONCLUSÃO

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, esquadrihados 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 faltar 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