

ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL

MUNICÍPIO DE CAPINZAL DO NORTE – MA.

PROCESSO	Nº 03/2026
MODALIDADE	Inexigibilidade de Licitação – Art. 74, I, Lei 14.133/2021
ÓRGÃO REQUISITANTE	Secretaria Municipal de Educação
OBJETO	Aquisição de livros didáticos – Coleções Mitanga e Essa Mãozinha Vai Longe (Editora do Brasil S/A)
FORNECEDOR	A. E. F. CAMPELO LTDA. – CNPJ 07.055.279/0001-50
VALOR	R\$ 254.952,00

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Capinzal do Norte/MA, tendo por objeto a aquisição de materiais didáticos das coleções “Mitanga” (Educação Infantil) e “Essa Mãozinha Vai Longe – Caligrafia” (1º ao 5º ano do Ensino Fundamental), da Editora do Brasil S/A, destinados ao atendimento de 1.324 (mil trezentos e vinte e quatro) alunos regularmente matriculados na rede pública municipal de ensino.

Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise prévia de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que impõe o controle jurídico obrigatório das contratações diretas previamente à sua formalização.

Procedida a análise integral dos documentos, verifica-se que a instrução processual contempla as seguintes peças:

- a)** Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- b)** Despacho de Autorização de Abertura do Processo;
- c)** Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- d)** Termo de Referência – TR, com aprovação pela autoridade competente;
- e)** Análise de Riscos da contratação;

- f) Justificativa da Contratação por Inexigibilidade de Licitação;
- g) Ofício de Solicitação de Proposta e Proposta Comercial (R\$ 254.952,00);
- h) Justificativa de Preços com 03 Notas Fiscais de operações anteriores;
- i) Indicação de Recurso Orçamentário e Declaração de Adequação Orçamentária;
- j) Portarias de designação das Comissões (Portaria nº 046/2025).

É o relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – Dos Limites da Análise Jurídica

Preliminarmente, registra-se que a presente análise limita-se ao exame da legalidade e da regularidade formal do procedimento, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não cabendo a esta Assessoria adentrar em questões de mérito administrativo, conveniência, oportunidade ou adequação pedagógica dos materiais, atribuições próprias da Secretaria de Educação e das áreas técnicas competentes.

II.2 – Da Obrigatoriedade de Licitar e das Hipóteses de Inexigibilidade

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, consagra o princípio da obrigatoriedade de licitação para as contratações da Administração Pública, ressaltando as hipóteses previstas em lei. A inexigibilidade de licitação, diferentemente da dispensa, não decorre de uma opção do legislador, mas da própria impossibilidade lógica e fática de se instaurar competição entre fornecedores.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, disciplina a inexigibilidade nos seguintes termos:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I – aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.”

O §1º do mesmo dispositivo exige a demonstração da 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 por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

II.3 – Da Exclusividade Editorial e da Inviabilidade de Competição

No caso vertente, os materiais didáticos pretendidos são obras editoriais produzidas pela Editora do Brasil S/A, protegidas pela Lei nº 9.610/1998 (Lei de Direitos Autorais). A editora detém a titularidade dos direitos autorais e editoriais das coleções “Mitanga” e “Essa Mãozinha Vai Longe – Caligrafia”, sendo a única responsável pela produção, distribuição e comercialização dessas obras.

A empresa A. E. F. CAMPELO LTDA. (CNPJ 07.055.279/0001-50) apresenta-se como representante comercial exclusiva da Editora do Brasil para o Estado do Maranhão, conforme declaração constante na proposta comercial. Essa exclusividade é característica inerente ao mercado editorial, no qual cada obra possui um único titular de direitos autorais e um sistema de distribuição controlado pela própria editora, tornando materialmente impossível a disputa entre fornecedores distintos para o fornecimento das mesmas obras.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada quanto à admissibilidade da aquisição direta de livros por inexigibilidade de licitação. Diversos julgados reconhecem a licitude da aquisição direta de livros junto a editoras detentoras de contratos de exclusividade, exigindo, contudo, a devida justificativa de preços somado a comprovação documental idônea da exclusividade (declaração da editora, contrato de exclusividade ou atestado de entidade competente), a justificativa adequada de preços e a fundamentação técnico-pedagógica da escolha dos materiais.

Sendo assim, a fundamentação legal adotada – art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 – revela-se adequada e juridicamente correta para a hipótese fática.

II.4 – Da Motivação e Justificativa da Necessidade

O DFD e o ETP apresentam motivação adequada, demonstrando a necessidade de disponibilização de materiais didáticos como instrumento essencial ao processo de ensino-aprendizagem, em observância ao direito fundamental à educação, consagrado nos arts. 205 e 206 da Constituição Federal, na Lei nº 9.394/1996 (LDB) e nas orientações da Base Nacional Comum Curricular – BNCC.

Os quantitativos estimados (1.324 unidades) foram apurados com base no número de alunos regularmente matriculados, conferindo razoabilidade ao dimensionamento da demanda. Trata-se de contratação voltada ao atendimento de interesse público primário, com motivação idônea e suficiente.

II.5 – Da Justificativa de Preços

O art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021 exige a justificativa do preço nas contratações diretas. O processo apresenta fundamentação com base em 03 (três) Notas Fiscais de comercializações anteriores dos mesmos materiais didáticos: NF nº 18.280 (L. Pires Comércio, 22/09/2025), NF nº 18.281 (RAC Papelaria, 18/09/2025) e NF nº 19.565 (Da Silva Comércio, 04/02/2026).

