

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**PARECER****Processo 1.377/2026**

Assunto: Inexigibilidade

Requerente: SEMED

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE. LIVROS DIDÁTICOS. EXCLUSIVIDADE DE VENDA POR PARTE DA EDITORA. NECESSIDADE DE EXCLUSIVIDADE TAMBÉM DO SEU CONTEÚDO. ART. 74, I DA LEI 14.133/21. CONSIDERAÇÕES.

1 – RELATÓRIO.

Trata-se o presente de consulta formulada pela Secretaria de Educação deste Município, que solicita parecer preliminar sobre contratação direta por inexigibilidade para compra do livros didáticos de português e matemática para atender a e um projeto que vise a melhoria aprendizagem dos alunos da rede que estão deficitários na maioria das habilidades e descritores a serem alcançados pela rede, conforme ETP (fls. 08/10).

Apresentados aos autos RC 12/2026/SEMED (ev. 3.12), DFD (ev. 1.2), ETP (ev. 3.2), apresentação da editora (ev. 3.2), Termo de Referência com justificativa de contratação, dotação orçamentária (ev. 3.14), documentos de habilitação (ev. 3.6), declaração de exclusividade edição e publicação exclusiva pela editora (ev. 3.7).

Ausentes certidão fiscal do Município da sede, declaração de inexistência de fato impeditivo, justificativa de escolha do fornecedor, pesquisa de mercado (notas fiscais de outras vendas), autorização do CFO, autorização de despesas.

É o relatório.

2 – ANÁLISE JURÍDICA.

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. A esta Procuradoria incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, como a conveniência da contratação.

PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

No que tange ao controle interno, de atribuição da Secretaria requisitante, constatamos que o processo encontra-se autuado, protocolizado, no entanto, Termo de Referência com a justificativa da autoridade competente para a realização da contratação, indicação do seu



objeto, indicação de dotação orçamentária para a respectiva despesa, para atendimento do art. 18 da Lei 14.133/21.

Licitar é regra com sede constitucional (art. 37, inciso XXI, CF) e busca assegurar os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, sempre visando garantir a prevalência do interesse público inerente aos negócios e gestões conduzidos pela Administração Pública. Porém, há algumas ressalvas na Lei 14.133/21.

É evidente que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação não exigem o cumprimento de etapas formais imprescindíveis num processo de licitação, entretanto devem obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa impostos à Administração Pública.

A SEMED pretende contratar, de forma direta, editora para compra de livro, por inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, I da Lei 14.133/21, pela razão da sua comercialização exclusiva por esta. No entanto, antes desse requisito, deve ser observado e declarado se o **conteúdo** do livro é **único capaz de atender aos interesses da Administração Pública**. Isso não foi mencionado nos autos.

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de **serviços que só possam ser fornecidos por** produtor, **empresa** ou representante comercial **exclusivos**;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante **atestado de exclusividade**, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento **idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado** por produtor, empresa ou representante comercial **exclusivos**, vedada a preferência por marca específica.

O Ministério Público de Contas do TCE/ES já se manifestou dando importância à questão do conteúdo dos livros, vejamos:

É certo, portanto, que cabe à Secretaria de Educação, no exercício de sua competência discricionária, a escolha do material didático que melhor atenderá aos currículos dos alunos da rede pública de ensino do município. [...] Nesse aspecto, a própria disposição do art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993 flexibiliza a possibilidade de haver objeto contratual com indicação de marcas, características e especificações exclusivas nos casos em que for tecnicamente justificável.

[...]

Ademais, foi igualmente constatado pela Unidade Técnica a presença de justificativa do interesse público na definição do objeto contratual (fls. 203-210 do evento 20). Houve, portanto, **estudo e análise prévia do material didático a ser adquirido, culminando na consideração de que seu conteúdo era o mais adequado à organização curricular da nova disciplina para os alunos da rede de ensino municipal**, no exercício de sua competência discricionária.

