



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



**PARECER JURÍDICO Nº 157/2018**

**De Lavra: Assessoria Jurídica**

**PROCESSO nº 859/18**

**EMENTA:** Direito Administrativo. Contrato administrativo. Inexigibilidade de licitação. Lei Federal n.º 8.666/93. Aquisição de livros didáticos de fornecimento exclusivo. Recomendações.

**1. RELATÓRIO**

A Secretaria Municipal de Administração, através da Comissão Permanente de Licitações, solicita manifestação sobre a possibilidade de contratação direta para com a Empresa Amazônia Livros e Vídeos Ltda (CNPJ 02.902.143.0001-14), para o fornecimento de livros didáticos da coleção Curumin, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação do Município.

O processo administrativo chegou a este Departamento Jurídico com 45 páginas, instruído com os seguintes documentos:

1. Solicitação da SEMED, mediante Ofício nº 228/18, em que se enumera os motivos para a aquisição dos livros de modo direto, constando em anexo o Termo de Referência, Parecer Técnico e Didático pela equipe da própria SEMED, Parecer Técnico Pedagógico, expedido pela Câmara de Educação Infantil (CME), representada pelo Presidente do Conselho Municipal de Educação, dados e informações retiradas da ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação;

2. Justificativa de contratação direta, subscrita pela Secretária de Educação;

3. Ofício nº 03/2018 expedido pela Amazônia Livros e Vídeos Ltda, apresentando o contrato social e a proposta de preço, conforme solicitado;

4. Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral junto a RFB, Declaração de Exclusividade, expedida pela Câmara Brasileira do Livro, em que atesta que a Amazônia Livros e Vídeos Ltda é a única autorizada a distribuir e comercializar as obras Curumim: Educação Infantil 4 anos e Curumim: Educação Infantil 5 anos.

5. Certidão Negativa junto ao CNJ; Certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, certidão de regularidade do FGTS, certidão negativa de natureza tributário expedido



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



pelo Estado do Pará, certidão negativa de natureza não tributária expedida pelo Estado do Pará, certidão conjunta positiva com efeito de negativa expedido pelo Município de Belém, certidão judicial cível positiva;

6. Despacho ao Setor de orçamento;
7. Dotação orçamentária no importe de R\$ 114.075,00;
8. Despacho a CPL;
9. Autuação da CPL, indicando a modalidade de inexigibilidade nº 003/2018;
10. Despacho a Assessoria Jurídica, para manifestação.

Compulsando a documentação colaciona nos autos do processo em testilha, temos a manifestar o seguinte:

Eis o relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade - *em termos simplórios* - é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.

Art. 37, XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Tal princípio - o da licitação -, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva. Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (***exceptiones sunt strictissimoe interpretationis***). Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar. São os casos das licitações tidas por **inexigíveis, dispensadas** ou **dispensáveis**.

No caso embutido como objeto do presente parecer jurídico, refere-se ao fornecimento de **livros didáticos comercializados exclusivamente por uma só editora**. Objeto que, a priori, configura-se como de inexigibilidade.

Pois bem.

Os serviços pretendidos possuem de fato previsão contida na Lei nº 8.666/93, mais precisamente dentre as hipóteses em que é inexigível a realização de licitação, vide os termos do artigo 25, II, § 1º, cumulado com o artigo 13, V, pela ordem:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes;

Analisando os supramencionados preceitos normativos frente à situação em foco, e tendo-se em consideração as informações repassadas pela Administração, é possível verificar que aparentemente se trata de um caso de inexigibilidade de licitação. Isso porque, de antemão, há de se reconhecer que o objeto contratual fora apresentado ao Conselho Municipal de Educação, e este aprovou sem ressalva alguma. E como há atestado de exclusividade expedido pela Câmara Brasileira de livros, não resta prejudicada a impossibilidade de competição. E isso se comprova com a documentação apresentada nos autos do processo.

De acordo com o Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 89 do Tribunal de Contas da União:

**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**



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



**editoração e comercialização das obras, o que, porém,  
não isenta o gestor de justificar os preços contratados.**

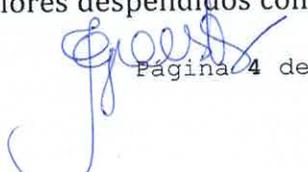
Todavia, ainda que a Declaração de Exclusividade expedida pela Câmara Brasileira do Livro ateste que a edição e publicação seja exclusiva em favor da Amazônia Livros e Vídeos Ltda, não consta, nos autos, declaração de que a Empresa em questão, seja a única autorizada a distribuir e comercializar as obras em questão no Estado do Pará -PA. Isso porque, a Câmara Brasileira do Livro apenas atesta que a Empresa emitiu uma declaração com esse teor, todavia, não se encontra nos autos do processo administrativo tal declaração.

Além disso, o fato de ser possível enquadrar a hipótese de inexigibilidade de licitação para o objeto aqui avençado, em nada permite a Administração Pública em não justificar o preço a ser pago pelo objeto. Em verdade, trata-se de um dos principais problemas e necessidade de motivação no âmbito do poder público.

