

**Parecer sobre contratação direta, por inexigibilidade de  
licitação, de sistema de ensino**

**Marçal Justen Filho**

Doutor em Direito

Professor Titular da UFPR de 1986 a 2006

Advogado e parecerista em Direito Público

## SUMÁRIO

<b>I - Os fatos e os quesitos .....</b>	<b>1</b>
<b>II - Ressalva inicial.....</b>	<b>3</b>
<b>III - A questão da educação.....</b>	<b>3</b>
III.1 - O arcabouço constitucional .....	3
III.2 - Decorrências constitucionais.....	4
III.3 - A Lei de Diretrizes e Bases .....	4
III.4 - A escolha da proposta pedagógica .....	6
III.5 - A parceria entre o ensino público e a iniciativa privada.....	7
III.6 - As contratações administrativas e o problema da licitação .....	9
<b>IV - A obrigatoriedade da licitação .....</b>	<b>9</b>
IV.1 - Os princípios pertinentes à licitação .....	9
IV.1.1 - A licitação e o princípio da isonomia .....	9
IV.1.2 - A licitação e o princípio da república.....	9
IV.1.3 - A ausência de fim autônomo da licitação .....	9
IV.1.4 - A presunção meramente relativa .....	10
IV.2 - Diferenciação entre as hipóteses de dispensa e inexigibilidade.....	10
IV.2.1 - Dispensa de licitação .....	10
IV.2.2 - A inexigibilidade de licitação .....	11
IV.3 - A figura da inexigibilidade de licitação.....	11
IV.3.1 - A inaplicabilidade do conceito de “impossibilidade de competição” .....	12
IV.3.2 - O elenco exemplificativo dos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666.....	12
IV.3.3 - A inviabilidade por ausência de objetividade.....	13
IV.3.4 - Síntese sobre o conceito de “inviabilidade de competição”.....	14
IV.3.5 - A contratação fundada no “caput” do art. 25 da Lei nº 8.666 .....	15
IV.4 - A concepção da “singularidade do objeto” .....	17
IV.4.1 - O “objeto singular” como “necessidade diferenciada” .....	18
IV.4.2 - A necessidade administrativa diferenciada .....	19
IV.4.3 - A proteção jurídica à Administração.....	19
IV.4.4 - Síntese .....	20
IV.5 - O descabimento de decisões “irracionais”.....	20
IV.5.1 - Ainda a ausência de critério “matemático” .....	20

IV.5.2 - A competência discricionária.....	21
IV.6 - A compatibilidade com o princípio da isonomia .....	23
IV.6.1 - A garantia de acesso de todos os interessados.....	23
IV.6.2 - Argumento que prova demais .....	23
IV.6.3 - A improcedência do argumento .....	24
IV.6.4 - Ainda a compatibilidade com os fins buscados.....	24
IV.6.5 - Síntese .....	24
IV.7 - O entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União .....	25
<b>V - O caso concreto .....</b>	<b>26</b>
V.1 - O Sistema de Ensino Aprende Brasil .....	27
V.1.1 - Os Livros Didáticos .....	27
V.1.2 - A integração com o Portal Aprende Brasil.....	27
V.1.3 - O SIMEB .....	30
V.1.4 - As soluções de integração dos recursos.....	31
V.1.5 - O atendimento pedagógico personalizado .....	31
V.1.6 - A avaliação externa.....	32
V.1.7 - Síntese .....	32
V.2 - O atendimento articulado a necessidades diferenciadas .....	32
V.3 - A inviabilidade de competição.....	34
V.3.1 - Considerações gerais.....	34
V.3.2 - O caso concreto: a existência de um objeto não dissociável .....	35
V.3.3 - A característica original e única do Sistema.....	37
V.4 - O caso concreto: a inviabilidade de competição de modo específico .....	37
V.4.1 - Os dois aspectos da inviabilidade de competição.....	37
V.4.2 - As características dos sistemas de ensino.....	37
V.4.3 - A ausência de critérios objetivos de comparação .....	38
V.4.4 - O reflexo de qualificações personalíssimas .....	38
V.4.5 - A irrelevância jurídica da pluralidade de alternativas .....	39
V.4.6 - A aplicação do caput do art. 25 da Lei nº 8.666.....	39
V.5 - O agravamento dos riscos na área da Educação .....	39
<b>VI - Conclusão .....</b>	<b>40</b>

**Marçal Justen Filho**

**P A R E C E R**

**EDITORA POSITIVO LTDA.** honrou-me com a solicitação de parecer versando sobre viabilidade de contratação direta da Consulente, por inexigibilidade de licitação, para fornecimento de sistema de ensino.

**I - Os fatos e os quesitos**

1. A Consulente narrou que atua no mercado educacional há mais de 40 (quarenta) anos, de forma especializada no fornecimento de Sistemas de Ensino, relacionados ao processo educativo e de aprendizagem. Essa atuação envolve a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.
2. Segundo a Consulente, sua atuação se iniciou em 1972. Ao longo do tempo, houve a implantação do Sistema Positivo de Ensino (SPE), o qual atende aos vinte e seis Estados brasileiros e o Distrito Federal, mil e cem municípios brasileiros e o Japão. São mais duas mil e cem escolas, quinhentos e trinta mil alunos e cinquenta e três mil professores.
3. A aceitação e o sucesso desse Sistema conduziram à expansão de sua implantação também para o âmbito das escolas públicas municipais e estaduais. Houve o desenvolvimento do projeto de pesquisa e validação em 2005. A partir de 2006, foi constituído o Sistema de Ensino Aprende Brasil. Atualmente, tal Sistema é utilizado em vinte e um Estados brasileiros, mais de duzentos



municípios e atende a aproximadamente duas mil e oitocentas escolas em todo o país. Isso envolve mais de vinte e três mil professores e quatrocentos e oitenta mil alunos.

4. A Consulente acrescentou que os seus Sistemas de Ensino atenderam, em 2013, mais de um milhão de alunos, em cerca de quatro mil e novecentas escolas, sendo utilizados por mais de setenta e seis mil professores.

5. Conforme informou a Consulente, o Sistema de Ensino Aprende Brasil é composto por elementos que se articulam entre si, incluindo Livros Didáticos Integrados, Portal de Educação na Internet, Assessoria Pedagógica, Sistema de Monitoramento Educacional e Sistema de Avaliação Externa de Aprendizagem.

6. A Consulente apresentou-me Atestados de Desempenho e Capacidade Técnica, fornecidos por diversas instituições de ensino da rede pública e privada de vários estados da federação, Atestado do Sindicato Nacional dos Editores de Livros - SNEL, Declaração da Câmara Brasileira do Livro - CBL, Certidão da Associação Brasileira das Empresas de Software, e vários certificados, inclusive internacionais, de avaliação de desempenho.

7. Ademais, recebi todo o material descritivo dos recursos, funções e características técnicas do Portal Aprende Brasil, do Assessoramento Pedagógico, do Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil (SIMEB) e do Sistema de Avaliação Externa de Aprendizagem.

8. Anteriormente, o signatário ofereceu à Consulente<sup>1</sup> um parecer sobre o cabimento de sua contratação direta, por inexigibilidade de licitação, por órgãos públicos que pretendessem utilizar o Sistema de Ensino Aprende Brasil. Em virtude do decurso do tempo e de outros eventos supervenientes, a Consulente pretende a atualização do parecer apresentado, envolvendo os quesitos abaixo expostos:

---

<sup>1</sup> Por motivo de cisão parcial, a Gráfica e Editora Posigraf S.A. transferiu a atividade de edição e editoração de livros didáticos para a Editora Positivo Ltda., assim como os direitos patrimoniais de autor dos livros didáticos e obras coletivas, incluindo o Sistema de Ensino Aprende Brasil.



- a) O conjunto de serviços e materiais compreendidos no “Sistema de Ensino Aprende Brasil” envolve objeto de natureza singular, passível de enquadramento na hipótese do art. 25, caput, da Lei nº 8.666?
- b) Permanecem presentes os pressupostos para contratação direta, por inexigibilidade, da Consulente para o fornecimento do “Sistema de Ensino Aprende Brasil” a órgãos da Administração Pública?

Passo a responder.

## **II - Ressalva inicial**

9. Grande parte das questões versadas pela Consulente já foi examinada preteritamente pelo signatário, a propósito de questões fáticas similares<sup>2</sup>. O presente parecer contempla a reiteração de afirmações já realizadas, destacando as peculiaridades do caso concreto e agregando outros dados, quando necessário. Ademais, contempla uma atualização de parecer elaborado há alguns anos. Em muitas passagens, o texto foi mantido de modo integral. Em outros pontos, houve a adequação às novas circunstâncias, em razão das inovações implementadas no sistema de ensino. No entanto, a essência do entendimento mantém-se inalterada.

## **III - A questão da educação**

10. Seria ocioso asseverar a importância dos processos de educação formal para a realização dos valores e fins mais fundamentais da sociedade. Mas a questão não dispensa algumas ponderações sobre a disciplina jurídica pertinente.

### **III.1 - O arcabouço constitucional**

11. A redução de desigualdades é objetivo fundamental da República brasileira, nos termos do art. 3º, inc. III, da CF/88. A Constituição também determina que a educação é “direito de todos”, devendo ser promovida “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e

---

<sup>2</sup> O signatário também elaborou inúmeros estudos teóricos, refletindo seu entendimento sobre situações similares. Citem-se *Curso de Direito Administrativo*, 10. ed., São Paulo: RT, 2014, p. 528 e ss.; *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 16. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 386 e ss..



sua qualificação para o trabalho” (art. 205).

12. Dentre os princípios que regem o ensino (art. 206), inserem-se a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (inc. I), “liberdade de aprender, ensinar, (...)” (inc. II) e “garantia de padrão de qualidade” (inc. VII). Garante-se o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (art. 208, VII).

