



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 02/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 1355/2025

PROCESSO LICITATÓRIO: 018/ 2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DA EMPRESA PARA AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PEDAGÓGICO COLEÇÃO SOLUÇÃO PROSINHA VOL.2 AL - 4 ANOS E COLEÇÃO SOLUÇÃO PROSINHA VOL.3 AL - 5 ANOS EDITORA SARAIVA QUE CONTRIBUEM PARA O NÍVEL PRÉ I E PRÉ II, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA.

CONTRATADA: BM COMERCIO E SERVIÇO LTDA -CNPJ Nº 34.044.898/0001-11.

PARECER JURÍDICO

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da legalidade da contratação da empresa BM COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA, inscrita no CNPJ nº 34.044.898/0001-11, visando a aquisição de livros didáticos, Pedagógico Coleção Solução Prosinha vol.2 al - 4 anos e Coleção Solução Prosinha vol.3 al - 5 anos Editora Saraiva que contribuem para o nível Pré I e Pré II em atendimento a Secretaria Municipal de Educação.

Anexo ao pedido, encontram-se: Documento de Formalização de Demanda e a justificativa da contratação; Termo de Referência ; Estudo Técnico Preliminar com a Justificativa da Contratação; Carta de Apresentação e Proposta Comercial; Despacho autorizador do procedimento de Inexigibilidade; Reserva Orçamentária; Declaração de Compatibilização; Declaração de Exclusividade; Documentos de constituição da empresa; certidões de regularidade fiscal e jurídica da empresa e minuta do contrato.

Vem os autos para análise.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

O processo de inexigibilidade de licitação está sujeito a algumas exigências formais que devem ser atendidas e possuem expressão na lei 14.133/2021.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Nesse sentido, o artigo 72 de referida lei elencou um rol com o mínimo necessário para a instrução do processo de contratação direta, senão vejamos:

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.

Dessa forma, a presente análise se dará a vista dos documentos exigidos em referido artigo e sua regularidade.

II.I DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

Consta do Documento de Formalização de Demanda nº 034/2025 a seguinte justificativa para contratação:

Dados da Demanda
1. Justificativa da necessidade da contratação, considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso:
O presente documento manifesta a necessidade da contratação de empresa especializada, para a aquisição de material educacional para estudantes da Educação Infantil 4 a 5 anos sendo Material Pedagógico da Soluções Prosinha vol 2 e Soluções Prosinha vol.3 da Editora Saraiva para a Rede Municipal de Ensino.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Por sua vez, consta do Estudo Técnico Preliminar uma extensa abordagem temática acerca das razões e das qualidades das obras a serem contratadas, denotando a singularidade e qualidade do material a ser contratado.

A esse respeito, reputo pertinentes, dentre toda a justificativa, destacar o seguinte enxerto das conclusões da equipe técnica:

I – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse do interesse público (obrigatório):

A Secretaria Municipal de Educação prima pelo aperfeiçoamento da Educação da Rede Municipal de Ensino a Escolha da empresa BM COMERCIO E SRVICO LTDA se justifica-se que o material confeccionado aborda todos os conteúdos que devem ser trabalhados junto a Educação Infantil uma vez que o material didático cada vez que a modalidade de ensino não possui material didático fornecido pelo governo federal e a Secretaria Municipal de Educação junto ao Departamento Pedagógico observou que o apoio deste material durante o ano letivo de 2025, faz-se necessário para o desenvolvimento do ensino aprendizagem de acordo com a nova legislação contida na BNCC.