Em princípio, a escolha do material didático seu deu com base nas avaliações realizadas pela equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Vitória, mediante ponderação especializada e isenta, representando, nesse sentido, a melhor solução encontrada pela gestora no momento da compra dos produtos, considerando o grau de subjetividade da seleção e a característica técnica particular do produto. (TCE/ES, ACÓRDÃO TC-89/2023)



Há também manifestação do próprio TCE/ES no sentido de que, por mais que a escolha do livro seja ato discricionário da Administração, caberia a compra por inexigibilidade é cabível desde que se trate de “conteúdo intelectual específico e com características **técnicas particulares**” (grifei)

De acordo com o representante, ao exigir e indicar na especificação do objeto o “ISBN”, que é um sistema que identifica numericamente os livros segundo o título, o autor, o país e a editora, individualizando-os livros inclusive por edição), no edital faz com que somente esse determinado livro e edição, dessa determinada Editora com esse exato ISBN possa atender a todas as especificações, impossibilitando a participação de outras coleções de livros que possuem o mesmo conteúdo didático, mas que ficam impossibilitadas de participar, tornando a verdadeira competição impossível.

(...) O informativo de jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 89 do TCU reconhece como lícita a compra de livros didáticos por inexigibilidade desde que justificados os preços contratados. Tendo em vista que **a compra de livros didáticos poderia ser feita por inexigibilidade de licitação**, por tratar-se de **conteúdo intelectual específico e com características técnicas particulares**, a escolha pela modalidade Pregão Presencial demonstrou o desejo da administração de que quaisquer distribuidores do referido material didático pudessem participar do certame.

(grifamos)

Em caso semelhante, este Tribunal de Contas no Processo TC 01303/2022 (Acórdão 798/2022) decidiu no sentido de que a escolha técnica para aquisição de material didático feita pelos profissionais da Secretaria de Educação era uma escolha discricionária do órgão e deveria ocorrer com base na melhor solução encontrada pela gestão.

(...)

(**TCE-ES**. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Decisão 03840/2022-4. Processo 07449/2022-7. Relator: **Domingos Augusto Taufner**. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 09/11/2022, Data da Publicação no DO-TCES: 11/11/2022)

Com relação ao atestado emitido por “entidades equivalentes”, Marçal entende que devam ser, tais entidades, “instituições dotadas de credibilidade e autonomia em relação ao mercado privado. A inviabilidade de competição pode ser evidenciada através de **documentação emitida por instituição confiável e idônea**, ainda que não integrante no Registro Público de Empresas Mercantis e sem natureza sindical”¹ (grifos acrescidos).

Com relação à declaração de exclusividade relativa ao serviço, caberá à Secretaria verificar a veracidade da informação e a confiança e idoneidade da instituição, conforme entendimento sumulado do TCU:

Súmula 255 do TCU: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, **é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.**

Ressalta-se que a **justificativa para a contratação direta** deve evidenciar todos os requisitos necessários à caracterização da situação prevista na Lei e, no caso em que a descrição do objeto for relevante para definir a contratação, **deve a autoridade administrativa mencionar que as características restritivas para a licitação são**

1 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 495.



necessárias e indispensáveis ao atendimento do interesse público.

O próprio TCU (Acórdão 3.290/2011) entende ser lícita a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita junto a **editoras** que têm **contratos de exclusividade com os autores para editoração e comercialização das obras**, o que, porém, não isenta o gestor de **justificar os preços contratados**.

Vencidos esses requisitos, o processo deve ser instruído com alguns outros documentos descritos no art. 72 da Lei 14.133/21, *in verbis*:

Art. 72. O processo de **contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - **razão da escolha do contratado**;

VII - **justificativa de preço**;

VIII - **autorização da autoridade competente**.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Deve, portanto, a Administração Pública justificar no processo administrativo de contratação direta tanto a necessidade de contratação do serviço como a necessidade de inexigir a licitação. Apresentada **justificativa de contratação**, explicando qual a necessidade do serviço.

Da mesma forma, a **justificativa da escolha do contratado** deve apontar as razões do convencimento do agente público com relação ao serviço do prestador, devendo ser explicado ainda com relação ao conteúdo do material didático.

Além disso, a regra da contratação está vinculada à previsão da existência de recursos orçamentários para o seu custeio. Nos autos, presente a **dotação orçamentária** no item 09 do TR (ev. 3.14), e **saldo suficiente** para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, em atendimento ao previsto no art. 150 da Lei 14.133/21.

Já com relação ao **valor do pretense contrato**, foi informado de R\$ 799.800,00 (ev. 3.13). No entanto, na contratação por inexigibilidade, há necessidade de realização de **pesquisa de mercado** por meio de contratos e notas fiscais anteriores da própria empresa de forma a demonstrar que a proposta feita à Administração é a mesma em outros contratos.



