



PARECER JURÍDICO Nº 0716/PLC/PGM/2025

PROCESSO SIGED Nº 130872/2025

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SME.

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO/SRP.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART.
74, I, DA LEI 14.133/21.

I. DO RELATÓRIO:

Cuidam os presentes autos acerca de solicitação da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SME**, quanto a possibilidade de Inexigibilidade de Licitação que tem por objeto:

1.1. Aquisição de kits de livros paradidáticos do "Projeto Livro Livre", com curadoria específica e materiais complementares próprios, com metodologia didático-pedagógica vinculada ao material e fornecimento exclusivo da EDITORA VIA LÚDICA LTDA (CNPJ: 47.661.609/0001-75), destinados aos estudantes do Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) da Rede Municipal de Ensino de Cuiabá, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Termo de Referência.

Trata-se de contratação a ser realizada no valor total, sob demanda, de **R\$ 10.658.925,28** em favor da empresa **EDITORA VIA LÚDICA LTDA**.

Página 1

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br





Consta dos autos diversos documentos, dentre os quais se destacam: ofício nº 2886/2025/GS/SME solicitando abertura processual; Declaração de Atendimento à LRF (artigos 15, 16, 17 e 42); Check-List; CI nº 403/2025/DGE/SME de solicitação da demanda; DFD; ETP; Termo de Referências e Anexos; Nota Reserva; proposta comercial; Declaração de Exclusividade de Distribuição e Comercialização das obras, emitida pela Câmara Brasileira do Livro – CBL; atestado de capacidade técnica; contrato social/alteração empresarial; documentação do representante legal; Cartão CNPJ; certidões negativas diversas; Documentação dos representantes; Notas Fiscais a fim de comprovar que o preço cotado está em conforme praticado no mercado; Notas Reservas; autorização do Comitê de Governança e Gestão Fiscal; ofício nº 1357/2025/SAELC/SMEconomia encaminhando os autos para saneamento de alguns apontamentos; ofício nº 2896/2025/GS/SME em resposta ao documento anterior; DFD, ETP e Termo de Referências atualizados; ciência da equipe de fiscalização; Nota de Reserva; certidão 100/2025/ASS/SAELC de saneamento; minuta contratual e da Ata de Registro de Preços e, por fim, ofício nº 1444/2025/SAELC/SMEconomia solicitando análise e parecer jurídico.

É o breve e essencial relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que o presente parecer tomou por base os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe e, que esta análise é adstrita ao prisma **estritamente jurídico** não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados pelo gestor público municipal e, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

II. 1. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br



O Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, enunciou o princípio da obrigatoriedade da licitação para obras, serviços, compras e alienações, objetivando igualdade de condições a todos os concorrentes, de modo que a Administração Pública pudesse selecionar a proposta mais vantajosa, em sintonia com os princípios norteadores da ordem jurídica pátria, notadamente os da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade.

Contudo, aventada norma não se revela absoluta, pois existem situações em que a inviabilidade da competição resta configurada, seja por circunstâncias atinentes ao sujeito, seja em relação à natureza do objeto a ser contratado.

É o que a doutrina denomina de inexigibilidade de licitação, por ausência de pluralidade de sujeitos em condições de contratação e em razão da natureza da atividade a ser desenvolvida ou a peculiaridade em relação à própria profissão a ser desempenhada no caso concreto, respectivamente.

Consoante dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, ou seja, são aquelas situações em que não é possível se escolher a proposta mais vantajosa, pois a estrutura legal do procedimento licitatório não é adequada para a obtenção do resultado pretendido. É importante esclarecer que o legislador não cuidou de esclarecer o conceito de viabilidade de competição, limitando-se a trazer um rol de hipóteses (exemplificativo) na qual se presumiu a impossibilidade de competição entre os licitantes, em razão da natureza dos produtos e/ou serviços que serão adquiridos pela Administração.

Por seu turno, Lúcia Vale Figueiredo e Sérgio Ferraz prelecionam que se verificam as inexigibilidades:

“Quando ocorrem, em caso concreto, circunstâncias especiais, de fato ou de direito, previstas em lei, as quais, porque inviabilizadoras de competição, afastam peremptoriamente a licitação.”