13. Em especial, o art. 211, § 1º, prevê que a função redistributiva da União será exercida “(...) de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (...)”. O art. 214 (que prevê o planejamento nacional da educação) estabelece como diretrizes a “universalização do atendimento escolar” (inc. II) e a “melhoria da qualidade do ensino” (inc. III).<sup>3</sup>

### III.2 - Decorrências constitucionais

14. A igualação material (em termos regionais e sociais) e a garantia de padrões de qualidade compõem um valor fundamental da Constituição na área da educação. É dever do Poder Público municipal buscar mecanismos que permitam a recomposição da qualidade do ensino e o seu acesso à integralidade dos destinatários da educação obrigatória.

### III.3 - A Lei de Diretrizes e Bases

15. A questão assume contornos peculiares também diante do regime a que se submete a atividade de educação no Brasil. Em 1996, foi editada a Lei nº 9.394, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. Extraem-se desse diploma as regras adiante transcritas, que têm relação direta com o objeto do presente exame:

“Art. 9º A União incumbir-se-á de: (...)”

---

<sup>3</sup> A Lei nº 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabelece o seguinte: “Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.”

*IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;*

*(...)*

*Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:*

*I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;*

*II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;*

*III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;*

*IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;*

*V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.*

*(...)*

*Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:*

*I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;*

*II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;*

*(...)*

*Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:*

*I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;*

*II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;*

*III - zelar pela aprendizagem dos alunos;*



(...)

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

“I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

(...)

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

(...)

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

(...)

III – os órgãos municipais de educação.”

16. A legislação federal assegura – em razão da autonomia municipal – a liberdade de opção pedagógica de cada sistema municipal de ensino. Cabe ao sistema de ensino (composto pelas instituições de ensino e pelos órgãos municipais de educação) estabelecer normas destinadas a orientar a proposta pedagógica das escolas que o integram.

#### III.4 - A escolha da proposta pedagógica

17. A adoção dessa proposta pedagógica resulta de um juízo técnico e acadêmico, insindicável sob os parâmetros comuns de avaliação objetiva que caracterizam a competição em licitação. Pressupõe a participação dos estabelecimentos de ensino (que já integram o sistema de ensino – art. 18 da Lei nº 9.394) e dos próprios docentes (art. 13, I) e profissionais da educação (art. 14, I), na sua formulação.

18. Ora, não é cogitável um mecanismo objetivo de comparação entre vários possíveis sistemas. Assim se passa, em primeiro lugar, em virtude das



características de cada qual, que incorporam critérios didáticos e pedagógicos determinados e passíveis de aferição apenas segundo o regime de liberdade consagrado pela Lei nº 9.394.

19. Note-se que o art. 15 da Lei nº 9.394 dirige-se precisamente às instituições públicas de ensino. A regra estipula que *“Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”*.

20. A disciplina legal é apropriada sob todos os aspectos. Primeiramente, dispõe que cabe originariamente aos sistemas de ensino – capitaneados pelo Poder Público, através dos órgãos municipais ou estaduais de ensino – o controle dos aspectos pedagógicos e administrativos das escolas públicas. Esse regime é necessário naquelas unidades federativas, em que ainda não há um grau de desenvolvimento que permita atribuir maior esfera de autonomia às instituições específicas.

21. Porém, a regra também admite sua aplicação útil àquelas dotadas de maior grau de desenvolvimento. Nesses, cabe ao sistema de ensino reconhecer autonomia mais extensa às unidades escolares. Pode-se cogitar de situação limite em que a sofisticação de determinadas instituições de ensino seja tão intensa a ponto de suprimir qualquer competência do sistema de ensino para imiscuir-se na autonomia pedagógica da instituição.

22. Desse modo, assegura-se a aplicação da regra nos vários municípios e estados, independentemente do seu grau de desenvolvimento na área de educação. Haverá casos em que a fixação de propostas pedagógicas será realizada, total ou parcialmente, de modo centralizado. Em outros, tais escolhas específicas serão disseminadas entre as instituições, segundo normas – prévias ou de aprovação posterior – dos órgãos municipais e estaduais. E poderá haver casos de atribuição de autonomia quase plena às próprias instituições de ensino para essa tarefa.

III.5 - A parceria entre o ensino público e a iniciativa privada

23. Por outro lado, é fundamental garantir às instituições públicas de



ensino o acesso aos mecanismos mais modernos e eficientes de rápido desenvolvimento da qualidade da educação.

24. Por isso, é necessário permitir a associação entre a escola pública e instituições privadas de ensino. É notória a intensidade com que se praticam, no âmbito privado, parcerias destinadas a transferir o conhecimento e a técnica acumulados por instituições de ensino mais tradicionalmente estabelecidas (tal como se verifica relativamente à Consulente).

25. Não seria cabível que as instituições públicas fossem mantidas alheias a esse eficiente instrumento de qualificação da rede de ensino. Isso significaria rejeitar a busca da eficiência na administração dos recursos públicos. Também conduziria à frustração do objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais, que é um dos fins da Nação brasileira (CF/88, art. 3º).

26. A disseminação dos métodos de ensino desenvolvidos nos grandes centros urbanos é fator fundamental de igualação entre instituições de ensino com origens e recursos absolutamente distintos.

27. Sustentar o contrário aviltaria o princípio constitucional do ensino público (CF/88, arts. 205, 206, inc. VIII, e 208). A ordem constitucional não se satisfaz com que o Poder Público apenas mantenha escolas. Exige que essas sejam adequadas, o máximo possível, ao “desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF/88, art. 205). Em síntese, o ensino público há de ser um ensino de qualidade. Isso implica o dever da Administração Pública de buscar todos os meios possíveis para o aperfeiçoamento dos mecanismos de educação. Requer-se, inclusive, que o Poder Público recorra a modelos e ideias já implantados com sucesso no ensino privado – respeitada sempre a liberdade de opção pedagógica.

Essa afirmação não se orienta à “privatização” do ensino. Ao contrário, trata-se de assegurar a conexão entre os modelos públicos e privados, inclusive no setor educacional. A “privatização” do ensino ocorreria – isto sim – com o esvaziamento da escola pública, com a deterioração ou não atualização de sua qualidade, de modo que todos os que tivessem alguma posse viessem a evitá-la, recorrendo ao ensino privado.



III.6 - As contratações administrativas e o problema da licitação

28. A formalização de ajustes entre Administração Pública e entidades privadas propicia uma avaliação dos requisitos para a sua formalização. Põe-se a questão da exigência da licitação prévia.

**IV - A obrigatoriedade da licitação**

29. A Constituição Federal consagrou o princípio da obrigatoriedade da licitação. Impôs que as contratações de obras, serviços, compras e as alienações pela Administração Pública sejam realizadas mediante processo de licitação pública (art. 37, inc. XXI). Foi consagrada a presunção de que prévia licitação produz a melhor contratação.

IV.1 - Os princípios pertinentes à licitação

30. A disciplina constitucional da licitação reflete alguns princípios fundamentais.

*IV.1.1 - A licitação e o princípio da isonomia*

31. A obrigatoriedade da licitação se relaciona, primeiramente, com o princípio da isonomia. O dever de promover uma disputa ampla e objetiva se relaciona com o dever de tratar igualmente a todos os que se encontram em situação equivalente.

*IV.1.2 - A licitação e o princípio da república*

32. Mas a licitação também se relaciona com o princípio da república, cuja afirmação acarreta o dever de o agente estatal promover a melhor contratação possível.

*IV.1.3 - A ausência de fim autônomo da licitação*

33. Logo, é inquestionável que a licitação não é dotada de um fim autônomo em relação à atuação estatal. A obrigatoriedade da licitação é uma manifestação principiológica, o que propicia a sua adequação às circunstâncias da atividade administrativa concreta. O procedimento licitatório é um instrumento para a realização de valores consagrados pelo Direito.

34. Portanto, seria incorreto reputar que a licitação consiste num fim próprio, numa função essencial, num objeto autônomo da Administração Pública. A atividade administrativa do Estado se orienta a promover a contratação mais



vantajosa (inclusive para promover o desenvolvimento nacional sustentável). A licitação é um meio para atingir esse fim e, inclusive, assegurar o tratamento isonômico a todos os potenciais interessados.

35. Se a licitação for compreendida como uma espécie de solenidade litúrgica, cuja prática se traduz em formalidades dissociadas dos princípios e dos fins que norteiam a atividade administrativa, os resultados serão desastrosos e haverá contratações inconvenientes e ineficientes. Impõe-se o dever de licitar porque se presume ser essa a alternativa mais adequada para a obtenção da contratação mais vantajosa.

*IV.1.4 - A presunção meramente relativa*

36. Mas presunção de que a licitação assegura a contratação mais vantajosa é meramente relativa, tal como reconhecido pela própria Constituição.

37. Se a vontade constitucional fosse de **toda e qualquer** contratação ser precedida **sempre** de licitação, a redação do art. 37, inc. XXI, da CF/88 seria diversa. A ressalva constitucional – autorizando contratações sem licitação – revela a consciência de que a prévia licitação pode conduzir à frustração dos valores constitucionais mais relevantes.

IV.2 - Diferenciação entre as hipóteses de dispensa e inexigibilidade

38. A Constituição presume que a melhor contratação será obtida através de um procedimento licitatório formal. Mas admite explicitamente que essa presunção seja afastada em face de determinadas circunstâncias.

*IV.2.1 - Dispensa de licitação*

39. Nos casos de dispensa de licitação, a lei elimina a obrigatoriedade da licitação por reputar inconveniente sua efetivação. Estabelece um rol taxativo dos casos de contratação direta, com base em um critério de avaliação dos benefícios (possíveis) e dos prejuízos (inevitáveis) que poderiam concretizar-se em virtude do desenvolvimento do procedimento licitatório em cada caso. Em tais hipóteses, a autorização legal para contratação direta deriva da previsão do legislador de prejuízos superiores aos potenciais benefícios.

40. É fundamental destacar que, nos casos de dispensa, o legislador exaure a especificação dos casos de contratação direta. Por isso, a dispensa de

licitação depende de previsão explícita em lei, cujo rol é exaustivo e não pode ser ampliado.

*IV.2.2 - A inexigibilidade de licitação*

41. Já a inexigibilidade não reflete propriamente um juízo sobre conveniência ou inconveniência da licitação. Ao tratar da inexigibilidade, a lei se baseia em uma estimativa acerca da inutilidade da licitação. Assim, nos casos de dispensa a licitação será inconveniente, enquanto que nas hipóteses de inexigibilidade, será inútil.