Assim, para maior transparência, **devem ser apresentados pelo menos 3 (três) orçamentos / contratos recentes (últimos 3 meses) dessa empresa sobre o mesmo objeto**, com as finalidades de demonstrar que o preço ofertado é o mesmo praticado no mercado pela empresa e de justificar o saldo orçamentário disponível para contratação, requisito necessário para a contratação.

O entendimento de Tribunais de Contas é que a pesquisa de mercado seja a **mais recente e com o maior número de contratos possível**, em atendimento ao princípio da razoabilidade:

Por derradeiro, importante constar que o Princípio da Economicidade não autoriza a contratação de artistas profissionais a preços exorbitantes, devendo a Administração buscar, sempre que possível, a contratação de outro que possa atender aos anseios do público, mas que ofereça proposta mais vantajosa.

Ademais, não se observa nos autos do procedimento administrativo da contratação a justificativa da escolha do artista, o interesse público a ser alcançado e a pertinência de sua apresentação com o evento cultural promovido, bem assim **do preço contratado, devidamente amparado em pesquisas de mercado, observando-se os preços praticados, pelo mesmo artista ou outro de idêntica consagração pública em eventos semelhantes promovidos tanto pela administração pública quanto por particular.** (Processo TCE-ES nº 861/2010)

Assim, deve ser observado e justificado nos autos:

- (i) a escolha do bem a ser adquirido: os motivos determinantes do ato administrativo;
- (ii) a aquisição diretamente com o produtor — editora — ou representante comercial exclusivo, comprovado por atestado;
- (iii) a justificativa dos preços praticados.

Sendo assim, entendo ser possível a contratação da pretensa empresa por inexigibilidade de licitação, **desde que fique explicado o motivo pelo qual o produto ofertado é o único que atende ao interesse do Município**, estando presentes os requisitos legais de motivação fundamentada no interesse público, inviabilidade de competição, justificativa para a contratação direta por ser a única empresa da região, exclusividade da oferta do serviço dentro do Município.

3 – CONCLUSÃO.

Salienta-se, por fim, que a análise desta Procuradoria restringe-se aos aspectos jurídicos, não compreendendo aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade. Ressalto que a conveniência e oportunidade das decisões, não foram objetos de análise por não se relacionarem aos aspectos da legalidade jurídica. A manifestação jurídica é meramente opinativa, cabendo ao gestor avaliar as questões de ordem técnico-administrativas.

Recomendações:

- **documentos de habilitação:** certidão fiscal do Município da sede, declaração de inexistência de fato impeditivo, justificativa de escolha do fornecedor
- **justificativa de contratação por inexigibilidade** de licitação, explicando as **características do objeto (conteúdo dos livros) que o tornam exclusivo no mercado, a**



ponto de ser o único que atende à Administração

- apresentar **pesquisa de preços adequada** com contratos mais recentes da editora para produto igual ou similar
- apresentar **justificativa de preço** para demonstrar que o valor do pretense contrato está dentro do valor de mercado
- adequar a **declaração de exclusividade, incluindo referência ao seu conteúdo**, se for o caso
- autorização do COF e autorização de despesas
- demonstrar **suficiência de saldo** para cobrir as despesas

Cumpridas as recomendações acima, deverá a autoridade competente ratificar e publicar na imprensa oficial o ato que declarou a licitação inexigível, como condição para a eficácia dos atos, nos termos do artigo 72 da Lei 14.133/21

Diante do exposto, opino pela NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO, conforme recomendações acima, em especial no que se refere à **exclusividade do conteúdo dos livros**.

Estas são as considerações a serem apresentadas, sem embargos de posicionamentos divergentes, os quais respeitamos, lembrando que a decisão administrativa, a escolha do artista e a justificativa são de responsabilidade da autoridade emitente e contraente.

É o Parecer. S.m.j.

Aracruz-ES, 15 de janeiro de 2026.

AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO

Procuradora Municipal

OAB/ES 14.137



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3900340033003200310038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO** em **15/01/2026 17:58**

Checksum: **80AB291BDA9177252EDD6D393ED5B0CE01419259CF8357A04B5CF39CE5D4C3D3**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3900340033003200310038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.