Assim, diante da complexa tarefa de sistematizar todos os acontecimentos capazes de ensejar a inviabilidade da competição, a Nova Lei de Licitações nº 14.133/21 constituiu um modelo exemplificativo delineado

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br



em 05 (cinco) incisos do artigo 74, cujo teor denota-se de grande relevância, na medida em que permite identificar o conceito de inviabilidade de competição consagrado no *caput* do dispositivo. Vejamos:

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

I - para 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.*

Dessa feita, restando evidenciado que o procedimento licitatório não se denota adequado para a obtenção do resultado pretendido, poderá ser reconhecida a inviabilidade da competição, em face das peculiaridades das circunstâncias fáticas e, por conseguinte, admitida a contratação direta, de forma excepcional, em consonância com as disposições legais aplicáveis à espécie.

De acordo com os autos, a contratação pretendida está fundamentada no art. 74, inciso I, da Lei 14.133:

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;

II. 1. 1 – Da inexigibilidade fundada no art. 74, I, da Lei 14.133/2021

Página 4





De acordo com o art. 73, § 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.”

De acordo com o TR – fls. 136/158

Dessa forma, a contratação fundamenta-se na inviabilidade de competição, justificando a inexigibilidade da licitação para a aquisição dos materiais didáticos estruturados, processada por meio do Sistema de Registro de Preços, conforme a solução técnica e comercial identificada no Estudo Técnico Preliminar.

Caso esta contratação não seja realizada, haverá comprometimento direto da implementação do Projeto Livro Livre, impossibilitando a formação adequada do leitor-fruidor, agravando as defasagens na competência leitora existentes e inviabilizando o alcance das metas pactuadas no Plano Municipal de Educação relacionadas à leitura literária. Adicionalmente, representará risco de retrocesso nos índices de proficiência leitora da rede pública municipal, contrariando as diretrizes da BNCC, especialmente a Competência Geral 3 e as habilidades do componente Língua Portuguesa dos Anos Iniciais relacionadas à formação do leitor literário.

7.1 A escolha da empresa EDITORA VIA LÚDICA LTDA (CNPJ nº 47.661.609/0001-75) fundamenta-se na inexigibilidade de licitação, conforme o **art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, em razão da exclusividade da fornecedora.

A empresa é detentora dos direitos autorais e da metodologia exclusiva do Projeto Livro Livre, devidamente comprovada por documentação apresentada no processo, o que torna inviável a competição.

Nos termos do ETP:



5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Para atender à necessidade de aquisição de kits de livros paradidáticos estruturados que contemplem a formação do leitor-fruidor e o estímulo sistemático à leitura literária voltados aos estudantes do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Cuiabá, foram analisadas possíveis alternativas disponíveis no mercado.

As soluções analisadas incluem:

a) Produção própria do material didático pelo corpo técnico da rede municipal:

Esta opção foi descartada diante da ausência de estrutura técnica, editorial e pedagógica adequada para o desenvolvimento, curadoria, produção e distribuição em escala dos materiais literários, além da inviabilidade de produção no prazo necessário e da impossibilidade de garantir direitos autorais sobre obras literárias específicas.

b) Aquisição de livros paradidáticos genéricos sobre literatura infantil: Embora existam editoras que fornecem livros literários para o público infantil, essa alternativa não atende ao objetivo específico da metodologia do Projeto Livro Livre, baseada na teoria da estética da recepção e no desafio "trocar 15 minutos de tela por 15 minutos de leitura", apresentando baixa efetividade na formação sistemática do leitor-fruidor.

c) Contratação de consultorias pedagógicas independentes: Foi considerada a contratação de serviços de assessoria pedagógica com desenvolvimento de materiais avulsos e seleção independente de obras. No entanto, além de elevar os custos, essa alternativa não garante a coerência didático-metodológica necessária para a implementação integral do Projeto Livro Livre, nem assegura os direitos autorais e exclusividade das coleções específicas.

d) Aquisição de solução educacional completa especializada:

- Kits de livros paradidáticos com curadoria específica para o Projeto Livro Livre
- Metodologia comprovada baseada na estética da recepção para a faixa etária
- Alinhamento específico com a BNCC para formação do leitor literário nos anos iniciais
- Materiais complementares integrados (caderno do leitor, guia do professor, kit de mediação)
- Diferentes gêneros literários adequados a cada ano escolar

Após consultas ao mercado, verificou-se que a Editora Via Lúdica Ltda, CNPJ 47.661.609/0001-75, detentora dos direitos autorais das coleções específicas do "Projeto Livro Livre", com metodologia própria de formação leitora e curadoria especializada, reúne todas as condições necessárias para atender de forma integral a demanda apresentada, com proposta pedagógica singular e atuação comprovada no setor educacional.