42. Essa inutilidade resultará de razões de diversa ordem, tal como abaixo melhor exposto. Segundo a redação do art. 25 da Lei nº 8.666, a inexigibilidade de licitação ocorre quando for inviável a competição. Ressalte-se que o conceito de “inviabilidade de competição” não foi explicitado legislativamente. Pode-se afirmar que a intenção legislativa é abarcar, de modo amplo, todas as situações aptas a caracterizar a inviabilidade de competição.

43. A lei remete à verificação das circunstâncias em face do caso concreto, reconhecendo a impossibilidade de elenco exaustivo. Configura-se, nesse ponto, a grande diferença prática entre as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

44. Quando se trata de inexigibilidade, o legislador reconheceu a impossibilidade de promover um elenco taxativo, por ser logicamente impossível antever todas as situações em que ocorrerá a inviabilidade da competição. Por isso, ainda que a lei indique situações de inexigibilidade, o rol normativo tem natureza exemplificativa.

45. Toda a doutrina se manifestou nesse sentido, como se pode ver em CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>4</sup>, CARLOS PINTO COELHO MOTTA<sup>5</sup>, CARLOS ARI SUNDFELD<sup>6</sup> e DIÓGENES GASPARINI<sup>7</sup>.

IV.3 - A figura da inexigibilidade de licitação

46. É necessário aprofundar o exame do instituto da inexigibilidade de

<sup>4</sup> *Curso de Direito Administrativo*, 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p. 560.

<sup>5</sup> *Eficácia nas Licitações e Contratos*, 9. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 341.

<sup>6</sup> *Licitação e Contrato Administrativo*, 2. ed., cit., p. 43.

<sup>7</sup> *Direito Administrativo*, 17. ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 609.



licitação. Segundo o art. 25 da Lei nº 8.666, a inexigibilidade de licitação se aplica nos casos em que se configurar a inviabilidade de competição.

*IV.3.1 - A inaplicabilidade do conceito de "impossibilidade de competição"*

47. O inc. I do art. 25 da Lei nº 8.666 consagra a situação de impossibilidade de competição propriamente dita. O dispositivo prevê a contratação direta nos casos em que a Administração somente pode ser satisfeita mediante um único objeto, uma única prestação, de um único sujeito. Não há possibilidade de competição no mercado. Logo, a execução da prestação necessária a satisfazer a necessidade da Administração somente pode ocorrer por meio da atuação de um determinado sujeito.

48. Mas daí não se segue que a inviabilidade de competição se verifique apenas em tais hipóteses. Também pode ocorrer em outras situações, ainda quando haja muitas alternativas de escolha para a Administração.

49. Assim se passa porque a inviabilidade de competição envolve não apenas a impossibilidade da competição propriamente dita, mas a inadequação da licitação para propiciar um resultado útil à Administração.

*IV.3.2 - O elenco exemplificativo dos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666*

50. As ponderações acima se fundam num argumento literal. Afinal, a Lei utilizou a expressão "inviabilidade" de competição, expressão linguística distinta de "impossibilidade" de competição. Mas esse não é o fundamento jurídico mais relevante para a interpretação exposta.

51. Muito mais fundamental do que a mera questão redacional é a existência de um rol exemplificativo dos casos de inviabilidade de competição, consagrado nos incisos do próprio art. 25 da Lei nº 8.666. Analisando-se os casos arrolados nos diversos incisos do referido artigo, confirma-se que o conceito de inviabilidade de competição é muito mais amplo do que a figura da "impossibilidade" de competição.

52. A simples leitura dos três incisos já induz à existência de situações qualitativamente distintas, o que evidencia que o conceito de "inviabilidade de competição" não é simples, unitário e homogêneo. Compreende uma pluralidade de situações, que podem ser muito diversas entre si. Em outras palavras, os



exemplos contidos no art. 25 demonstram que a inviabilidade de competição se configura mesmo em hipóteses em que existe pluralidade de alternativas de contratação para a Administração.

*IV.3.3 - A inviabilidade por ausência de objetividade*

53. O inc. III do art. 25 da Lei nº 8.666 qualifica como inviável a competição nas hipóteses de contratação de profissionais do setor artístico.

54. Ora, as manifestações artísticas comportam pluralidade de alternativas, excetuadas situações muito especiais. Se, por exemplo, a Administração pretender contratar um cantor para animar um evento cívico ou adquirir uma obra plástica para guarnecer um prédio público, sempre existiriam diversos particulares a serem contratados. Existem milhares (senão milhões) de cantores e de artistas plásticos, permitindo uma pluralidade de alternativas de escolha para Administração.

55. Não se pode afirmar, portanto, que a regra do inc. III apenas se aplicaria quando houvesse uma única hipótese de escolha disponível para a Administração. Essa interpretação esbarra em dois postulados fundamentais da hermenêutica jurídica.

56. O primeiro consiste em que não se prestigia a interpretação que torna inútil um dispositivo legal. A interpretação ora rejeitada acarreta a inutilidade do dispositivo. Se esse dispositivo fosse orientado a determinar que a Administração pode contratar diretamente o profissional do setor artístico somente quando existir apenas um disponível, o inc. III no art. 25 seria destituído de conteúdo jurídico próprio. Afinal, essa situação já estaria abrangida no inc. I.

57. O segundo postulado é o de rejeição à interpretação que torna impossível a aplicação do dispositivo legal. Considerando-se o universo das situações fáticas do mundo real, nunca haveria uma situação havendo um único artista disponível para contratação. Afinal, a natureza da atividade artística acarreta a multiplicidade de sujeitos em condição de executar um objeto necessário para a Administração Pública. Logo, seria materialmente impossível produzir contratação direta fundada no inc. III.

58. Mas a incorreção da tese se revela pela análise da questão de fundo.



O exame da situação disciplinada evidencia, mais até do que outras circunstâncias, que a inviabilidade de competição abrange situações muito mais complexas do que a simples ausência de pluralidade de alternativas.

59. É que o desempenho artístico é uma manifestação da personalidade humana, dotada de elevada carga de subjetivismo – não apenas na execução, mas especialmente na avaliação. A arte reflete uma característica absolutamente pessoal e individual: nenhuma manifestação artística é exatamente idêntica à outra. Essa criatividade se exterioriza em todas as manifestações artísticas.

60. Isso não equivale à inviabilidade de escolha. Cada pessoa tem até mesmo a necessidade de selecionar, dentre as manifestações culturais, aquela de sua preferência. O que se afigura impossível é a adoção de um critério objetivo de julgamento, orientado a selecionar a proposta inquestionavelmente mais “vantajosa” para a Administração.

61. Anote-se que essa orientação reflete entendimento do próprio TCU, tal como se extrai de julgado abaixo referido:

*“No tocante à aquisição direta de objetos para presentes, o Tribunal, acompanhando entendimento por mim manifestado na ocasião, entendeu descaracterizada a irregularidade, ante a efetiva condição, na hipótese, de inexigibilidade de licitação, quer pelas características dos artigos adquiridos - peças de arte confeccionadas em prata e em pedras brasileiras -, quer por sua destinação - cerimônias protocolares de troca de presentes com autoridades estrangeiras, por ocasião de visitas oficiais. (...) A Lei neste caso não estabelece, como faz crer a Unidade Técnica, que devam ser apresentados documentos que comprovem que se trata de único fornecedor, até porque a existência de mais de um fornecedor pressupõe que os produtos adquiridos são manufaturados, passíveis de comparação com outros de mesma finalidade, circunstância inconcebível para objetos de arte.” (Acórdão nº 210/2001, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira, j. 22.08.2001, DJ 11.9.2001)*

IV.3.4 - Síntese sobre o conceito de “inviabilidade de competição”

62. O exame do art. 25 da Lei nº 8.666, acima apresentado, comprova a

complexidade do conceito de *inviabilidade de competição*. É incorreta a visão simplista de que seria exigível a licitação sempre que houvesse diversos particulares em condições de desempenhar a prestação necessária à satisfação do interesse estatal.

63. Portanto, não é juridicamente cabível reputar que somente caberá a contratação direta por inexigibilidade de licitação quando houver uma única alternativa disponível para a Administração.

IV.3.5 - A contratação fundada no "caput" do art. 25 da Lei nº 8.666

64. Por outro lado, a inexigibilidade configura-se não apenas nas hipóteses contempladas nos incisos do art. 25. Insista-se em que as situações ali previstas são meramente exemplificativas.

65. Essa proposta é desenvolvida pela doutrina há muito tempo. Nessa linha, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO afirmou que:

*"Em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para bom cumprimento de seus misteres e a realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e, se esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, caput."*<sup>8</sup>

66. De modo similar, HELY LOPES MEIRELLES já assinalava, anteriormente, que "casuísmo e a inépcia do legislador não podem ser invocados para impor o procedimento licitatório quando este se mostrar absolutamente incompatível com a contratação pretendida pela Administração"<sup>9</sup>.

67. Justamente por isso, existem diversos precedentes do próprio TCU reconhecendo a validade de contratações diretas que não eram subsumíveis a nenhum dos incisos do art. 25. Admitem a contratação direta por inviabilidade de

---

<sup>8</sup> *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 561-562. A conclusão já constava na sexta edição de seu *Curso* (São Paulo, Malheiros, 1995, p. 306).

