



# ESTADO DO MARANHÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ

CNPJ 06.104.863/0001-95  
Praça Ferreira Bayma, 538, Centro.  
Telefones: (99) 3661-1399/2708  
CEP: 65.400-00, Codó – MA



CONSULENTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0431/2021

**EMENTA:** INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. **Base Legal: Artigo 25, inciso I e Artigo 26 da Lei nº 8.666/93.**

## 1. DO RELATÓRIO

A **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, em 08 de fevereiro de 2021, solicitou análise do referido processo administrativo da **Secretaria Municipal de Educação**, com vistas a aferir a regularidade da contratação direta da empresa FORT EDUCAÇÃO EIRELI, CNPJ 10.384.119/0001-69, pelo Município de Codó - MA, para **contratação de empresa especializada para aquisição de livros didáticos e literários do projeto Aprender Construindo, destinado a Educação Infantil (02, 03, 04 e 05 anos) e ciclo de alfabetização (1º e 2º ano)**. Tudo de Interesse da Prefeitura Municipal de Codó – MA.

O presente processo administrativo, autuado sob o número **0431/2021** em **03/02/2021**, segue com os seguintes documentos:

- Ofício nº 0523/2021, assinado pela Secretária Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação, Sra. Raquel Paula Vieira Pereira;
- Termo de Referência, assinado pela Secretária Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação, Sra. Raquel Paula Vieira Pereira;
- Parecer técnico para aquisição do projeto Aprender Construindo com os livros destinados a atender os alunos da educação infantil de 2, 3, 4 e 5 anos;
- Especificações técnicas e quantidades para aquisição de livros destinados a atender a educação infantil – Projeto Aprender Construindo;
- Dotação Orçamentária datada de 08 de fevereiro de 2021;
- Declaração de Exclusividade mencionando as obras que são de edição e publicação exclusiva em todo o território nacional da Imeph – Instituto Meta de Ensino de Ed. Pesquisa e Formação em RH Ltda;
- Declaração de Exclusividade mencionando as as obras de edição e publicação exclusiva em todo o território nacional da Imeph – Instituto Meta de Ensino de Ed. Pesquisa e





# ESTADO DO MARANHÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ



CNPJ 06.104.863/0001-95  
Praça Ferreira Bayma, 538, Centro.  
Telefones: (99) 3661-1399/2708  
CEP: 65.400-00, Codó – MA

Formação em RH Ltda. Atestando que a FORT EDUCAÇÃO EIRELI está exclusivamente autorizada a distribuir a distribuir e comercializar as obras mencionadas;

- Proposta de Preços;
- Certificado de Regularidade do FGTS;
- Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais;
- Certidão Negativa de Débitos Estaduais;
- Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da

União;

- Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica;
- Documento Pessoal do Sócio;
- Documento de registro na Junta Comercial do Estado do Ceará;
- Declaração que não emprega menor de idade;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral;
- Certidão Simplificada;
- Alvará de Funcionamento;
- Certidão de Nada Consta em relação a processos de natureza cível em nome de

FORT EDUCAÇÃO EIRELI – EPP;

- Atestado de Capacidade Técnica;
- Mapa comparativo de Preços;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- Solicitação de abertura de processo administrativo assinado pelo Sr. Francisco Carlos

Gomes Rosendo, presidente da Comissão de Licitação;

- Despachos internos;
- Declaração de Inexigibilidade de Licitação assinado pelo Sr. Francisco Carlos Gomes

Rosendo, presidente da Comissão de Licitação;

- Demais documentos.

Este é em síntese o relatório, pelo que se passa a opinar na forma abaixo:

## 2. ANÁLISE JURÍDICA



# ESTADO DO MARANHÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ



CNPJ 06.104.863/0001-95  
Praça Ferreira Bayma, 538, Centro.  
Telefones: (99) 3661-1399/2708  
CEP: 65.400-00, Codó – MA



**Preambularmente**, assevere-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Assim, compete a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar à análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

**Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela**, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Uma vez que os autos estão sob análise jurídica, importa que o presente parecer não se restrinja ao exame exclusivo da minuta de edital, mas também dos atos do procedimento licitatório realizados até agora.

Feitas estas considerações, passo a análise.

## 2.1. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A contratação direta pretendida, na hipótese de inexigibilidade de licitação, é perfeitamente possível, eis que encontra fundamento factual e legal. Senão vejamos:

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

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

Tal princípio - o da licitação -, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensiva





## ESTADO DO MARANHÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ

CNPJ 06.104.863/0001-95  
Praça Ferreira Bayma, 538, Centro.  
Telefones: (99) 3661-1399/2708  
CEP: 65.400-00, Codó - MA



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

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

A contratação ora sob análise se amolda à hipótese de inexigibilidade de licitação, eis que se subsume à hipótese do art. 25, III da Lei n.º 8.666/1993. Vejamos:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;*

Forçar a Administração Pública a realizar licitação, nestes casos, resultaria em prejuízos financeiros e em violação direta ao princípio da economicidade. O procedimento resultaria inútil e contrário ao interesse do Poder Público e, no ponto, não se olvide os altos custos dispendidos pela Administração toda vez que realiza licitações, seja com a mobilização do aparato técnico ou administrativo que utiliza para levar a cabo o procedimento.