A empresa possui exclusividade na comercialização dos kits estruturados conforme a metodologia específica do Projeto Livro Livre, incluindo:

Entende-se que o material/serviço só pode ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, necessitando para tanto, a comprovação através de documentos capazes de comprovar a sua exclusividade na comercialização ou prestação do serviço.

Página 6

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br





No caso sob análise, restou comprovada quanto a exclusividade da empresa interessada referente à coleção mencionada, visto que consta a Declaração de Exclusividade emitida pela Câmara Brasileira do Livro – CBL. (fls. 48/51):



PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ, Cuiabá - MT

DECLARAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE

Declaramos com fundamento no artigo 74, I e § 1º da Lei 14.133/2021, que as obras mencionadas abaixo, são de edição e publicação exclusiva em todo o território nacional do(a) EDITORA VIA LUDICA LTDA, situada na Alameda Santos, 122 Conjunto 903 - 01418-000 - São Paulo - SP, inscrita no CNPJ sob o nº 47.661.609/0001-75, filiada a esta Câmara sob o nº 160482 conforme consta nos bancos de dados da Câmara Brasileira do Livro (Agência Brasileira do ISBN). Atesta ainda, para fins de inexigibilidade de licitação, que a empresa acima qualificada, está exclusivamente autorizada a distribuir e comercializar as obras abaixo no Estado de MT.

1. Obra: KIT ALUNO 1º ANO - LIVRO LIVRE
ISBN: 978-65-6124-466-7
2. Obra: LALÁ, A ASTRONAUTA
ISBN: 978-65-6124-122-9
3. Obra: CHOVE LÁ FORA
ISBN: 978-65-6124-117-5
4. Obra: NINO
ISBN: 978-65-6124-121-2
5. Obra: SER GENTIL É FÁCIL
ISBN: 978-65-6124-028-4
6. Obra: SENHOR REDONDO E SENHOR QUADRADO
ISBN: 978-65-6124-062-8
7. Obra: LIVRO LIVRE: GUIA DA FAMÍLIA - 1º ANO
ISBN: 978-65-6124-453-4
8. Obra: KIT ALUNO 2º ANO - LIVRO LIVRE
ISBN: 978-65-6124-467-1
9. Obra: QUER CHÁ?
ISBN: 978-65-6124-114-4
10. Obra: O PASSEIO DA NUVEM
ISBN: 978-65-6124-115-1
11. Obra: SOLO
ISBN: 978-65-6124-132-8
12. Obra: OS ADORÁVEIS DESOBEDIENTES DE DÓRIS
ISBN: 978-65-6124-052-9
13. Obra: NÃO BRINQUE COM CROCODILOS!
ISBN: 978-65-6124-037-6
14. Obra: LIVRO LIVRE: GUIA DA FAMÍLIA - 2º ANO



Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br



E, conforme proposta apresentada, as obras são definidas em: **KIT ALUNO** (5 livros + livro da família) E **KIT PROFESSOR** (5 livros + livro da família + livro do professor) – conforme fls. 44/47.

Portanto, apesar da exclusividade de tais obras, é recomendável que a Secretaria justifique de forma mais aprofundada os diferenciais desses materiais em detrimentos de outros possíveis existentes no mercado que atenda ao ensino fundamental, ou se somente eles trazem esse tema pleiteado, de modo a restar claro a singularidade no mercado do material.

Dessa forma, pressupõe a existência no mercado de diversas obras/coleções que atendem a essa faixa etária, com histórias em quadrinhos, contos literários, língua portuguesa, inclusive, já tendo sido solicitado obras que abordam a preservação ambiental, sendo necessário que singularize a obra em questão em detrimento de realizar um processo licitatório.

II. 1. 2 - Da inexigibilidade para registro de preços (SRP)

De acordo com a Lei 14.133/2021:

Art. 82 – (...)

(...)