<sup>9</sup> *Estudos e Pareceres de Direito Público*, São Paulo: RT, 1982, v. VI, p. 19.



competição fundada no *caput* do referido dispositivo. Adiante, confirmam-se alguns julgados:

- *“O administrador, consciente das suas responsabilidades, percebeu que se tratava de serviço incomum e extraordinário. Uma inexecução parcial ou de qualidade duvidosa poderia representar prejuízo irreparável à nação, dado um possível abalo no sistema financeiro e do conhecido risco sistêmico. Essa noção de risco, em matéria de finanças, está intimamente ligada à confiança, à confiabilidade dos sistemas e das informações. A escolha da ... representou a minimização desses riscos, por ser empresa que já detinha razoável conhecimento dos sistemas utilizados pelo Banco Central do Brasil, por ser fornecedora de hardware e software à autarquia desde a década de 70 e que possuía uma Fábrica de Conversão.”* (Acórdão nº 298/2005, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, trecho da declaração de voto Min. Lincoln Magalhães da Rocha, j. 23.3.2005, DJ 1º.4.2005)<sup>10</sup>
- *“(...) não existe um efetivo mercado concorrencial de materiais betuminosos, já que a pequena produção das duas únicas refinarias brasileiras não pertencentes à Petrobras não permite a configuração de um mercado na acepção de conjunto de fornecedores em disputa permanente pela contratação. Nessas condições, não poderia esta Corte de Contas impor ao DNIT a adoção de soluções tais como a realização de licitação internacional, utilização de consórcios ou parcelamento das compras, como quer a recorrente, por estarem tais atividades albergadas pela discricionariedade reservada à Administração pela lei de licitações e contratações.”* (Acórdão nº 149/2006, Plenário, rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, j. 15.2.2006,

---

<sup>10</sup> No corpo da decisão, encontra-se a seguinte passagem, muito esclarecedora: “Relatório de auditoria acerca de despesas relativas ao ‘Bug do Milênio’. Comprovada eficácia das ações empreendidas pela Entidade, com vistas a precaver-se do Bug. Audiências. Peculiaridades da contratação autorizam a inexigibilidade de licitação, em vista da singularidade do objeto e da notória especialização da contratada, a despeito dos serviços não se inserirem no rol do art. 13 da Lei nº 8.666/93. Ausência de prejuízo ou dano para a Instituição decorrente da contratação efetuada. Acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis”.



DJ 21.2.2006)

- “(...) caso a administração, considerando as especificidades do desfazimento de ativos militares com capacidade operacional e todas as implicações dessas alienações nas relações internacionais do País, demonstre inequivocamente ser determinado comprador o único qualificado para o bem que se pretende alienar, inexigível será a licitação, nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/1993. Aliás, esse artigo assegura a inexigibilidade de licitação, quando houver inviabilidade de competição, em toda e qualquer situação, independentemente do objeto.” (Acórdão nº 2.054/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, j. 8.11.2006, DJ 13.11.2006)
- “A situação fática de dependência operacional e tecnológica e a imprescindibilidade dos serviços prestados autoriza admitir seja firmado contrato por inexigibilidade de licitação, baseado na inviabilidade de competição.” (Acórdão nº 2.418/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, j. 12.12.2006, DJ 14.12.2006)

68. Em todas essas hipóteses, verificaram-se situações concretas que não se enquadravam de modo perfeito e exato nas previsões dos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666. Mas foi admitida a contratação sem licitação porque as circunstâncias concretas induziam a inadequação, o descabimento e a inutilidade de um certame licitatório como forma de selecionar o particular a ser contratado.

#### IV.4 - A concepção da “singularidade do objeto”

69. A doutrina já reconheceu a complexidade do conceito de inexigibilidade. Em obra clássica, SÉRGIO FERRAZ e LUCIA VALLE FIGUEIREDO desenvolveram o conceito de **objeto singular**, terminologia utilizada apenas acessoriamente pela legislação. Formulavam ponderação que apresentava enorme relevância teórica e prática no sentido de que “*Cumpre precisar o conceito de ‘objeto singular’, apartando-o do ‘objeto único’.* Este último conduziria a uma impossibilidade fática e lógica de licitar”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> *Dispensa de Licitação*, São Paulo: RT, 1980, p. 86.



70. Ou seja, reconheciam que a inexigibilidade de licitação poderia configurar-se em duas situações diversas e inconfundíveis. Uma alternativa se dava nos casos de **objeto único**, em que a Administração não poderia ser satisfeita senão através de um determinado sujeito. Outra hipótese era aquela em que existisse **objeto singular**, caso em que poderia haver diversos objetos, mas fosse impossível realizar uma seleção segundo os postulados da licitação.

71. Por seu turno, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO produziu afirmativa que se tornou clássica, no sentido de que “*Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais*”<sup>12</sup>.

72. Como o referido autor apontou a individualidade de um bem, apta a excluir a licitação, poderia caracterizar-se em três situações diversas. A primeira seria a singularidade em sentido absoluto; a segunda, a singularidade em razão de evento externo ao objeto; e a terceira, a singularidade por força da natureza íntima do objeto.

73. Um bem seria singular em sentido absoluto quando dele existisse apenas uma unidade.

74. A singularidade por evento externo decorreria da agregação de um significado especial em relação a certo bem. O exemplo era de uma espada utilizada em determinado acontecimento histórico relevante.

75. A singularidade em razão da natureza íntima se configuraria quando o bem fosse produzido a partir de realização artística, técnica ou científica, “*caracterizada pelo estilo ou cunho pessoal de seu autor*”<sup>13</sup>.

76. Nesse último caso, o mestre reiterava a mesma advertência acima já destacada, acerca de que “a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos”<sup>14</sup>.

#### IV.4.1 - O “objeto singular” como “necessidade diferenciada”

77. O signatário tem insistido em que a expressão “objeto singular” não

<sup>12</sup> *Licitação*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, 2. tir., p. 15.

<sup>13</sup> *Licitação*, cit., p. 16.

<sup>14</sup> *Licitação*, cit., p. 17.

se refere a uma característica autônoma da prestação a ser executada pelo particular. O núcleo do conceito se relaciona com a necessidade a ser satisfeita, no âmbito da Administração Pública.

78. Existe “objeto singular” quando a Administração experimenta uma carência diferenciada, peculiar, insuscetível de ser satisfeita mediante a atuação comum, padronizada, desenvolvida por um sujeito qualquer. Singular é a necessidade administrativa. A prestação executada pelo particular apresenta uma singularidade que poderia ser qualificada como “reflexa” – é a decorrência da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita.

#### *IV.4.2 - A necessidade administrativa diferenciada*

79. Sempre que se cogita de inviabilidade de competição, tem-se em vista uma situação de necessidade administrativa diferenciada. A referência legal ao “objeto singular” destina-se a excluir o cabimento da contratação direta nos casos em que a necessidade administrativa não se caracterizar por dados diferenciados, complexos, peculiares.

80. Em última análise, a Lei reconhece a existência de uma pluralidade de prestações que refletem características personalíssimas e que não comportam padronização. No entanto, isso não elimina a necessidade de licitação quando as necessidades da Administração puderem ser satisfeitas de modo equivalente por qualquer prestação dotada de qualidade mínima. O exemplo clássico é o dos serviços comuns de advocacia. É evidente que cada advogado produz uma petição específica, que retrata a sua própria personalidade. No entanto, isso não importa a inviabilidade absoluta da licitação para contratação de serviços de advocacia. Assim se passa porque há atividades advocatícias suficientemente simples para serem satisfeitas por qualquer advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.

#### *IV.4.3 - A proteção jurídica à Administração*

81. Ou seja, a satisfação da necessidade diferenciada da Administração merece tutela pela ordem jurídica. A inviabilidade de competição não é um benefício ao particular contratado, mas uma solução de tutela jurídica aos interesses diferenciados e peculiares da Administração Pública.



82. Admite-se a contratação direta quando existir a necessidade diferenciada da Administração, porque uma licitação poderia conduzir a resultados desastrosos. Assim se passaria porque os critérios de seleção adotados na licitação seriam inadequados para identificar a proposta mais satisfatória. O desenvolvimento do procedimento licitatório redundaria em contratação inadequada. Haveria a seleção da proposta mais vantajosa segundo os critérios objetivos predeterminados, mas essa solução conduziria à frustração do atendimento à necessidade administrativa especial.

*IV.4.4 - Síntese*

83. A inviabilidade de competição indica situações de interesses administrativos peculiares, em que a satisfação da necessidade não pode ser atingida mediante a solução padronizada de uma licitação. Admite-se a contratação direta porque o critério de escolha da solução adequada e satisfatória não se subsume às categorias previstas numa licitação.

IV.5 - O descabimento de decisões "irracionais"

84. Como é evidente, as ponderações acima não desembocam na defesa de uma solução irracional, puramente intuitiva. Não se defende a ideia de que todas as alternativas em matéria de educação são equivalentes entre si e o processo de escolha de uma delas refletiria uma decisão irracional. Isso conduziria a escolhas puramente aleatórias, com resultados potencialmente desastrosos.

*IV.5.1 - Ainda a ausência de critério "matemático"*

85. O que se defende é o descabimento de uma seleção fundada em critérios matemáticos, que propiciem decisões insuscetíveis de controvérsia.

86. A escolha da melhor solução envolve uma ponderação de valores e circunstâncias. A autoridade pública tem o encargo de avaliar as diversas situações, verificar as necessidades concretas a serem satisfeitas, identificar as soluções apresentadas e exercitar um juízo de experiência sobre o passado e as perspectivas do futuro.

87. O tema envolve uma análise da autonomia da decisão administrativa em face da disciplina legal estrita.



*IV.5.2 - A competência discricionária*

88. Afirmar que a ordem jurídica seria incompatível com atuações dessa ordem ou que a solução de ponderação seria incompatível com a função administrativa corresponderia a investir contra a mais pacífica concepção sobre o Direito. Negar a existência de margem de autonomia decisória para o administrador público redundaria na negação da existência de competências administrativas discricionárias.

89. O instituto da discricionariedade administrativa retrata a inviabilidade de disciplinar a atividade do administrador público mediante um conjunto exaustivo de regras. A solução de eliminar a margem de autonomia de escolha do administrador público é inviável, como também é indesejável.

90. A inviabilidade deriva da impossibilidade material de a lei formal fornecer todos os critérios e todas as soluções para as situações práticas a serem enfrentadas ao longo da atividade administrativa.

91. A lei retrata formulações abstratas sobre os problemas futuros. Tais formulações não eliminam, como é evidente, o surgimento de novos problemas, de novas dificuldades. A dinâmica da realidade supera os esquemas mentais dos seres humanos.

92. Portanto, a eliminação da discricionariedade equivaleria a submeter o desenvolvimento da atividade administrativa a regras cristalizadas num momento histórico determinado.