A análise das Notas Fiscais revela que os valores unitários praticados são uniformes e compatíveis com a proposta apresentada, evidenciando que a política comercial da editora mantém padrão consistente de preços. Esse aspecto é especialmente relevante no mercado editorial, onde os preços são fixados pela própria editora e replicados por representantes autorizados, o que confere legitimidade à metodologia de justificativa adotada.

Ressalva-se, como boa prática, a possibilidade de complementação com consulta a contratações públicas registradas em sistemas oficiais (PNCP, Banco de Preços em Saúde, etc.), o que, embora não constitua óbice à presente contratação, reforçaria a demonstração da razoabilidade dos valores.

II.6 – Da Disponibilidade Orçamentária

Consta nos autos o Despacho de Indicação de Recurso Orçamentário, que identifica a dotação específica: Unidade Orçamentária 020401 – Secretaria de Educação M.D.E., Projeto/Atividade 12.361.0002.2006.0000, Natureza da Despesa 3.3.90.30.00 – Material de Consumo. Acompanha a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, atestando compatibilidade com LOA, PPA e LDO, nos termos do art. 16, II, da LC nº 101/2000.

Atende-se ao requisito do art. 72, X, da Lei nº 14.133/2021.

II.7 – Quadro Sintético de Conformidade (Art. 72, Lei 14.133/2021)

REQUISITO LEGAL	PEÇA PROCESSUAL	STATUS
I – Formalização de demanda	DFD	ATENDIDO
II – Estudo Técnico Preliminar	ETP	ATENDIDO
III – Análise de Riscos	Mapa de Riscos	ATENDIDO
IV – Termo de Referência	TR + Aprovação	ATENDIDO
V – Parecer Jurídico	Presente Parecer	EM CURSO
VI – Razão da escolha do contratado	Justificativa Inex.	ATENDIDO
VII – Exclusividade (art. 74, §1º)	Proposta Comercial	RESSALVA*
VIII – Justificativa de preço	Just. Preços + 3 NFs	ATENDIDO
IX – Habilitação do contratado	A verificar	RESSALVA*
X – Dotação orçamentária	Dotação + Decl.	RESSALVA*
Autorização da autoridade competente	Despacho Abertura	ATENDIDO

* Ressalvas detalhadas na Seção III.

III – RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES

Embora o processo encontre-se substancialmente instruído e a contratação revele-se juridicamente viável, identificam-se as seguintes ressalvas, que deverão ser sanadas previamente à ratificação da inexigibilidade:

RESSALVA 1 – Comprovação Formal de Exclusividade. Embora a proposta comercial declare que a empresa A. E. F. CAMPELO LTDA. é representante exclusiva da Editora do Brasil no Maranhão, recomenda-se a juntada de documento autônomo e específico de comprovação – declaração da editora, contrato de distribuição exclusiva ou atestado de entidade competente – conforme exige o §1º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021. A mera menção na proposta comercial pode ser insuficiente para afastar questionamentos de órgãos de controle externo. Caso tal documento já conste entre a documentação de habilitação, considere-se suprida esta ressalva.

RESSALVA 2 – Correção da Declaração de Adequação Orçamentária. Constatou-se que a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira faz referência equivocada ao “Processo Administrativo nº 11/2025”, quando o correto é

“Processo Administrativo nº 03/2026”. Faz-se necessária a retificação do documento, a fim de manter a coerência e a integridade dos autos, evitando apontamentos em eventual auditoria.

RESSALVA 3 – Documentação de Habilitação da Contratada. O Ofício de Solicitação de Proposta exige documentação completa de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica. Previamente à formalização da contratação, deverá ser verificado e certificado o cumprimento integral dessas exigências, com a devida juntada aos autos (art. 72, IX, Lei 14.133/2021).

RECOMENDAÇÃO 1 – Plano de Contratações Anual. O processo registra a ausência do PCA para 2026. Embora não constitua impedimento à presente contratação, recomenda-se que a Administração providencie sua elaboração, conforme planejamento preconizado pela Lei nº 14.133/2021.

RECOMENDAÇÃO 2 – Publicidade e Transparência. Após a ratificação, deverão ser observados os requisitos de publicidade previstos nos arts. 72, parágrafo único, e 94 da Lei nº 14.133/2021, com divulgação no PNCP e no Diário Oficial, nos prazos legais.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise integral do Processo Administrativo nº 03/2026, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela viabilidade jurídica da contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, para aquisição dos materiais didáticos das coleções “Mitanga” e “Essa Mãozinha Vai Longe – Caligrafia”, da Editora do Brasil S/A, no valor de R\$ 254.952,00 (duzentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e dois reais), junto à empresa A. E. F. CAMPELO LTDA.

O processo encontra-se substancialmente instruído com as peças exigidas pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, **condicionando-se, todavia, a ratificação da inexigibilidade ao prévio atendimento das seguintes ressalvas:**

- i) Juntada de documento autônomo de comprovação de exclusividade (§1º do art. 74, Lei 14.133/2021);
- ii) Retificação da Declaração de Adequação Orçamentária (nº do processo: 03/2026, e não 11/2025);

iii) Verificação e juntada da documentação completa de habilitação da empresa fornecedora.

Sanadas as ressalvas, os autos deverão ser encaminhados à autoridade competente para ratificação da inexigibilidade de licitação, com posterior divulgação no PNCP e no Diário Oficial, em estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Capinzal do Norte/MA, 13 de março de 2026.



ELVIS ALVES DE SOUZA
Adv. OAB/MA 17.499