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

No âmbito do Município de Cuiabá, o Decreto 9.650/2023 estabelece que:

Art. 90. O sistema de registro de preços poderá ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação, para a aquisição de bens e para a contratação de serviços, desde que devidamente motivado.

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br



O SRP é um conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação (nas modalidades pregão ou concorrência), de um registro formal de preços para futuras aquisições ou contratações. Não se trata de um contrato de fornecimento ou serviço imediato, mas sim de um contrato preliminar que estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular para contratações futuras, sob condições predeterminadas.

A formalização dessas condições é feita por meio de uma "ata de registro de preços", que é um documento vinculativo e obrigacional, com características de compromisso para futura contratação.

Trata-se de uma técnica de gestão pública eficiente, utilizada especialmente em casos de necessidades comuns e contínuas da Administração, ou quando a prestação é fracionada, **permitindo que diversos órgãos se beneficiem de uma única licitação e de preços pré-definidos.**

Ele otimiza a aquisição de bens e serviços padronizados ou de consumo, que demandam renovação contínua. A existência de preços registrados implica um compromisso de fornecimento por parte do particular, mas não obriga a Administração a contratar.

Usualmente, o SRP pressupõe uma licitação prévia. Ao permitir o uso do SRP em casos de inexigibilidade e dispensa, a Lei 14.133/2021 cria uma flexibilidade adicional (art. 82, § 6º).

Isso significa que, mesmo quando a Administração já está autorizada a contratar diretamente (por inviabilidade de competição ou por dispensa legal), ela pode optar por um processo de registro de preços.

Esta abordagem pode ser vantajosa, pois permite que mais de um órgão ou entidade (não apenas o gerenciador ou participante original) se beneficie das condições negociadas sob inexigibilidade ou dispensa, ampliando a escala da aquisição ou contratação.





A aplicação concreta do art. 82, § 6º depende de regulamentação de normas complementares que estabelecerão os procedimentos, critérios e limites para essa utilização.

No caso dos autos, salvo melhor juízo, o Decreto Municipal não contém dispositivos sobre procedimentos, critérios e limites para essa utilização. A autorização do art. 90 para utilização do SRP nas hipóteses de inexigibilidade está intrinsecamente ligada à necessidade de motivação do ato, o que passa, inexoravelmente.

Ademais, é necessário que a Pasta demandante evidencie a real vantajosidade em optar pelo registro de preços, **o que deve ser sanado**.

Afinal, aparentemente, não há compatibilidade entre o SRP e a entrega sob demanda, que poderia ser através de cláusula no próprio contrato; não há evidências da vantajosidade para o Município em adotar o SRP, como, por exemplo, a economia decorrente da ampliação da escala da aquisição.

Os autos permitem concluir, salvo outro juízo, que o SRP tem um potencial de vantajosidade para eventuais órgãos não participantes (caronas). Contudo, não há elementos que se permita afirmar que esse potencial beneficiará a Pasta demandante.

Através dos documentos encartados nos autos, foi possível constatar que os livros serão entregues sob demanda, a medida que forem solicitados pela Secretaria.

No entanto, no próprio contrato, a forma de entrega poderia ser estabelecida de forma escalonada, não sendo, necessariamente, obrigatório a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Sendo assim, apesar da escolha ser discricionária pelo Titular da Pasta, **recomenda-se que a mesma informe/justifique os motivos da escolha pela utilização do SRP.**





II. 2 - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

De acordo com o art. 72, da Lei 14.133/2021:

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.

II. 2. 1 – DFD, ETP, Análise de riscos, TR .

II. 2. 1. 1 -DFD

O **documento de formalização da demanda (DFD)** é a solicitação, elaborada pelo demandante, que dará início ao processo de contratação e conterá, no mínimo (art. 4º, VII, do Decreto 9.650/2023):

- indicação do problema a ser resolvido ou a justificativa da necessidade da contratação;
- a solução já utilizada pela Administração Municipal, se houver;



- a expectativa de prazo para início e conclusão da execução do objeto,
- assinatura pelo responsável por sua elaboração.

No caso em análise, o DFD consta dos autos (doc.9.408060 – fls. 98/101) e contempla os elementos do art. 4º, VII, do Decreto 9.650/2023, conforme se extrai:

- dos itens 2 e 3 (indicação do problema a ser resolvido ou a justificativa da necessidade da contratação);
- do item 4 (solução sugerida);
- item 7 (previsão de início e duração pretendida para a contratação);
- assinatura eletrônica do responsável.

