



Processo administrativo nº 05/2024

Inexigibilidade de Licitação nº 01/2024

Assunto: Aquisição de sistema de ensino – Sistema Aprende Brasil

PARECER JURÍDICO nº 003/2024/LIC

1) Do Objeto e da Fundamentação legal:

Trata-se de inexigibilidade de licitação para a aquisição de sistema de ensino Sistema Aprende Brasil, fornecido com exclusividade pela GRÁFICA E EDITORA POSIGRAF LTDA.

O referido Sistema de Ensino visa aprimorar os recursos didáticos e pedagógicos para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem da rede pública de ensino de Lebon Régis.

Segundo extrai-se do ETP, chegou-se à conclusão que o único sistema de ensino que poderia atender de forma global as necessidades educacionais seria o Sistema Aprende Brasil, que possui livros didáticos integrados, um portal de educação, acompanhamento e monitoramento pedagógicos; sistema de gestão de informações educacionais e monitoramento de qualidade de ensino, e, ainda um sistema de avaliação que possibilita a coleta e a sistematização de informações sobre o desempenho dos alunos.

E é justamente em face dessas conclusões e em razão das singularidades que o referido sistema apresenta que se vislumbra a possibilidade de sua contratação por inexigibilidade de licitação, o que será objeto da manifestação que se segue.

Inicialmente, observa-se que a Constituição Federal brasileira em seu artigo 37, inciso XXI dispõe sobre os procedimentos que devem ser adotados obrigatoriamente pelos órgãos da Administração Pública para adquirir bens ou contratar serviços, estabelecendo como princípio fundamental o da realização de licitações públicas com vistas a resguardar os princípios da isonomia e da vantajosidade.

De todo modo este mesmo artigo estabelece que a lei poderá ressalvar casos em que não se faça necessária a realização de licitação, seja em razão de sua dispensa ou de sua inexigibilidade.





A Lei Federal nº 14.133/21 dispôs em seu artigo 74, sobre as hipóteses de inexigibilidade de licitação. **Desse modo, cumpre analisar a possibilidade de seu cabimento dentre as hipóteses previstas no referido artigo da Nova Lei de Licitações e Contratos, a seguir transcrito:**

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 comerciais 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:

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Da leitura acima se extrai inicialmente que o artigo 74 estabelece em seu *caput* ser a inexigibilidade de licitação caracterizada pela inviabilidade de competição, e isto se dá quando o interesse público somente possa ser atendido por um único fornecedor, ante a impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento.

O inciso I do art. 74 prevê como critério para a configuração da inexigibilidade de licitação a exclusividade.

A seu turno o inciso II trata da hipótese de contratação de profissional do setor artístico.

Por fim, o inciso III do art. 74 alude a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, como critério para a configuração da inexigibilidade de licitação.

Portanto, estas são as hipóteses legais que determinam a inexigibilidade de licitação. Desse modo, cumpre analisar se o presente caso concreto se adéqua a elas.





Consta no Parecer Técnico Pedagógico elaborado pela Secretaria Municipal de Educação a informação de que a aquisição do sistema de ensino almejado proporcionará o uso de material didático moderno e de excelente qualidade, oportunizando o aperfeiçoamento dos educadores e melhor qualificando os alunos das escolas municipais. Em face disto, conclui-se que não é possível o estabelecimento de critérios objetivos de comparação entre este sistema de ensino que a Secretaria Municipal de Educação pretende adquirir e outros eventualmente existentes, demonstrada, portanto, a inviabilidade de competição na forma prevista pelo *caput* do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/21.

O Professor Marçal Justen Filho, em parecer específico que proferiu a respeito do tema aqui tratado, indica a autonomia dos municípios para escolherem a proposta pedagógica de suas respectivas redes de ensino, tendo em vista as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/96), nos seguintes termos:

“A eventual existência de uma pluralidade de instituições de ensino aptas a fornecer sistemas integrados de educação não é causa para afastamento das regras sobre inexigibilidade de licitação. No caso em exame, há inviabilidade de competição sob dois ângulos. Primeiramente, é impossível estipular critérios objetivos de comparação entre o SABE desenvolvido pela Consulente e os sistemas adotados por outras. Ademais disso, as regras específicas do setor educacional, relacionadas com a liberdade didático-pedagógica, confirmam a impossibilidade de adoção de mecanismos de competição. Produz-se aqui uma circunstância peculiar das contratações relacionadas com os sistemas de ensino. Em vista das necessidades identificadas por certa escola, o sistema educacional concebido pela Consulente será a melhor solução para a Administração, segundo uma avaliação de conveniência que não comporta comparação por parâmetros de julgamento objetivo. Em outras palavras, a ausência de contratação da Consulente impedirá a implantação de sistema de ensino, cuja configuração final demandou anos de investimento e trabalho e que atende de modo perfeito e satisfatório às necessidades identificadas por um determinado município. A contratação de outra empresa, que não a Consulente, poderá propiciar o surgimento de outro sistema, diverso do ofertado pela Consulente. Isso pressuporá a adoção de outros critérios didáticos e pedagógicos para a escolha do sistema integrado. Porém, uma vez reputados adequados os métodos de ensino envolvidos no Sistema da Consulente (especialmente em face de seu conteúdo didático e pedagógico), não haverá alternativas de aquisição isolada do material.”