Diante do contexto factual, não seria viável lançar mão de licitação porque indubitavelmente estamos diante da ausência do seu pressuposto lógico. E mesmo que não lhe faltasse tal premissa, a doutrina é pacífica em reconhecer que a inexigibilidade abrange também os casos em que a contratação necessária a satisfazer a necessidade estatal é incompatível com a natureza do procedimento licitatório, o que seria suficiente para proceder-se a inexigibilidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Marçal Justen Filho, ao analisar o caput do art. 25, com a costumeira precisão, ensina:



# ESTADO DO MARANHÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ



CNPJ 06.104.863/0001-95  
Praça Ferreira Bayma, 538, Centro.  
Telefones: (99) 3661-1399/2708  
CEP: 65.400-00, Codó – MA



*“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 o 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.”*

E arremata o saudoso Hely Lopes Meirelles:

*“casuísmos e a inépcia do legislador não podem ser invocados para impor o procedimento licitatório quando este se mostrar absolutamente incompatível com a orientação pretendida pela Administração”.*

## 2.2. REQUISITOS LEGAIS DA LEI N.º 8.666/1993

Conforme já falamos, a contratação sob análise amolda-se à hipótese do art. 25, I da lei de Licitações e Contratos:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;*

O Tribunal de Contas da União – TCU, no informativo sobre jurisprudências de informações e contratos número 89 assim estabelece:

*É lícita a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita junto a editoras que possuam contratos de exclusividade com os autores para editoração e comercialização das obras, o que, porém, não isenta o gestor de justificar os preços contratados.*



## ESTADO DO MARANHÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ



CNPJ 06.104.863/0001-95  
Praça Ferreira Bayma, 538, Centro.  
Telefones: (99) 3661-1399/2708  
CEP: 65.400-00, Codó – MA



Ainda no ano de 2002, em decisão de relatoria do ministro Iram Saraiva, o TCU apreciou a matéria sobre a aquisição de materiais didáticos por meio da contratação direta por inexigibilidade.

O caso concreto tratava da compra de livros didáticos pelo governo do Ceará, por meio da Secretaria de Educação, referente ao programa Telecurso 2000, distribuídos pela Editora Globo. Ao ser instado a abrir auditoria para apurar possíveis irregularidades na contratação, o TCU assentou, após apurações, que não encontrou “irregularidades que motivassem a realização de auditoria para o aprofundamento do exame da contratação direta”. Ao cotejar as possibilidades existentes no caso, ficou configurada a inviabilidade da competição em razão da grande quantidade de volume de produtos comprados diretamente da editora.

Esta não foi a única manifestação da corte sobre o tema. Já no ano de 2011, por meio do Acórdão 3.290/2011 – Plenário, a corte fixou que é 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.

O tema foi motivo de discussão no Supremo Tribunal Federal – STF, que absolveu uma deputada de acusação baseada no art. 89 da Lei nº 8.666/1993, que tipifica como crime a conduta de “dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”. No caso concreto, questionava-se a inexigibilidade de licitação para a aquisição de livros didáticos.

De acordo com o posicionamento do relator da causa, ministro Ricardo Lewandowski, não se vislumbrou qualquer indício de irregularidades na aquisição e, para tal, destacou a análise profunda dos técnicos sobre o tema:

*“Concluo não haver prova de que a acusada tenha de qualquer forma interferido na escolha de livros a serem adquiridos para o programa de educação de jovens e adultos, cuja atribuição coube a uma equipe técnica formada por pedagogos, que analisara o material existente e selecionara as obras que atenderiam aos alunos da rede estadual, e tampouco tenha a embargante manifestado preferência por qualquer uma das obras, editoras ou distribuidoras específicas.”*

A decisão do STF é muito relevante, considerando que a escolha dos livros didáticos, por sua natureza, não é passível de licitação do tipo técnica e técnica e preço, pelo que somente pode ser indicada a partir de parecer técnico de profissional ou comissão capacitada para esta atividade específica.





## ESTADO DO MARANHÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ



CNPJ 06.104.863/0001-95  
Praça Ferreira Bayma, 538, Centro.  
Telefones: (99) 3661-1399/2708  
CEP: 65.400-00, Codó - MA

A medida é fundamental para garantir que a aquisição se dê com base em parâmetros pedagógicos. Pelo que entendeu o STF, a atuação diligente da gestora pública garantiu a melhor escolha para a Administração.

### CONCLUSÃO

Assim, efetuada a análise minuciosa dos autos do processo administrativo **0431/2021**, esta Assessoria Jurídica, em conformidade com o art. 38, parágrafo único, da lei nº 8.666/93, **posiciona-se no sentido de OPINAR pelo prosseguimento da Inexigibilidade de Licitação por encontrar amparo nas disposições legais pertinentes ao processo licitatório.**

Este é o parecer, salvo melhor juízo que o submeto à apreciação superior.

CODÓ -MA, 08 DE FEVEREIRO DE 2021.

**KLEBER DE OLIVEIRA BARROS**

**ASSESSOR JURÍDICO - CPL**

**OAB/DF nº 8.160 – PORTARIA nº 051/2021**