93. Em suma, sempre surgiriam novas situações, para as quais não haveria solução definida no corpo das leis.

94. Mas a inviabilidade decorre, ademais, da impossibilidade de a lei formular soluções para certas escolhas que envolvem, necessariamente, fatores axiológicos ou o conhecimento técnico ou a mera experiência quanto aos fatos.

95. Ademais, a solução de disciplinar exaustivamente a atividade administrativa é indesejável, eis que eliminaria a autonomia do agente para encontrar a solução mais adequada ao caso concreto.

96. Estabelecer soluções padronizadas incrementa a segurança sobre as decisões a serem adotadas, mas propicia o enorme risco de decisões



inadequadas, insatisfatórias – senão absurdas.

97. O instituto da discricionariedade se justifica precisamente pela inviabilidade de o legislador adotar, de antemão, soluções padronizadas que configurem a decisão mais satisfatória e adequada para os casos concretos.

98. A autonomia é outorgada pela ordem jurídica para que o agente promova a **melhor** decisão em vista das circunstâncias. Portanto, a validade da escolha depende da demonstração de que, entre várias alternativas, foi selecionada aquela mais satisfatória e adequada. Isso não importa, no entanto, uma comparação matemática, aritmética, relativamente à vantajosidade das diversas propostas. Aliás, a referida exigência excluiria a autonomia de escolha.

99. Ou seja, a discricionariedade não autoriza avaliação pessoal meramente opinativa. A discricionariedade significa uma margem de autonomia de vontade, mas também se identifica como exercício de função. A autonomia de vontade a que se alude não se confunde com o fenômeno privado. Não é a vontade do príncipe, do proprietário privado, do “dominus”. É a vontade do exercente da função pública, encarregado de realizar concretamente os direitos fundamentais<sup>15</sup>.

100. Por um lado, a Administração terá o dever concreto de evidenciar satisfatoriamente que a licitação conduzirá a uma solução inadequada. Não bastará a mera invocação dessa justificativa. Será imperioso demonstrar cabalmente como a licitação prejudicará a adoção de alternativa satisfatória para os interesses coletivos.

101. Por outro lado, a Administração será constrangida a evidenciar que a solução adotada, através de uma contratação direta, representa a melhor alternativa possível para o interesse público. Isso significa, inclusive, comprovar a economicidade da contratação e a ausência de desperdício de recursos públicos.

102. Poder-se-ia aplicar uma fórmula tradicional ao Direito Administrativo, afirmando que a decisão acerca da contratação direta comporta controle negativo.

---

<sup>15</sup> A respeito dos conceitos de “vontade” e função administrativa, confirmam-se as obras do signatário: *Concessões de Serviço Público*, São Paulo: Dialética, 1997, p. 27 e ss. e *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 121-123; 387 e ss.



Ou seja, a dificuldade acerca da comprovação da correção do mérito do ato não exclui a possibilidade de controle acerca de sua incorreção.

103. Dito de outro modo, será reprovável a decisão administrativa quando evidenciável que a escolha, para fins de contratação direta, recaiu sobre alternativa inadequada lógica ou faticamente para realização do interesse público.

104. A impossibilidade de identificação da melhor solução não significa a ausência de reprovação do ato quando evidenciado ser a pior alternativa. Mais do que isso, quando a decisão for inadequada à realização do interesse público, deverá ser invalidada. Mais ainda, somente será válida a decisão quando se enquadrar como uma "possível" solução mais adequada.

IV.6 - A compatibilidade com o princípio da isonomia

105. Assim colocada a questão, afasta-se inclusive a violação ao princípio da isonomia. A licitação se orienta não apenas a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, mas também a promover a realização do princípio da isonomia.

*IV.6.1 - A garantia de acesso de todos os interessados*

106. Por ocasião da licitação, a escolha de certo particular para contratar com a Administração deve justificar-se nas vantagens por ele oferecidas, que se revelam objetivamente como a melhor alternativa. Logo, a escolha de determinado particular para contratar com a Administração não importará um benefício indevido ou reprovável.

107. Alguém poderia afirmar que a contratação direta põe em cheque o princípio da isonomia. Afinal, uma escolha desvinculada de critérios rigorosamente objetivos seria caracterizável como discriminatória.

*IV.6.2 - Argumento que prova demais*

108. O argumento prova demais, eis que conduz a um impasse. Se a ausência de licitação fosse inválida porque não fundada em critérios rigorosamente objetivos, qualquer decisão de natureza discricionária geraria idêntica crítica. Logo, acabaria por eliminar-se não apenas a contratação direta, senão a própria competência discricionária. Enfim, a crítica conduziria a resultado mais maléfico do que o decorrente da situação criticada.



*IV.6.3 - A improcedência do argumento*

109. Mas, além disso, o argumento é em si mesmo improcedente. Quando a Administração seleciona alternativa teoricamente adequada, que reúne condições de ser qualificada como a melhor, não se caracteriza infração ao princípio da isonomia – pelos mesmos motivos pelos quais não se pode imputar infração ao princípio da supremacia do interesse público<sup>16</sup>. Os mesmos argumentos que validam a escolha sob o ângulo da satisfação do interesse público também se prestam a imunizá-la em face do princípio da isonomia.

*IV.6.4 - Ainda a compatibilidade com os fins buscados*

110. A impossibilidade de afirmar que aquela escolha não é a melhor conduz à impossibilidade de reconhecer a infração ao princípio da isonomia. Em última análise, trata-se de reconhecer a natureza instrumental das competências estatais, tanto quanto do próprio instituto da licitação.

111. Não se pode eleger a licitação como um fim em si mesmo e adotar a concepção de que basta realizar um processo licitatório para atingir-se, de modo automático, a melhor solução para o interesse público. Essa concepção torna a licitação um valor autônomo, dando-lhe uma dimensão que nem a Constituição pretendeu. Quer-se a licitação se e quando essa for a solução mais adequada para assegurar a realização do interesse público. Mas nem a Constituição nem a Lei reputaram que a licitação deveria ocorrer sempre.

*IV.6.5 - Síntese*

112. Aliás, justamente por isso, admite-se o instituto da discricionariedade administrativa como indispensável ao desempenho das funções públicas. Embora esse não seja o espaço adequado para análise da questão, lembre-se que a discricionariedade consiste numa margem de liberdade garantida pelo Direito ao agente administrativo para promover a escolha da melhor solução no caso concreto. A existência da discricionariedade deriva do reconhecimento de que, em muitas situações, somente o exame das circunstâncias permitirá a adoção da

---

<sup>16</sup> O signatário tem manifestado crescente oposição à utilização do critério do interesse público como solução autônoma e isolada para avaliação da validade dos atos administrativos. Sobre o tema, confira-se *Curso de Direito Administrativo, cit.*, p. 150 e ss.



melhor decisão.

113. Há situações em que a lei não estabelece como parâmetro decisório senão a finalidade: a satisfação excelente do bem comum. Nesse caso, o administrador dispõe da competência para avaliar os fatos e circunstâncias e escolher, segundo critérios os mais lógicos possíveis, a melhor solução para o caso concreto. Assim se pode configurar, por exemplo, a determinação pela autoridade administrativa das mãos de direção para o tráfego das vias urbanas.

IV.7 - O entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União

114. O Tribunal de Contas da União teve oportunidade de analisar, em várias ocasiões, situações de contratação direta. As decisões variaram em vista da natureza das circunstâncias e das características de cada caso.

115. Mas a orientação preponderante foi consolidada por voto do ilustre Min. CARLOS ÁTILA, estabelecendo parâmetros com os quais se harmoniza o entendimento exposto ao longo do presente parecer. Questionava-se contratação direta de serviços de consultoria, efetuada pelo Banco do Brasil S.A. com base no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666. O voto prevalente reconheceu que a norma referida atribui competência discricionária ao gestor administrativo, subordinando-o ao controle inclusive do Tribunal de Contas. O texto abaixo reproduzido, embora mais alongado, sintetiza entendimento perfeitamente consoante com aquele acima reproduzido:

*“Nessa ação de fiscalização e de controle, penso que o Tribunal deve buscar essencialmente verificar se, diante dos elementos de informação que se possa coligir, a decisão adotada pelo administrador atendeu **de forma razoável** às exigências da lei. De posse dos dados e informações sobre o caso concreto, ao fazer essa avaliação, considero essencial, igualmente, que a Corte de Contas esteja criteriosamente atenta à margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador, para decidir em tais situações. A não ser diante de casos em que, como adiantei acima, fique flagrante e desenganadamente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei das Licitações, entendo que o Tribunal deve respeitar a opção adotada pelo administrador no momento de*



*aplicá-lo. (...) Note-se que o adjetivo 'singular' não significa necessariamente 'único' (...) Se 'singular' significasse 'único', seria o mesmo que 'exclusivo', e portanto o dispositivo seria inútil, pois estaria redundando o inc. I imediatamente anterior. (...)*

*"Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga" (Decisão nº 565/1995, Plenário, rel. Min. Carlos Átila Álvares da Silva, j. 18.11.1995, DJ 28.11.1995).*

116. O E. TCU reiterou essa compreensão em diversas ocasiões posteriores. Indique-se a Decisão nº 439/98, de relatoria do Min. ADHEMAR GHISI, em que se questionava a contratação direta de instrutores e cursos de treinamento de pessoal. No seu voto, o Relator afirmava que *"é difícil estabelecer padrões adequados de competição para escolher isentamente entre diferentes professores ou cursos, tornando-se complicado comparar o talento e a capacidade didática dos diversos mestres"*<sup>17</sup>. No corpo de sua decisão, o Relator reafirmava a necessidade de reconhecimento de competência discricionária para determinadas contratações, como instrumento de seleção da melhor alternativa.

117. Essa orientação sintetiza, ao ver do signatário, uma compreensão muito apropriada acerca do instituto da contratação direta. A tentativa de transformar a contratação direta numa atuação meramente mecânica, rigorosamente vinculada a pressupostos objetivos e supressiva de qualquer margem de autonomia, desnatura não apenas o instituto mas a própria natureza das competências reconhecidas à Administração Pública.