A contratação de uma empresa para adquirir livros didáticos da coleção Solução Prosinha vol.2 al - 4 anos e Solução Prosinha vol.3 al - 5 anos da Editora Saraiva são adequados por varias razoes como:

- **Conteúdo Pedagógico** : os livros da coleção Solução Prosinha vol.2 al - 4 anos e Solução Prosinha vol.3 al - 5 anos DA Editora Saraiva são desenvolvidos por especialistas em educação infantil, seguindo as diretrizes curriculares nacionais que garante um conteúdo pedagógico adequado a faixa etária.
- **Material Didático**: esses livros oferecem atividades e recursos visuais que são importantes para estimular o desenvolvimento cognitivo, motor e socioemocional dos estudantes desta faixa de desenvolvimento educativo.
- **Apoio ao Professor**: funciona com apoio as atividades um guia pedagógico que ajudam a conduzir um planejamento de forma eficaz e com alinhamento curriculares na pratica pedagógica com um alto desenvolvimento entre estudante e professor com o desenvolvimento diária com atividade lúdicas e criativas.

V – LEVANTAMENTO DE MERCADO e justificativa da escolha da solução mais adequada para a contratação:

Feita a análise dos livros a serem utilizados na educação infantil da Rede municipal de Ensino na faixa etária de 4 e 5 anos da serie Pré I e Pré II a Coleção Prosinha vol .2 e vol. 3 d a Editora Saraiva se destacam no mercado de livros para a educação infantil por sua abordagem pedagógica cuidadosamente elaborada para atender as necessidades de desenvolvimento dos estudantes nesta faixa etária, visto que possui uma variedade de atividades que estimulam o desenvolvimento cognitivo, emocional, social e motor e promove a alfabetização na linguagem lúdica e eficaz de acordo com as diretrizes educacionais garantindo qualidade e relevância pedagógica.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

Desse modo, entendemos estar devidamente justificada a necessidade e a vontade do administrador, quanto ao mérito, não devendo a Procuradoria aprofundar-se mais quanto à necessidade, pois, cumpre destacar, não cabe a este órgão emitir parecer jurídico quanto ao conteúdo do material a ser adquirido, tampouco as razões da escolha, pois tais análises são de competência do setor técnico responsável da Secretaria, visto dependem de conhecimento especializado na área, e já expostos no Estudo Técnico Preliminar, supondo-se, dessa forma, que tais requisitos foram preenchidos pelo material apresentado pela empresa a ser contratada, ficando o presente parecer adstrito à avaliação do preenchimento dos requisitos previstos na lei do procedimento de inexigibilidade em vigência.

II.II DA ESPÉCIE DE INEXIGIBILIDADE – ART. 74, I, LEI 14.133/2021.

Nesse sentido, cumpre informar que a presente contratação foi requerida com amparo no art. 74, I da Lei Federal 14.133/2021, e sobre a qual a presente análise se fundamentará.

Dispõe o mencionado art. 74, I da Lei em comento:

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 - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

Por sua vez, dispõe o § 1º de referido artigo:





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

§ 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. (Grifamos).

Ainda de acordo com Marçal Justen Filho, “deve interpretar-se o dispositivo como indicando instituições dotadas de credibilidade e autonomia em relação ao mercado. A inviabilidade de competição pode ser evidenciada através de documentação emitida por instituição confiável e idônea, ainda que não integrante no Registro Público de Empresas Mercantis e sem natureza sindical.” (2012, p. 416/417).

No caso em apreço, a **Empresa em questão apresentou Declaração de Exclusividade emitido pela Câmara Brasileira do Livro, Agência Brasileira do ISBN, suprimindo o requisito constante do § 1º acima descrito.**

Neste diapasão, o Tribunal de Contas da União – TCU, manifestou-se no Acórdão nº. 3.290/2011, Plenário TC-030. 180/2010-4, tendo como relator o Ministro José Jorge, em matéria semelhante ao presente processo, senão vejamos:

“É lícita a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita junto a editoras que possuam contratos de exclusividade com os autores para editoração e comercialização das obras, o que, porém, não isenta o gestor de justificar os preços contratados. Representação apontou como irregular a contratação direta de editora para a aquisição de livros didáticos e paradidáticos para 300 escolas de ensino médio, no valor de R\$ 2.516.225,00, efetuada pela Secretaria Estadual de Educação do Pará – Seduc/PA, com recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O relator ressaltou inicialmente que havia concedido medida cautelar, a qual foi endossada pelo Plenário, vedando novas aquisições diretas de livros, por falta de observância do disposto no comando contido no art. 25, inciso I, da Lei n. 8.666/1993. Ao abordar essa questão, observou que o Tribunal deparou-se, em outras ocasiões, com casos concretos semelhantes ao que ora se examina. Registrou que “esta Casa tem admitido a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita diretamente às editoras, por essas