De acordo com o DFD:

A solução sugerida para atender à necessidade identificada é a contratação, por inexigibilidade de licitação, processada por meio do Sistema de Registro de Preços, de empresa detentora da solução pedagógica estruturada, com comprovada experiência e atuação nacional, para o fornecimento dos kits de livros paradidáticos do "Projeto Livro Livre", com curadoria especializada e fornecimento da empresa Editora Via Lúdica (CNPJ: 47.661.609/0001-75).

A proposta contempla a entrega de kits pedagógicos integrados, com conteúdos alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e às Diretrizes Curriculares Nacionais, organizados por série escolar conforme a progressão de complexidade da faixa etária, com abordagem metodológica fundamentada na teoria da estética da recepção, desenvolvida para experiências regulares de fruição literária, integrando diferentes gêneros literários (narrativas breves, poesia, HQ/cordel, contos de tradição oral, narrativas contemporâneas) através de obras cuidadosamente selecionadas que trabalham o desenvolvimento da competência leitora e da apreciação estética. O material visa ampliar o repertório pedagógico das escolas por meio de atividades de leitura, mediação docente, participação familiar e práticas de contação e reconto, com linguagem adequada à idade e metodologia articulada ao desenvolvimento das habilidades da BNCC e objetivos específicos de formação do leitor-fruidor, promovendo o estímulo sistemático à leitura literária e o desafio "trocar 15 minutos de tela por 15 minutos de leitura".

Trata-se de uma proposta integrada e completa, voltada não apenas ao fornecimento de material didático literário, mas também ao fortalecimento das práticas docentes de mediação de leitura, da gestão pedagógica inovadora e das ações de formação leitora, contemplando de forma articulada o Projeto Livro Livre com materiais complementares (livros da família, cadernos do aluno, guias do professor e kits de mediação). A solução está fundamentada em metodologias baseadas na estética da recepção, aliando recursos físicos e práticas pedagógicas estruturadas, e apresenta-se como a alternativa mais eficaz, vantajosa e compatível com a singularidade da proposta técnica e direitos autorais envolvidos, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br





II. 2. 1. 2 - ETP

O ETP pode ser dispensado em alguns casos específicos, assim como a Análise de Riscos, porém, não se enquadra para a presente situação.

De acordo com o ETP, o valor estimado da contratação da quantidade de 37.951 kit's, é de R\$ 10.658.925,28 (item 6):

6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A estimativa de gastos com a contratação do material didático complementar referente ao **Projeto Livro Livre**, a ser fornecido pela **Editora Via Lúdica Ltda**, foi realizada com base na **proposta comercial** apresentada em 12 de setembro de 2025.

De acordo com a proposta, o fornecimento contempla **37.951 kits**, resultando em um investimento total estimado de **R\$ 10.658.925,28** (dez milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, novecentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos).

Essa estimativa preliminar de valor serve como referência para viabilidade orçamentária e prosseguimento dos estudos administrativos para a formalização da contratação.

II. 2. 1. 3 - Análise de risco

Não foi possível vislumbrar no Termo de Referências acerca da análise de riscos da contratação, **o que deve ser sanado**.

II. 2. 1. 4 - TR

Sobre o **termo de referência (TR)**, nos termos do art. 113, do Decreto 9.650/2023:

Art. 113. O termo de referência é o documento elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, se houver, devendo conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, e ainda:

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br



I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do contratado;

IX - estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

X - adequação orçamentária;

XI - indicação dos locais e prazo para início de execução dos serviços, regras para recebimento provisório e definitivo, quando for o caso;

XII - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIII - formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste;

XIV - obrigações do contratado e do contratante, inclusive com a eventual previsão da execução de logística reversa pelo contratado, se for o caso; e

XV - sanções por descumprimentos das obrigações pactuadas, inclusive as obrigações prévias ao contrato.

§ 1º Para a definição do objeto, deverá ser utilizada a especificação do produto ou serviço existente no catálogo de especificações código TCE-MT, ou solicitada a sua inclusão, quando se tratar de novos produtos ou serviços, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança.