Neste ponto, cumpre destacar que os conteúdos do Sistema de Ensino Aprende Brasil, dentre eles os textos, desenhos e ilustrações são protegidos pela Lei Federal nº 9.610/98 (propriedade intelectual).

De igual modo, os programas e tecnologias que compõem o portal educacional também são protegidos como propriedade intelectual pela Lei Federal nº 9.609/98.





Observamos que tanto o treinamento quanto o aperfeiçoamento de pessoal fornecidos com o Sistema Aprende Brasil podem ser qualificados como serviços técnicos especializados, uma vez que pressupõem notória especialização, o que demonstra novamente a singularidade desse Sistema.

O artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/21 dispõe:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XVIII – serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...)

XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

O inciso XIX do artigo 6º, da Nova Lei de Licitações indica como de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade - decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades - permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Entende-se por atendido também o disposto no referido dispositivo, uma vez que a GRÁFICA E EDITORA POSIGRAF LTDA, fornecedora do Sistema Aprende Brasil possui elevado conceito e detém notória especialização, em nível nacional, na área educacional.

Frise-se, mais uma vez, que o acompanhamento e assessoramento pedagógicos são prestados por profissionais especializados, nos moldes do disposto no artigo 6º, inciso XVIII, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133/21, o que permite concluir pelo atendimento também do disposto no artigo 74, inciso III da mesma lei.





Observa-se que o processo se acha devidamente instruído com documentos que atestam a exclusividade que a GRÁFICA E EDITORA POSIGRAF LTDA detém em relação ao Sistema de Ensino Aprende Brasil, senão vejamos: **Atestado do Sindicato Nacional dos Editores de Livro - SNEL, atestando a exclusividade, para todo o território nacional, do Sistema de Ensino Aprende Brasil em favor da GRÁFICA E EDITORA POSIGRAF LTDA.**

Ressalta-se, que ante o exposto resta evidente que o sistema de ensino Aprende Brasil tem considerável complexidade, eis que a solução é composta por livros didáticos, portal de educação e acompanhamento e assessoramento pedagógico, todos integrados e desenvolvidos por especialistas.

No caso, o enquadramento no inciso I do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/21 não parece o mais adequado, isso porque ao analisarmos a documentação juntada, pertinente à exclusividade dos produtos e serviços, refere-se apenas ao conteúdo desenvolvido pela editora responsável e que compõe o Sistema de Ensino Aprende Brasil.

Nada obsta que existam no mercado outros sistemas de ensino que tenham formatação igual ou similar, **contudo com conteúdo, recursos e/ou orientação diferentes.**

Por outro lado, o artigo 74, em seu *caput*, ampara as hipóteses nas quais a competição é inviável e, a seguir, traz um rol exemplificativo de situações, dentre as quais a do inciso III, que prevê a contratação por inexigibilidade quando o objeto se tratar dos serviços técnicos de natureza singular, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. Em alguns casos, a licitação não pode ser realizada devido à impossibilidade de aferir, mediante critérios objetivos, a proposta mais vantajosa entre várias soluções; a escolha de um sistema de ensino, por exemplo, passa por um aprofundado estudo técnico quanto à sua qualidade e compatibilidade com as diretrizes de educação adotadas pelo município

Portanto, em razão da exclusividade e dos serviços técnicos de natureza singular acima descritos (assessoramento pedagógico e aperfeiçoamento de professores), cumpre concluir que a aquisição pretendida também se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74, inciso III da Lei Federal nº 14.133/21.

2) Da Justificativa do Preço:

Levando-se em conta que se trata de hipótese de inexigibilidade de licitação em decorrência da exclusividade do fornecedor/distribuidor/representante, a apresentação de outras propostas seria impossível, mas nada impede que a Administração verifique se os mesmos estão compatíveis com a realidade do mercado em se tratando de produto ou serviço similar, ou mesmo em compras realizadas por outros Entes da Federação ou outros Município, podendo assim a Administração adquiri-lo sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios, o que desde já se recomenda que se faça.





Município de

Lebon Régis

Coração do Contestado



3) Conclusão:

Em face de tudo o que aqui foi exposto, demonstrado que o sistema de ensino Aprende Brasil é dotado de características singulares que impedem o estabelecimento de comparações (vide descritivo do sistema, Parecer Técnico Pedagógico e Estudo Técnico Prévio – ETP, documentos anexos ao Memorando nº 076/2024); que este sistema pertence com exclusividade à empresa GRÁFICA E EDITORA POSIGRAF LTDA., dotada de notória especialização na área educacional e que prestará serviços de assessoramento e aperfeiçoamento aos professores da rede municipal de ensino, opina-se pela possibilidade da realização da contratação pretendida mediante a realização de procedimento de inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de estabelecimento de competição para a contratação do sistema de ensino em comento se enquadrar nas hipóteses do artigo 74, *caput*, incisos I e III, da Lei Federal nº 14.133/21, conquanto observados os requisitos do artigo 72, da mesma lei.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado a análise, apreciação e aprovação da autoridade superior.

É o parecer. Submeta-se à apreciação da autoridade superior.

Lebon Régis (SC), 29 de janeiro de 2024.

(Assinado digitalmente)

Fernando Padilha Kuhnen
Procurador do Município
OAB/SC 24.879