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

possuírem contratos de exclusividade, com os autores, para a editoração e a comercialização das obras (Decisão nº 1.500/2002- P, Acórdão nº 1.299/2003- 1ªC, Acórdão nº 1.889/2007-P, Acórdão nº 835/2009-P, Acórdão nº 6.803/20102ªC e Acórdão nº 950/2011-P); ou quando reconhecida a condição de comerciante exclusivo de uma empresa (distribuidora ou livraria), outorgada pela editora (Acórdão 320/2005-1ªC)". Tal orientação, consignou, resulta fundamentalmente da inviabilidade de competição, por impossibilidade de efetuar o confronto de ofertas. E prosseguiu: "Há que se verificar se, na contratação feita pela Seduc/PA, por inexigibilidade de licitação, ficou caracterizada a exclusividade de fornecimento e, portanto, a inviabilidade de competição, respaldada em atestado de exclusividade, em acordo com o preconizado no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93...". O relator, com esse intuito, considerou declaração da Câmara Brasileira do Livro – CBL, que atesta a "exclusividade da edição, publicação, distribuição e comercialização, em todo o território nacional, das referidas obras", assim como a declaração de que a editora contratada é representante exclusiva, no estado do Pará, da editora que detém os direitos para distribuição de seis dos títulos que foram adquiridos. Foram também trazidos aos autos cópias dos contratos firmados entre os autores e as editoras, que demonstram a exclusividade de edição e comercialização. Por esses motivos, o relator, divergindo do entendimento de que seria indevida a referida inexigibilidade, considerou "estar comprovada a exclusividade da editora contratada na editoração e comercialização das obras adquiridas, sendo regular, a meu ver, sua contratação direta pela Seduc/PA". Acrescentou, a propósito, que "normativo federal (IN/MARE nº 02/98) permite a contratação direta de editoras, por inexigibilidade, para a compra de livros e periódicos". A despeito disso, vislumbrou indícios de sobrepreço nas aquisições efetuadas. Isso por que não teria sido observada condição imposta pela IN/MARE 02/1998 de fornecimento de desconto mínimo de 20% sobre o preço de capa. Ressaltou que "a referida inexigibilidade não é suficiente para dispensar o gestor da justificativa para os preços contratados, a teor do que determina o art. 26, inciso III, da lei de licitações". Por esses motivos, ao acolher proposta formulada pelo relator, o Plenário decidiu considerar improcedente a representação. Não obstante, determinou ao FNDE que "considere, quando da análise da prestação de contas dos recursos repassados à Secretaria Estadual de Educação do Pará – Seduc/PA, no âmbito do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, os indícios de sobrepreço apontados no presente processo, referentes à contratação das editoras (...) e, caso sejam





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

detectados que os potenciais prejuízos tenham se concretizado, instaure a competente Tomada de contas especial”. Precedente mencionados: Acórdãos nºs 6.803/2010 e 1.163/2011, ambos da Segunda Câmara. Acórdão n.º 3.290/2011-Plenário, TC-030.180/2010-4, rel. Min. José Jorge, 7.12.2011.” – Destaquei.

Diante disso, resta assegurado a plenamente aceito pela legislação e jurisprudência a inviabilidade de competição com empresa de comercialização exclusiva da obra a ser contratada.

II.III DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO.

Por sua vez, quanto ao valor da contratação, cabe importante ressalva, da qual pode depender, aí sim, a legalidade ou ilegalidade da contratação.

A busca de preços junto a outras empresas notoriamente especializadas para o fornecimento do objeto, não pode ser adotada com a finalidade de comparar preços e, a partir disso, escolher o contratado, optando-se, eventualmente, pelo particular que oferecer o menor valor.