§ 2º O termo de referência deverá ser elaborado por servidor da área técnica, auxiliado pela área de contratação, nos aspectos técnicos de compras públicas.



Em relação aos elementos e requisitos previstos no art. 113, necessário que a Pasta tenha observado se está em conformidade com o estipulado, constando as informações e requisitos essenciais para a contratação.

II. 2. 2 – Estimativa da despesa e compatibilidade orçamentária

Sobre providências relacionadas à **responsabilidade fiscal**, a Administração deve:

- i. **informar** no processo a natureza/tipologia/classificação da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação; e
- ii. **observar** os arts. 15, 16, incisos I e II, 17 e 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Em relação à **regularidade orçamentária**, são exigidas as seguintes providências antes da formalização da contratação:

- i. **declaração** de previsão dos recursos orçamentários para a despesa, com a indicação da rubrica orçamentária (art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021; e
- ii. **juntada** da nota de empenho suficiente para a despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

A estimativa da despesa consta do item 03 do TR.

Consta dos autos Nota Reserva, que deve refletir o lastro orçamentário suficiente para atendimento da demanda durante o presente exercício, sendo complementado no exercício subsequente.

Consta Declaração de atendimento à Lei Complementar 101/2000 (LRF) – fls. 04/05.

II. 2. 3 – Pareceres técnicos

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgmm@cuiaba.mt.gov.br



No caso dos autos, não há nota técnica ou justificativa técnica. Contudo, informações correlatas constam do DFD, ETP e TR.

II. 2. 4 – Razão da escolha do contratado

A Diretoria de Gestão Educacional justificou a contratação da empresa em questão, conforme demonstrado:

1. Contexto pedagógico da rede e alinhamento à BNCC

A Secretaria Municipal de Educação vem implementando o *Projeto Livro Livre* com foco na **formação do leitor-fruidor** e no estímulo sistemático à leitura literária na rede, por meio da **teoria da estética da recepção** e do desafio cotidiano **“trocar 15 minutos de tela por 15 minutos de leitura”**.

A proposta metodológica centra o estudante na construção de sentido, com mediações docentes e participação da família; prevê materiais com **atividades e guias** para alunos e professores a fim de dar **concretude às experiências de fruição**.

Na **BNCC**, essa política dialoga diretamente com:

As **Competências Gerais**, especialmente a **CG 3** (valorizar e **fruir** manifestações artísticas e culturais e participar de práticas de produção artístico-cultural).

O componente **Língua Portuguesa – Anos Iniciais (1º ao 5º)**, que explicita a **formação do leitor literário**, a **apreciação estética**, a **leitura multissemiótica** e práticas de **contação e reconto de textos literários** (ex.: habilidade **EF15LP19 – recontar textos literários lidos pelo professor**).

Em síntese, a **BNCC** indica a continuidade da formação do **leitor-fruidor** na escola e a necessidade de experiências de leitura que evidenciem a **dimensão estética** da literatura.

2. Objeto e público-alvo

Aquisição, para **todos os alunos do 1º ao 5º ano** da rede, de **kits de livros paradidáticos** com curadoria alinhada ao *Projeto Livro Livre*, contemplando diferentes **gêneros literários** (narrativas breves, poesia, HQ/cordel, contos de tradição oral, narrativas contemporâneas), com **proposta de mediação docente, caderno do leitor e guia do professor**, em consonância com a **BNCC** e a metodologia do Projeto.

Quantidade por aluno (parâmetro pedagógico)

Para assegurar regularidade de fruição e acompanhamento, **5 (cinco) livros literários por aluno/ano** (mínimo **1 por trimestre letivo**), além do **caderno de leitura individual**.



3. Fundamentação para inexigibilidade (Lei nº 14.133/2021)

A contratação direta por **inexigibilidade** é cabível quando houver **inviabilidade de competição** (art. 74, caput). Em especial, quando o objeto só pode ser fornecido por **produtor/representante exclusivo** (direitos autorais, coleções proprietárias e metodologia didático-pedagógica vinculada ao material), devendo a Administração **comprovar a exclusividade** por atestado/contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo (art. 74, §1º).

Dessa forma, considerando que a proposta pedagógica requer **coleções específicas com autoria, curadoria e materiais complementares próprios** (direitos autorais e concepção metodológica indissociável), resta caracterizada a **inviabilidade de competição** e a necessidade de instruir o processo com os **documentos comprobatórios de exclusividade**, além das justificativas pedagógicas e de preço, conforme orientações recentes de órgãos de controle.