#### **V - O caso concreto**

118. Tomando por base os pressupostos anteriores, é cabível desenvolver a análise do caso concreto. A questão envolve o atendimento a interesses na área da Educação, por meio de uma solução concebida, desenvolvida e largamente aperfeiçoada pela Consulente. Trata-se de um sistema de ensino.

---

<sup>17</sup> Decisão nº 439/1998, Plenário, rel. Min. Adhemar Ghisi, j. 15.07.1998, DJ 23.07.1998.



V.1 - O Sistema de Ensino Aprende Brasil

119. O atendimento às necessidades na área de Educação promovido pela Consulente envolve o Sistema de Ensino Aprende Brasil. Trata-se de uma estrutura articulada de ações e propostas concretas, destinadas a dar concretude a valores fundamentais. Segundo se evidencia da documentação exibida, esse sistema não possui natureza simples e usual, pois não é composto apenas da modalidade de fornecimento de materiais ou de simples prestação de serviços<sup>18</sup>.

120. A Consulente desenvolveu um Sistema de Ensino complexo, integrado por produtos e serviços, que compreende Livros Didáticos Integrados, Portal de Educação Aprende Brasil, Acompanhamento e Assessoramento Pedagógico. Ademais, o Sistema sofreu inovação, passando a incluir o Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil e o Sistema de Avaliação Positivo.

121. Tal como exposto pela Consulente, a organização curricular, por si mesma, não resolve os problemas da educação. Toda ação dessa equipe de profissionais especialistas está subsidiada por planos de estudos consistentes que estabelecem expectativas qualificadas de aprendizagem para os alunos atingirem os melhores resultados educativos.

V.1.1 - Os Livros Didáticos

122. No que se refere aos Livros Didáticos Integrados, a coleção contém uma sequência progressiva de conteúdos previamente discutida, aprovada e constantemente atualizada por uma equipe de especialistas nas diversas áreas do conhecimento. As obras consideram, nas propostas de ensino, as necessidades de cada nível da Educação Infantil e ano do Ensino Fundamental. Contemplam diferentes graus de profundidade e sistematização, bem como a interrelação das diversas áreas de conhecimento, possibilitando um diálogo interdisciplinar entre elas.

V.1.2 - A integração com o Portal Aprende Brasil

123. Um aspecto marcante e diferencial do Sistema promovido pela

---

<sup>18</sup> Mais do que prestação de serviços, pode-se identificar uma "parceria". A expressão também não agrada ao signatário, mas difundiu-se, igualmente, na terminologia administrativa e jurídica. O tema é tratado em *Concessões...*, cit., p. 99-103 (respeitando as peculiaridades da Lei 8.987/95).



Consulente consiste na utilização de recursos tecnológicos por meio de um Portal<sup>19</sup> acessável por meio da rede mundial de computadores.

124. O aprendizado do conteúdo do Livro Didático Integrado do Sistema de Ensino torna-se mais efetivo, na medida em que o aluno e o professor utilizam-se, de maneira articulada, dos recursos disponibilizados pelo Portal Aprende Brasil, ao mesmo que dá oportunidade à aquisição de conhecimentos fundamentais no setor – o que poderia ser denominado de “alfabetização tecnológica”.

125. O Portal Aprende Brasil envolve um instrumento de conexão entre a Consulente e cada uma das escolas que passam a utilizá-lo. A Consulente reconhece o permanente surgimento de novas demandas educacionais, em diversos níveis. O enfrentamento dessas demandas envolve uma atuação educacional permanente e um processo de aprendizagem cooperativa. Isso exige formas originais e inovadoras da organização dos trabalhos, que promovam a motivação dos alunos. O Portal Aprende Brasil é um instrumento compatível com essas circunstâncias. É orientado a assegurar possibilidades de pesquisa muito amplas.

126. O Portal Aprende Brasil assegura conteúdos educacionais rigorosamente selecionados. Ademais, há a oferta de uma variedade de recursos multimídia, além de gráficos e mapas. O Portal apresenta textos explicativos, banco de imagens, banco de vozes, animações, áudios, videocursos, videoconferências, exercícios interativos e simuladores.

127. Esse Portal apresenta estratégias tecnológicas que permitem a incorporação dos recursos da internet para promover um aprendizado mais dinâmico, incentivando o desenvolvimento das capacidades individuais dos alunos.

128. No Portal Aprende Brasil, podem ser encontrados os seguintes

---

<sup>19</sup> O Portal Aprende Brasil não é mantido pela Consulente, e sim pela Positivo Informática. A Editora Positivo possui autorização para comercializar o Portal Aprende Brasil, juntamente com os demais elementos que compõem o Sistema de Ensino Aprende Brasil. A circunstância não afeta o raciocínio exposto no parecer.



ambientes: Núcleo de Conteúdo, Espaço de Criação, Canais de Comunicação, Centro de Atualidade, Intranet Pedagógica, Rede de Ideias, Ferramenta de Pesquisa e Central de Jogos. O Portal dispõe de diversas sugestões de temas para serem abordados em sala de aula, tal como exposto pela Consulente, demonstrando que o papel do professor é o de ser um articulador das situações, procurando auxiliar os alunos na pesquisa, fomentar discussões, bem como promover o desenvolvimento da aprendizagem, a partir da adoção de critérios como o “aprender a pensar”, o “aprender a aprender” e o “aprender a fazer”.

129. Os canais de comunicação existentes no Portal proporcionam aos alunos e professores o atendimento por uma equipe de educadores altamente qualificada. Fazendo uso do Sistema, o aluno e o professor podem estender as relações da sala de aula, pois dispõem de ferramentas de interação “online”, podendo fazer uso de e-mail, salas de conferência e recursos audiovisuais.

130. A Consulente acentua a necessidade de uma capacidade de comunicação autêntica do educador, de modo a estabelecer relações de confiança com os seus alunos. Isso somente é obtido mediante equilíbrio, competência e simpatia do educador. O Portal de Educação promove a integração das tecnologias da comunicação e da informação com os conteúdos desenvolvidos pelos educadores. Por meio do Sistema, o ensino é enriquecido com informações atualizadas e confiáveis.

131. Essa é uma questão fundamental, especialmente em vista da ampliação permanente e contínua dos conteúdos acessáveis por meio da internet. A amplitude de informações tornou-se um problema grave. Por um lado, a multiplicidade de conteúdos torna difícil a identificação daqueles dotados de conteúdo confiável e compatível com as necessidades e características de um processo educacional determinado. Por outro lado, essa multiplicidade torna problemático o desenvolvimento de esforços homogêneos entre os diversos atores do processo educacional.

132. Ou seja, a pura e simples disponibilidade de acesso à internet não é uma solução suficiente para assegurar resultados apropriados. Cada professor e cada aluno podem acessar os conteúdos mais distintos e diversos. Isso gera uma



fragmentação de esforços e uma frustração de resultados concretos efetivos. Para utilizar uma imagem menos sofisticada, é razoavelmente inútil realizar uma pesquisa num sítio de busca, que apresenta ao sujeito uma quantidade quase infinita de possibilidades.

133. No desenvolvimento pedagógico, os usuários do Portal têm à sua disposição materiais atuais e especializados nas áreas de Nutrição, Psicologia, Educação Física, Orientação Profissional e Educação.

#### *V.1.3 - O SIMEB*

134. Outra característica diferenciada do Sistema de Ensino Aprende Brasil é o Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil (SIMEB). Trata-se de uma ferramenta tecnológica educacional, que contempla um programa de gestão de dados educacionais. Destina-se a acompanhar e informar, através de indicadores, a qualidade da educação pública municipal, permitindo a identificação e a elaboração de planos de ações personalizados.

135. A questão apresenta relevância significativa porque, no processo de implantação das políticas educacionais, raramente ocorre uma etapa de avaliação. No Brasil, essa ausência é ainda mais acentuada devido à descontinuidade de ações nas diversas órbitas federativas.

136. No âmbito estadual e principalmente municipal, o problema aumenta quando se constata que o perfil de alguns dirigentes educacionais carece de formação específica para tratar a questão da gestão dos resultados e informações educacionais.

137. A fim de superar tal problema, a Consultante desenvolveu esse programa de monitoramento dos resultados educacionais. Isso permite o fornecimento de parâmetros científicos e informações seguras sobre a situação educacional dos alunos e das instituições que o utilizam, bem como sobre os avanços obtidos com a implantação do Sistema de Ensino Aprende Brasil.

138. A ferramenta compila uma série de indicadores oficiais (de cunho educacional e social), cujo cruzamento de dados demonstra os avanços educacionais. Possibilita, ainda, a geração de gráficos de acompanhamento e comparativos dos dados mensurados, permitindo avaliar os benefícios gerados



pela adoção do Sistema de Ensino Aprende Brasil.

139. Como o Sistema de Monitoramento Educacional é disponibilizado via web, o Gestor não precisa dispor de um servidor, equipamentos de última geração e nem de um técnico em tempo integral para implantação e acompanhamento das informações geradas pelo software. Outra característica importante é a atualização automática dos dados desse sistema pelos servidores da Consulente.

140. O SIMEB é formatado em módulos, a fim de disponibilizar informações. Cada módulo agrupa um conjunto de indicadores que fornecem parâmetros para traçar as potencialidades e os desafios da educação pública estadual e municipal.

141. O conjunto de indicadores selecionados e que compõe os módulos do Programa são definidos pela Consulente, conforme metodologia que especifica: agrupamento, público – alvo, periodicidade, usuários, fonte de alimentação das informações, utilização dos resultados, entre outros.

*V.1.4 - As soluções de integração dos recursos*

142. A Consulente mantém diversas soluções para assegurar a integração dos recursos apresentados pelo Sistema. Isso permite a identificação de dificuldades, o desenvolvimento de soluções apropriadas e a difusão dos resultados benéficos obtidos.

143. Para auxiliar no entendimento e na dinamização da proposta do Livro Didático Integrado, do Portal de Educação na *Internet* e do SIMEB, o Sistema de Ensino disponibiliza uma Assessoria Pedagógica que é prestada de formas diversas. Há os cursos presenciais de implantação regional do Sistema de Ensino, os cursos de Implantação nas Áreas de Conhecimento/Disciplina, e as capacitações específicas de Metodologia de Ensino.