A justificativa de preços que indicar essa linha de conduta estará fatalmente equivocada e poderá inquirir de ilegalidade a contratação direta, **que não tem o menor preço como justificativa para a contratação, mas, sim, a busca do melhor fornecedor possível para um objeto considerado diferenciado, cuja aferição objetiva através do menor preço foi excepcionada pelo legislador, justamente, por inadequada e incompatível.**

De fato, sendo, a inexigibilidade de licitação, fundada na impossibilidade de comparação objetiva entre propostas, **a escolha não pode se dar em razão do preço.** Feita nesses termos, a seleção do fornecedor do produto buscado resulta de uma comparação simples e objetiva e, portanto, frontalmente avessa à hipótese tratada.

Ademais, se o preço é fator preponderante na escolha do contratado, cabe questionar se o objeto possui a singularidade necessária para justificar uma contratação por exclusividade, já que, a rigor, um objeto peculiar, diferenciado, com especial grau de





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

dificuldade e incerteza na produção de resultados, a ponto de exigir apenas um fornecedor exclusivo, não comporta a escolha pautada simplesmente no preço.

Por essa razão, a própria lei não exige pesquisa de mercado na inexigibilidade de licitação, mas tão somente que se justifique o preço contratado.

A esse respeito, consta no processo administrativo as notas fiscais com os serviços e valores prestados.

Além disso, o TCU¹ reconhece que, na inexigibilidade, é plausível a utilização, n justificativa de preços, de notas do fornecedor a ser contratado

“2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. Denúncias oferecidas ao TCU apontaram possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o fundamento da inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), firmadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Entre os pontos discutidos nos autos, mereceram destaques a avaliação quanto à presença simultânea dos requisitos de natureza singular do objeto e notória especialização do contratado, que levaram à inviabilidade de competição, e a justificativa dos preços praticados. No que diz respeito aos preços contratados, o relator assinalou em seu voto, preliminarmente, a “dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário)”. Segundo ele, essa linha de raciocínio “vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário”. Acerca do caso concreto, o relator assinalou que a ECT conseguiu demonstrar a adequação dos preços pactuados levando em conta os valores praticados, pelas empresas contratadas, em outras avenças por

¹ Acórdão nº 2993/2018 – Plenário, disponibilizado no Informativo de Licitações e Contratos nº 361





PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DO OESTE
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA

elas mantidas, restando, pois, “demonstrada a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar”. E **concluiu: “Com isso em mente, enfatizo que a justificativa dos preços contratados observou o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema”, no que foi acompanhado pelos demais ministros.** Acórdão 2993/2018 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Bruno Dantas.

Dessa forma, não se adentra no mérito da escolha por razões de valor dispendido, ficando a critério do gestor e sua equipe a incumbência de justificar e comprovar o custo x benefício da aquisição perante os órgãos fiscalizadores.

III - CONCLUSÃO

Face ao exposto, considerando os supracitados dispositivos, os entendimentos doutrinários, opina-se pela legalidade da contratação da empresa **BM COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA**, inscrita no CNPJ nº 34.044.898/0001-11, por preencher requisitos do art. 74, I, § 1º da lei Federal 14.133/2021, regulamentada no âmbito Municipal pelo Decreto 3.113/2024.

É o parecer.

São Gabriel do Oeste-MS, 31 de janeiro de 2025.

MARILZA GRICHOSWSKI PITCHENIN
ADVOGADA DO MUNICÍPIO
OAB/MS 12.166





MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DO OESTE

RUA MARTIMIANO ALVES DIAS, Nº 1211 - CENTRO - CNPJ: 15.389.588/0001-94

SAO GABRIEL DO OESTE/MS - CEP 79.490-000

FONE: (67) 3295-2111



CÓDIGO DE ACESSO

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Este documento foi assinado digitalmente/eletronicamente pelos seguintes signatários nas datas indicadas

Para verificar a validade das assinaturas acesse o link abaixo