No entanto, apesar da justificativa apresentada, conforme já mencionado anteriormente, recomendável que demonstre de forma aprofundada a diferenciação dessa obra em relação as demais existentes no mercado que atendam ao Projeto.

Orienta-se que a Pasta demandante, sempre que possível, complemente a justificativa a partir de informações relacionadas a *“desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades”*.

Após atendido a recomendação, estará justificado os critérios acerca da escolha do contratado.

II. 2. 5 - Justificativa do preço

A regra é a Administração desembolsar o mínimo possível para obter certa utilidade. Se a iniciativa privada dispõe de ofertas mais vantajosas para executar certo objeto, a Administração não pode realizar despesas mais elevadas, sob a justificativa de que está recorrido aos préstimos de entidade administrativa.

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br





A respeito do tema, Marçal Justen Filho¹ elucida que:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional.

Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.

O problema reside, então, na prática abusiva prejudicial ao Estado, consistente na alteração das condições usuais de negócio e na oneração injustificada dos cofres públicos.

É óbvio, então, que a razoabilidade do preço depende da equivalência das condições contratuais. Se o Estado impuser condições contratuais mais onerosas do que as estabelecidas nas contratações usuais do particular, deverá arcar com preço correspondentemente mais elevado. A prática de preço maior do que o praticado no mercado será injustificada apenas se o contrato apresentar características equivalentes às praticadas pelo particular em suas outras contratações

No que concerne à justificativa de preços, importante alertar que deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

No caso dos autos, foi possível observar que o preço oferecido para a Administração Pública está condizente com o praticado pela empresa perante a outros entes, justificando, portanto, a compatibilidade com o preço de mercado, conforme Notas Fiscais fls. 74/82.

A justificativa do preço se torna tão importante quanto à escolha do executante. Como em qualquer contratação direta, é evidente que o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos.

¹ Comentários à lei de licitações e contratações administrativas [livro eletrônico], Marçal Justen Filho. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.





A respeito do tema, o ilustre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes leciona que:

"(...) Justificar o preço não é, em absoluto, informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado. O sentido do termo é muito mais amplo: justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação direta, se o valor contratado é compatível com o de mercado, ou se é o preço justo, certo, que uma avaliação técnica encontraria."

Outrossim, importante salientar que mesmo nos casos de inexigibilidade de licitação, é indispensável a necessidade de se comprovar, além dos requisitos constantes do citado dispositivo 74, inciso I, aqueles elencados no artigo 23 da mesma Lei:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Também, diante de aludido regramento, deve haver demonstração de que o preço a ser contratado é compatível com o praticado no mercado e que a realização do certame seria inconveniente com os valores que norteiam a atividade administrativa, como, por exemplo, a inexistência de vantagens ou benefícios em decorrência de uma deflagração de certame licitatório.

Sendo assim, entendo estar em atendimento ao art. 23, § 4º da Lei nº 14.133/2021.

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br



II. 2. 6 – Autorização e divulgação do extrato do contrato

Caso a Pasta demandante acolha este parecer, deverá emitir autorização e publicar o extrato do contrato, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

II. 2. 7 – Das condições de habilitação

De acordo com a Lei 14.133/2021, (Art. 92) *São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (...) XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*

Desse modo, compete à Pasta demandante certificar-se de que todas as condições de habilitação ou qualificação estejam preenchidas.

II. 2. 8 – Da minuta da ata de registro de preços

A Lei 14.133/2021 estabelece que:

Art. 6º XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Página 20





Ademais, a lei 14.133 preconiza que:

Art. 85

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

(...)

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Portanto, verifica-se que a minuta contém as regras e condições para a adesão de órgãos não participantes na CLÁUSULA 11 (ADESÕES).

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br

Página 21





II. 2. 9 – Da minuta do contrato

De acordo com a Lei 14.133/2021, são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam (art. 92):

- I - o objeto e seus elementos característicos;*
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;*
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*





XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato², observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Portanto, a Pasta deve se atentar para a confecção em cada caso específico, de modo a conter as cláusulas essenciais.