*V.1.5 - O atendimento pedagógico personalizado*

144. Uma ferramenta da assessoria pedagógica muito relevante proporcionada pelo Sistema é a realização de atendimentos pedagógicos personalizados, regionalizados e permanentes, por meio de telefone, fac-símile, e-mail e online.

145. A assessoria é promovida por uma equipe de profissionais



capacitados, com vasta experiência educacional e no cenário da educação brasileira, subsidiando as instituições escolares que compõem a rede de ensino, no gerenciamento de projeções e ações a serem desenvolvidas para a conquista do potencial da comunidade educativa.

*V.1.6 - A avaliação externa*

146. A Consultante incorporou ao Sistema de Ensino Aprende Brasil, um Sistema de Avaliação Externa de Aprendizagem. Por meio de testes e questionários, são coletadas e sistematizadas informações sobre o desempenho dos alunos em diversas séries/anos e áreas do conhecimento. Esses procedimentos destinam-se a contribuir com o processo de tomada de decisão da Escola para possíveis intervenções pedagógicas.

147. Esses instrumentos de avaliação foram desenvolvidos para coletar informações válidas e confiáveis, hábeis a diagnosticar os processos de ensino e aprendizagem que a escola oferece em sua ação educativa.

148. O Sistema de Avaliação Externa de Aprendizagem relaciona-se também às propostas adotadas pelo Ministério da Educação (MEC) quanto à melhoria permanente da Educação Básica no Brasil. Esse escopo exige o monitoramento dos sistemas educacionais por avaliações externas versando inclusive sobre o aprendizado dos alunos.

*V.1.7 - Síntese*

149. Tal como exposto acima, o Sistema de Ensino da Consultante não retrata a mera realização de serviços de consultoria técnica e de capacitação na área pedagógica. Também não compreende apenas o fornecimento de materiais impressos ou de conteúdo de multimídia. A implantação do Sistema de Ensino compreende um conjunto complexo e indissociável de prestações e materiais, concebidos para serem utilizados de maneira conjugada por alunos e educadores.

V.2 - O atendimento articulado a necessidades diferenciadas

150. O Sistema propicia a satisfação de necessidades diferenciadas. Não se trata de fornecer exclusivamente materiais, nem da prestação apenas de serviços de capacitação pedagógica. O Sistema compreende a aplicação do conjunto dessas características pedagógicas, objetivando potencializar a



qualidade do ensino público.

151. Existem necessidades distintas, cujo atendimento se faz de modo integrado e articulado. Justamente por isso, torna-se descabido o argumento de que seria mais vantajoso efetuar a contratação dos diversos recursos de maneira dissociada. Assim, uma escola adquiriria o material didático de uma determinada editora, o acesso a um portal de educação de uma outra empresa, e contrataria capacitações e planejamentos pedagógicos de uma terceira.

152. O resultado de contratações fragmentadas não seria a solução mais satisfatória a ser adotada, pois os elementos isolados não apresentariam uma integração entre si. Mais precisamente, a integração propicia a existência do "Sistema de Ensino". A contratação isolada gera dificuldades insuperáveis de harmonização de conteúdos, de estratégias e de técnicas. O resultado seria a disponibilização de uma série de elementos contraditórios e insuficientes.

153. Nem caberia invocar o dever de fracionamento. Essa solução apenas se impõe nas situações em que exista viabilidade econômica e técnica de dissociação do objeto em prestações distintas, a cargo de sujeitos diversos. Isso envolve, basicamente, objetos homogêneos, que são compostos por partes autônomas entre si. No presente caso, isso não se passa, eis que cada aspecto do Sistema Educacional Aprende Brasil é relacionado com o outro. Por exemplo, os Livros Didáticos são compatíveis com os conteúdos disponibilizados no Portal (e vice-versa). O SIMEB toma em vista o conjunto das atividades pedagógicas previstas no Sistema da Consulente.

154. Isso significa que eventual contratação de uma pluralidade de empresas para os vários aspectos do Sistema eliminaria o próprio sentido de se buscar um conjunto coerente de atividades dirigidas ao desenvolvimento da educação. Enfim, fracionar a contratação, nesse caso, conduziria a desnaturar qualitativamente o objeto da contratação administrativa.

155. Esse modelo de relacionamento não é peculiar ou original. Nem deverá ser desenvolvido a partir de alguma criação arbitrária da Administração para o caso concreto da Consulente, mas encontra paralelos em diversos pontos do mundo. Como explica HELEN MARGETTS, a tendência contrária à contratação



isolada (*spot contracting*) e em direção a alianças estratégicas e convenções associativas (*partnership arrangements*) foi um fator que acarretou a ampliação em tamanho e variedade de todos os tipos de contratos de Tecnologia da Informação, com os clientes buscando contratações de longa duração que variaram ao longo tempo em virtude da demanda<sup>20</sup>.

156. Enfim, não se configura a mera aquisição de livros escolares ou de serviços técnicos. Promove-se uma atuação articulada de prestações interligadas. Isso permite ao ente público valer-se da experiência, conhecimento e capacidade organizacional da Consulente para a revisão e atualização de seus sistemas de ensino. Haverá prestações de responsabilidade da Consulente, mas não apenas isso. O sucesso do Sistema de Ensino Aprende Brasil pressupõe o envolvimento efetivo de todos os participantes da estrutura de ensino, em atuação conjugada e continuada no tempo.

### V.3 - A inviabilidade de competição

157. Essa peculiaridade do objeto da atuação da Consulente – cuja tarefa é, precisamente, a de planejar, conduzir, avaliar e dar condições materiais à implantação do Sistema de Ensino Aprende Brasil – determina a inviabilidade de se cogitar de contratação mediante prévia licitação.

#### V.3.1 - Considerações gerais

158. Nos tópicos anteriores, discorreu-se acerca das condições necessárias para a caracterização da hipótese de inexigibilidade de licitação. A possibilidade de contratação direta deriva da conjugação de uma pluralidade de condições, que se reconduzem à inviabilidade de competição.

159. Em termos analíticos, deve-se investigar a configuração de uma contratação com objeto singular, dotado de características diferenciadas que reflitam as necessidades especiais da Administração. Ademais, suas características devem impedir a competição – seja em face da ausência de outros possíveis contratados, seja diante da impossibilidade de se adotar um critério objetivo de discriminação entre uma pluralidade de possíveis proponentes.

---

<sup>20</sup> *Information Technology in Government*, London: Routledge, 1999, p. 127 (tradução livre).



V.3.2 - *O caso concreto: a existência de um objeto não dissociável*

160. A descrição do Sistema de Ensino Aprende Brasil, produzida pela Consulente – que deverá dar base a um possível instrumento contratual a ser firmado com os órgãos públicos – oferece uma demonstração da singularidade e da impossibilidade de fracionamento do objeto da atuação da Consulente.

161. Confirma que a Consulente é “detentora exclusiva dos direitos de comercialização em todo o território nacional” do Sistema de Ensino Aprende Brasil – que é disponibilizado apenas nas condições estipuladas pelo titular desses direitos.

162. Dispõe mais adiante que a execução contratual contempla o fornecimento de livros didáticos integrados, assessoria pedagógica, acessos, via internet, ao Portal Aprende Brasil, incluindo cursos às equipes docentes e diretivas, da rede pública, com a apresentação da estrutura e funcionamento dos Livros Didáticos Integrados a serem utilizados no decorrer do ano letivo. Ainda segundo essa descrição, a Consulente compromete-se a garantir o efetivo assessoramento ao Poder Público para a adequada utilização do Sistema de Ensino Aprende Brasil.

163. A implantação do referido Sistema de Ensino desenvolve-se de acordo com uma série de etapas, todas também ligadas de modo indissociável. De certo modo, é possível reconhecer a identidade de cada atividade específica. Porém, isso não significa a possibilidade de fracionamento do objeto da contratação. Como afirmado, a mera conjugação das atividades isoladas não configura o objeto pretendido. O Sistema de Ensino Aprende Brasil propriamente dito – que é apto a responder a um interesse público específico – somente está presente em face da integração de todas as etapas e aspectos conjugados no projeto desenvolvido pela Consulente.

164. Assim, por exemplo, os livros fornecidos pela Consulente envolvem materiais únicos, no sentido de que se integram em um programa abrangente de desenvolvimento educacional. Mas não basta a disponibilidade dos livros para que se tenha a qualidade assegurada pelo Sistema de Ensino Aprende Brasil como um todo. É impossível supor que, adquirindo os livros, o Poder Público estará



propiciando aos estudantes o mesmo grau de qualidade de ensino que o Sistema de Ensino é apto a proporcionar.

165. Por outro lado, o Sistema de Ensino Aprende Brasil é caracterizado por um conjunto complexo de fornecimentos. Conjuga-se o fornecimento de material escolar com sessões de capacitação, acompanhamento e orientação, além de serviços de diagnóstico, avaliação, planejamento, execução das tarefas e monitoramento dos resultados. A estrutura disponível para o fornecimento desse conjunto de utilidades somente poderia ser constituída mediante investimentos, que jamais seriam justificáveis em cotejo com a possibilidade da contratação ora em exame.

166. A operação do sistema envolve manutenção e aperfeiçoamento permanente. Os profissionais da Consulente dominam as características das várias etapas do fornecimento, sendo os únicos em condição de avaliar imediatamente os limites e identificar a possibilidade de adequação e adaptação do Sistema.

167. Isso significa que eventual contratação de uma pluralidade de empresas para os vários aspectos do Sistema de Ensino Aprende Brasil eliminaria o próprio sentido de se buscar um conjunto coerente de atividades dirigidas ao desenvolvimento da educação. Em última análise, nenhum dos envolvidos seria responsável por fazer operar o Sistema de Ensino de modo eficiente. Enfim, fracionar a contratação, nesse caso, conduziria a desnaturar qualitativamente o objeto da atuação administrativa.