É necessário que a Administração Pública deixe claro nos autos as razões que a levaram a escolher aqueles veículos para serem contratados. Convém deixar claro nos autos requisitos como “a natureza estritamente técnica” da obra ou sua “necessidade para o serviço”, bem como, os motivos que levam a Administração Pública a optar por aquele(s) veículo didático em específico.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, sobre o assunto, assim se manifestou:

Considerando que o princípio basilar da licitação e da contratação direta sem licitação é a isonomia, quando indicar as características que singularizam um objeto, ou, simplesmente, que o diferenciam no mercado, deve o administrador público consignar nos autos o motivo da sua escolha. Há, sem laivo de dúvida, razoável margem de subjetivismo na escolha do objeto, mas é preciso que o gestor público esclareça por que prefere esse, ao invés daquele outro periódico, posto que todos têm valor intrínseco a opção depende, nesse caso, do comprador. Ainda que seja ato discricionário, exige motivação. Não se trata aqui de elaborar uma substancial justificativa técnica, mas de dispor nos autos de uma sintética manifestação que permita ser contrastada, oportunamente, pelas áreas de controle, nos termos exigidos em lei. Sintética, porque seria impensável obrigar o gestor a gastar tempo, justificando uma longa tramitação, a ponto de igualar os valores despendidos com a

  
Página 4 de 7



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



remuneração dos envolvidos na burocracia administrativa, com o valor da própria assinatura. É princípio elementar da Administração Pública que a economicidade e a racionalidade das ações pautem a conduta do bom gestor público.

Não é de se olvidar, que a ausência dessas justificativas já fora utilizada como causa de penalização de gestores (Cf. Acórdão 3291/2009-TCU-Segunda Câmara e o julgamento de seus embargos de declaração (Acórdão 5525/2009 – TCU – Segunda Câmara).

Nos autos, consta Pareceres Técnicos em que, a priori, se visualiza que as obras a serem adquiridas, estão voltadas para a emancipação, que é sempre simultaneamente vivenciada na educação dos valores políticos e econômicos para que ocorre a aprendizagem na Escola. Há, aprovação do próprio Conselho Municipal de Educação. **Embora na Justificativa, não haja elementos que evidenciam realmente a razão da escolha do fornecedor.**

Outra situação imprescindível, trata-se da justificativa quanto ao preço a ser pago pelos bens. É indispensável que haja comprovação da razoabilidade do preço, conforme exige o art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93:

Art. 26. [...] Parágrafo Único – O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...); III – justificativa do preço;

Nesses casos em específico, a Administração Pública deve diligenciar para que lhe sejam praticados os descontos aplicáveis aos demais contratantes. A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

De acordo com a IN/MARE nº 02 de 17 de Abril de 1998, que regulamenta especificamente a matéria aqui tratada:

[...]

4. Na aquisição de periódicos nacionais ou estrangeiros a contratação direta é admitida desde que realizada

  
Página 5 de 7



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



diretamente com a editora tendo por limite o preço de assinatura;

4.1. Na aquisição de livros estrangeiros o limite será o preço de capa.

5. A contratação direta é também admitida para a compra de livros nacionais, devendo ser exigido desconto mínimo de 20% (vinte por cento) sobre o preço de capa.

No caso trazido à baila, há apenas a proposta da Empresa, datada de 27/03/2018, cujo valor global é R\$ 114.075,00, sem a discriminação de nenhum desconto, tampouco, a comparação do preço utilizado para o fornecimento do mesmo objeto a outro ente público. Enfim, não se verifica justificativa que ateste que o valor apresentado é condizente com o preço de mercado.

Ultrapassadas as questões jurídicas, passamos a opinar.

### 3. CONCLUSÃO

À vista do texto legal acima transcrito, e considerando a proposta apresentada, esta Assessoria, salvo melhor juízo do Administrador Público, isentando adentrar no mérito administrativo, segundo o qual colaciona-se à conveniência e oportunidade do Gestor Municipal, assim como qualquer opinião jurídica vinculativa, haja vista não ser este o papel desta Assessoria, muito pelo contrário, se manifesta favoravelmente à contratação direta, com fulcro no art. 25, I, da lei 8.666/93, desde que seja incluído nos autos do processo:

*3.1.. Que seja formalizada a abertura do procedimento administrativo junto ao setor competente, bem como, protocolo e numeração das páginas nesta Prefeitura, conforme preceitua a exigência do art. 38 da Lei Nº 8666/93;*

*3.2. Que seja incluído no Processo, declaração de que a Empresa seja a única autorizada a distribuir e comercializar as obras em questão no Estado do Pará – PA e não apenas reproduzir;*

*3.3. Justificativa quanto ao preço a ser contratado, cuja razoabilidade do valor da contratação seja aferida por meio de comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos;*

  
Página 6 de 7



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



*3.4. Que no preço, seja aplicada o desconto de 20% sobre o preço da capa, cujo Informativo nº 89/2011 do TCU já se previu, com base na IN/MARE nº 02/1998.*

*3.5. Que seja retificado no Termo de Referência os itens 8.2, 9.1 e 10.1, tendo em vista a não atenção ao objeto e caracterizações no presente Processo;*

É o parecer, s.m.j.

Santa Izabel do Pará (PA), 03 de Abril de 2018.

  
**FRANCISCO GERALDO MATOS SANTOS**  
ASSESSOR JURÍDICO MUNICIPAL – PMSIP  
OAB/PA 23.276