No que concerne ao quantitativo estipulado, foi justificado que o parâmetro usado foram as matrículas do ano letivo de 2025 registrado no sistema:

A estimativa é de **37.951 (trinta e sete mil novecentos e cinquenta e um) kits de livros paradidáticos**, compostos por material de apoio para alunos e professores, voltados à promoção da formação do leitor-fruidor, ao fortalecimento de competências leitoras e ao desenvolvimento das habilidades de Língua Portuguesa, em consonância com os princípios da BNCC.

Os kits destinam-se aos estudantes **do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental** da Rede Pública Municipal de Ensino de Cuiabá.

A estimativa de quantitativos foi elaborada com base no número de matrículas da Rede Pública Municipal registrado no SIGEEC – Sistema de Gestão Educacional da Escola Cuiabana no ano de 2025, conforme dados fornecidos pela Coordenadoria Técnica de Informação e Estatística da SME, podendo ser ajustada conforme eventuais atualizações no número de matrículas durante o período de execução contratual.

² modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade (Art. 6º, XXIII, Lei 14.133)

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br





II. DO COMITÊ DE GOVERNANÇA E GESTÃO FISCAL

De acordo com o OFÍCIO CIRCULAR Nº 184/GAB/SMEconomia/2025, com amparo nos Decretos Municipais 11045/2025 e 11187/2025, *“Todos os procedimentos indenizatórios, emergenciais, processos licitatórios, adesões a atas, inexigibilidades de licitação, dispensas de licitação, aditivos de acréscimo de valor e reequilíbrios contratuais somente tramitarão e se encaminharão para o seu deslinde após serem avaliados e aprovados pelo Comitê, que emitirá parecer autorizativo nos autos do requerimento”*.

No caso em análise, consta aprovação do respectivo Comitê de Governança e Gestão Fiscal.

NOME DO ELABORADOR	CARVALHO	30/06/2025 09:55	ABRAMINHA			RAFAEL ABB	30/06/2025 15:23	ANNA CAROLINA FERREIRA DE MOURA DIAZ DA SILVA
DESCRIÇÃO	Para o acompanhamento e aprovação, autenticado pelo Comitê de Governança e Gestão Fiscal.							
DESCRIÇÃO DO PROCESSO	ADMINISTRATIVO	09/06/2025 15:23	DISPENSAS DE LICITAÇÃO	ADMINISTRATIVO	ADMINISTRATIVO	DISPENSAS DE LICITAÇÃO	ADMINISTRATIVO	ADMINISTRATIVO
DESCRIÇÃO DO PROCESSO	DISPENSAS DE LICITAÇÃO							

III. DOS APONTAMENTOS

Para facilitar a compreensão dos principais apontamentos constantes deste parecer, o que não afasta a necessidade de a Pasta demandante observar os integrais termos da manifestação, indicam-se, objetivamente, quais medidas devem ser adotadas para levar adiante a contratação pretendida:

1. Discriminar de forma mais aprofundada os diferenciais dessa coleção, se existem outras no mercado que atenda ao “Projeto Livro Livre” com o tema proposto e em que pontos essa escolhida se diferencia das demais, ou se somente existe essa;
2. certificar-se de que todas as condições de habilitação/certidões estejam regulares;
3. inserir as cláusulas necessárias faltantes, salvo as que são dispensadas ou não se aplicam;

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

Av. Pres. Getúlio Vargas, 490 - Bairro Popular
CEP 78043-415 Cuiabá - Mato Grosso

gabinete.pgm@cuiaba.mt.gov.br



4. providencie ou justifique quanto a análise de riscos que não foi possível constatar nos autos;
5. informe e avalie os motivos pela adoção do sistema de registro de preços.

IV. DA CONCLUSÃO

ANTE DO EXPOSTO, opino pela POSSIBILIDADE, COM RESSALVAS, de prosseguimento do presente feito através do procedimento de Inexigibilidade de Licitação, nos termos deste parecer.

A possibilidade jurídica está condicionada ao atendimento das recomendações constantes neste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

Em caso de dúvida jurídica, esta Procuradoria deve ser consultada, para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos.

É o parecer, salvo outro juízo.

Cuiabá - MT, 28 de outubro de 2025.


JUSSARA HELENA AMORIM DE JESUS ALCOFORADO
Procuradora do Município
OAB/MT - 2695