168. Dito de outro modo, somente a adoção do Sistema de Ensino Aprende Brasil propriamente dito – como conjunto integrado de prestações – é apta a produzir a satisfação das necessidades da Administração. O material sem a capacitação é insuficiente. A capacitação sem prévio planejamento é inútil. O planejamento sem o diagnóstico da situação existente é impossível. Esse conjunto de tarefas sem o acompanhamento permanente e as constantes avaliações e discussões com os responsáveis pelo Poder Público conduz à perda de recursos e à ineficiência.



*V.3.3 - A característica original e única do Sistema*

169. Como instrumento para a realização dos valores constitucionais, o Sistema, em questão, somente adquire sentido quando considerado de modo integrado. A obtenção isolada de um ou outro de seus elementos integrantes nada agrega à situação atualmente existente – eis que, como é natural, os sistemas de ensino dos municípios já há muito promovem contratações para a obtenção desses itens isolados. O que o Sistema de Ensino Aprende Brasil representa de novo é precisamente a sua integração, mediante o desenvolvimento de uma parceria destinada a, de modo dinâmico, assegurar qualidade, atualização e eficiência às escolas públicas.

170. Mais do que a desnaturação do Sistema, a fragmentação das diversas prestações, aspectos e objetos impede a identificação de seu cunho diferenciado. O Sistema, em si mesmo, consiste num objeto peculiar e de natureza singular, que é distinto da mera soma de suas partes isoladas. No seu conjunto e como um todo articulado, o Sistema de Ensino Aprende Brasil propicia resultados diferenciados e que não permitem a comparação em face de outras soluções eventualmente existentes.

V.4 - O caso concreto: a inviabilidade de competição de modo específico

171. A possibilidade de existência de uma pluralidade de instituições de ensino aptas a fornecer sistemas integrados de educação não é causa para afastamento das regras sobre a inexigibilidade de licitação.

*V.4.1 - Os dois aspectos da inviabilidade de competição*

172. No caso em exame, há inviabilidade de competição sob dois ângulos. Primeiramente, é impossível estipular critérios objetivos de comparação entre o Sistema de Ensino Aprende Brasil, 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.

*V.4.2 - As características dos sistemas de ensino*

173. 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.

174. 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 satisfatório às necessidades identificadas por um determinado ente público.

*V.4.3 - A ausência de critérios objetivos de comparação*

175. 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. A adesão ao Sistema pressupõe a contratação de um objeto complexo e indissociável. E já se apontou que o objeto desenvolvido pela Consulente é apto a responder, de modo amplo, ao específico interesse público em questão.

176. A condição da Consulente como empresa privada que está em condições de fornecer à Administração o conjunto de prestações adequadas não reflete algum privilégio jurídico, em sentido técnico. Não há impedimento empresarial a que outras empresas desenvolvam sistemas com objeto similar.

177. O que se configura é uma peculiaridade própria do campo da educação. Os materiais, atividades, projetos de avaliação e planejamento e os demais elementos do Sistema de Ensino incorporam uma proposta didático-pedagógica que é inerente à própria Consulente. Resulta da experiência profissional – acadêmica e técnica – dos professores que a integram, que aplicam o seu conhecimento na produção e execução dos vários aspectos do Sistema de Ensino Aprende Brasil.

*V.4.4 - O reflexo de qualificações personalíssimas*

178. Há um vínculo indissociável entre o Sistema de Ensino e a condição pessoal de cada integrante da Consulente. Não é impossível que outra instituição



realize atividade similar. Porém, cada programa de ensino será caracterizado por traços singulares, diretamente ligados à proposta didática de cada qual.

179. Logo, a competição para a disponibilização de um sistema de educação para o Poder Público é inviável.

*V.4.5 - A irrelevância jurídica da pluralidade de alternativas*

180. A inviabilidade de competição se relaciona não à ausência de uma multiplicidade de empresas atuando no setor examinado. O ponto fulcral a ser examinado não é a quantidade de empresas atuando no setor educacional, mas a ausência de um critério objetivo de comparação entre produtos por elas ofertados. Cada sistema educacional é dotado de características próprias, que devem ser avaliadas com liberdade pelo Poder Público. Configura-se hipótese de contratação direta, em que a escolha do contratado pauta-se por disciplina diversa da sujeição a regras rígidas da seleção mediante licitação.

*V.4.6 - A aplicação do caput do art. 25 da Lei nº 8.666*

181. Caracteriza-se hipótese reconduzível ao disposto no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666. Não há parâmetros estritos de comparação entre o Sistema de Ensino Aprende Brasil e os outros sistemas de ensino eventualmente disponibilizados, precisamente porque cada um é, a seu modo, dotado de características singulares. Isso impede a adoção de um regime licitatório e impõe a aplicação da disciplina própria das contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

*V.5 - O agravamento dos riscos na área da Educação*

182. Adotar-se idêntica orientação no tocante a objetos destinados à Educação conduz a um desastre potencial. Em princípio, essa opção seria inadmissível sob o prisma do compromisso do Estado brasileiro com a qualidade de ensino.

183. Os objetos pertinentes à Educação são diretamente relacionados à realização de direitos fundamentais dos alunos. Despender recursos públicos para a Educação e oferecer objetos imprestáveis infringe todos os parâmetros de atuação republicana.

184. É evidente que somente podem ser adquiridos os objetos dotados de



atributos de qualidade que assegurem a obtenção de resultados positivos. Não podem ser adquiridos livros destituídos de qualidade, tal como não se admite a oferta de merenda escolar intragável. A mesma orientação se aplica quanto a sistemas de ensino e outras prestações relacionadas à atividade pedagógica: não se admite a aquisição fundada pura e simplesmente no menor preço.

185. Daí se segue que a decisão de promover a licitação para a contratação de objetos na área educacional deve ser acompanhada da adoção de providências destinadas a evitar resultados desastrosos e o desperdício de recursos públicos com objetos imprestáveis. Ainda assim, os critérios de seleção da proposta “mais vantajosa” serão muito difíceis de determinar.

186. Em suma, deve-se ter em vista uma regra fundamental norteadora de todas as contratações públicas: nenhuma contratação é vantajosa, por menor que seja o preço desembolsado, quando o objeto adquirido for imprestável para os fins a que se destina. Pagar pouco por um objeto inadequado infringe os deveres fundamentais da Administração. Propicia o fenômeno identificado na Economia pela expressão *seleção adversa*. No afã de incorrer no menor gasto possível, o adquirente acaba afastando os potenciais fornecedores aptos a ofertar os objetos dotados da qualidade mínima indispensável a satisfazer a necessidade. Como decorrência, paga-se um valor que é inferior ao necessário para adquirir o produto pretendido, mas que assegura razoável margem de lucro para os fornecedores de produtos destituídos de qualquer qualidade<sup>21</sup>.

#### **VI - Conclusão**

187. Em virtude do exposto, formulo as seguintes respostas para os quesitos apresentados:

- a) O conjunto de serviços e materiais compreendidos no “Sistema de Ensino Aprende Brasil” envolve objeto de natureza singular, passível de enquadramento na hipótese do art. 25, caput, da Lei nº 8.666?

---

<sup>21</sup> Acerca do fenômeno da seleção adversa, confira-se o brilhante ensaio de GEORGE A. AKERLOFF, *The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism*, que pode ser encontrado no sítio:

<http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/project/academic/Akerlof%20on%20Lemons.pdf>. Acesso em 14.04.2014. Esse trabalho assegurou ao seu autor o Prêmio Nobel da Economia do ano de 2001.



Resposta: **Sim.** No caso concreto analisado, a necessidade da Administração Pública municipal é diferenciada. O conjunto de atividades e materiais do “Sistema de Ensino Aprende Brasil” configura objeto de natureza singular, visto que exige soluções e concepções muito específicas. Os materiais, atividades, projetos de avaliação e planejamento e os demais elementos do referido Sistema de Ensino compõem uma proposta didático-pedagógica que foi desenvolvida e é inerente à própria Consulente. Ademais, é impossível fracionar-se o objeto da contratação, pois isso produziria a desnaturação das prestações ora ofertadas pela Consulente. É inviável a competição para o seu fornecimento em face da impossibilidade de estabelecimento de critérios objetivos de cotejo e das peculiaridades envolvidas na adoção de programas pedagógicos pelos sistemas municipais ou estaduais de ensino.

b) Permanecem presentes os pressupostos para contratação direta, por inexigibilidade, da Consulente para o fornecimento do “Sistema de Ensino Aprende Brasil” a órgãos da Administração Pública?

Resposta: **Sim.** As características específicas do caso analisado evidenciam a inviabilidade de competição. A inviabilidade de competição é um conceito complexo e heterogêneo, que se configura não apenas nas hipóteses de ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. Também se caracteriza a inviabilidade de competição quando não houver possibilidade de comparação objetiva entre as diversas alternativas de contratação perante as quais a Administração Pública se depara. O desenvolvimento de um programa pedagógico para os sistemas de ensino municipais ou estaduais pode ser realizado de múltiplos modos, de maneira que não é possível reduzi-lo a critérios puramente econômicos ou técnico-científicos, para que se possa identificar “a melhor proposta”. Não existe possibilidade de compararem-se objetivamente os diversos sistemas pedagógicos que eventualmente possam ser concebidos. Portanto, é inviável a



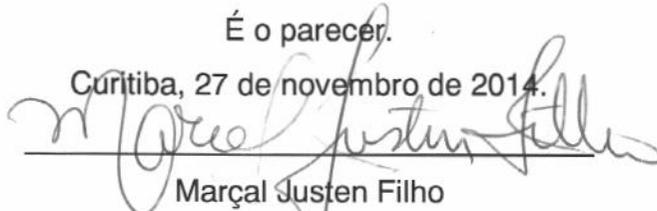
**Marçal Justen Filho**

- 42 -

competição. O que autoriza o Poder Público a realizar contratação direta, por inexigibilidade de licitação, visto que representa a melhor alternativa possível para se elevar a qualidade do ensino público.

É o parecer.

Curitiba, 27 de novembro de 2014.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marçal Justen Filho', written over a horizontal line.

Marçal Justen Filho

Doutor em Direito

OAB/PR 7.468