

## PARECER JURÍDICO Nº 2025/12.29.001 – PMOP/AJUR

**Processo Administrativo: nº 6/2025-00039 PMOP**

**Assunto:** Análise quanto a possibilidade de contratação de empresa para aquisição de livros didáticos por inexigibilidade de licitação.

**EMENTA:** Direito Administrativo. Inexigibilidade de Licitação. Aquisição de Livros Didáticos. Art. 74, Inciso I da Lei n. 14.133/2021.

### 1. RELATÓRIO

Trata o presente de manifestação quanto à possibilidade de **contratação por inexigibilidade de licitação para aquisição de livros didáticos complementares sobre a história, geografia, cultura regional e local do Município de Oeiras do Pará – PA**, destinados aos estudantes do **Ensino Fundamental I – anos iniciais, Ensino Fundamental II – anos finais e Educação de Jovens e Adultos – EJA da Rede Municipal de Ensino**, com o objetivo de desenvolver, por meio de trabalho metodológico multidisciplinar, conhecimentos relacionados às diversas áreas das ciências e à realidade regional, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Educação do Município de Oeiras do Pará. 1

Consta dos autos que a Secretaria Municipal de Educação realizou **levantamento de mercado no setor editorial educacional**, com o objetivo de identificar soluções disponíveis capazes de atender à necessidade da rede municipal de ensino quanto à utilização de material didático complementar voltado ao estudo da **história, geografia, cultura regional e aspectos socioeconômicos do município e da região amazônica**.

O estudo técnico apontou que o mercado editorial educacional brasileiro é composto, em grande parte, por editoras especializadas que desenvolvem conteúdos pedagógicos estruturados e alinhados à Base Nacional Comum Curricular – BNCC, incluindo obras com abordagem regionalizada. Entretanto, determinadas coleções didáticas voltadas ao estudo da realidade local são **obras intelectuais específicas, protegidas pela legislação de direitos autorais**, sendo sua comercialização exclusiva da editora ou detentora dos direitos.

O levantamento identificou três possíveis soluções para atendimento da demanda educacional da rede municipal:

- I – aquisição de livros didáticos padronizados disponíveis no mercado nacional;
- II – produção própria de material didático pela Administração Pública;
- III – aquisição de coleção didática exclusiva produzida por editora especializada.



Conforme análise técnica apresentada pela Secretaria Municipal de Educação, verificou-se que os materiais didáticos padronizados existentes no mercado possuem abordagem generalista, voltada à realidade nacional, não contemplando de forma específica o contexto histórico, geográfico e cultural do Município de Oeiras do Pará e da região amazônica. Por outro lado, a produção própria de material didático pela Administração Pública demandaria estrutura técnica especializada, equipe multidisciplinar, custos editoriais elevados e maior tempo de desenvolvimento, o que se mostra operacionalmente mais complexo e menos eficiente no curto prazo.

Diante disso, concluiu-se que a solução mais adequada para atender às necessidades pedagógicas da rede municipal de ensino é a **aquisição de coleção de livros didáticos complementares regionalizados, desenvolvida por editora especializada e detentora dos direitos autorais da obra**, com conteúdo estruturado, metodologia pedagógica própria e alinhamento às diretrizes educacionais vigentes.

É o que basta relatar. Passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

2

Inicialmente, cabe destacar que o presente exame deve se ater **sob o prisma estritamente jurídico**, não competindo a esta Assessoria imiscuir-se em aspectos de **conveniência ou oportunidade administrativa**, tampouco em avaliações de natureza técnica ou pedagógica, que são de competência da Secretaria Municipal de Educação.

### 2.1 – Da inexigibilidade de licitação

No que tange à legalidade da contratação pretendida, importa esclarecer que a **inexigibilidade de licitação** encontra fundamento no **artigo 74 da Lei nº 14.133/2021**, que dispõe:

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;
- II – contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo;
- III – contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

Assim, a legislação estabelece que a licitação é inexigível quando **não houver possibilidade de competição entre fornecedores**, situação em que o procedimento competitivo se torna inviável para atendimento do interesse público.

No caso em análise, a contratação pretendida envolve a **aquisição de obra intelectual protegida por direitos autorais**, cuja comercialização é realizada exclusivamente pela editora ou detentora dos direitos de publicação e distribuição.

Nesse contexto, cumpre destacar que **livros didáticos e materiais pedagógicos constituem obras intelectuais**, protegidas pela **Lei nº 9.610/1998 (Lei de Direitos Autorais)**, sendo vedada sua reprodução, edição ou comercialização por terceiros sem autorização do titular dos direitos.

Desse modo, quando determinada editora detém **direitos autorais exclusivos de publicação e comercialização da obra**, configura-se hipótese de **inviabilidade de competição**, uma vez que não existem outros fornecedores legalmente autorizados a comercializar o mesmo material.

3

O levantamento de mercado realizado pela Secretaria Municipal de Educação demonstra que coleções didáticas voltadas ao estudo da **história, geografia e cultura regionalizada** são desenvolvidas por editoras específicas, que possuem **metodologia pedagógica própria e direitos autorais exclusivos sobre o conteúdo**, o que impede a comparação objetiva entre diferentes materiais didáticos.

Sobre a necessidade de análise técnica prévia para definição da solução mais adequada à Administração Pública, leciona **Marçal Justen Filho**:

“A decisão de contratar deve ser precedida da análise das diversas soluções disponíveis para atender ao interesse público, considerando critérios técnicos, pedagógicos e econômicos, de modo a selecionar a alternativa que melhor satisfaça as necessidades da Administração.”

No caso em exame, o estudo técnico elaborado pela Secretaria Municipal de Educação concluiu que a utilização de **livros didáticos complementares regionalizados** contribui significativamente para o processo de ensino-aprendizagem, permitindo que os estudantes desenvolvam conhecimentos sobre a **história, geografia, cultura e realidade socioeconômica do município e da região amazônica**, fortalecendo a identidade cultural e o sentimento de pertencimento dos alunos.

Ademais, consta no Parecer Técnico Pedagógico elaborado pela Secretaria Municipal de Educação a informação de que a aquisição do sistema de ensino almejado proporcionará o uso de material didático moderno e de excelente qualidade, oportunizando a melhoria dos processos educativos e dos índices educacionais apresentados pelas escolas da Rede Municipal de Ensino.

Outrossim, o material didático apresenta **conteúdo estruturado, abordagem interdisciplinar e alinhamento à Base Nacional Comum Curricular – BNCC**, possibilitando sua aplicação no desenvolvimento pedagógico da rede municipal de ensino.

Em face disto, conclui-se que não é possível o estabelecimento de critérios objetivos de comparação entre este sistema de ensino que a Secretaria Municipal de Educação pretende adquirir e outros eventualmente existentes, demonstrada, portanto, a inviabilidade de competição na forma prevista pelo caput do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/21.

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

4

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



Sistema da Consultante (especialmente em face de seu conteúdo didático e pedagógico), não haverá alternativas de aquisição isolada do material.”

Com efeito, consta nos autos atestado, emitido pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros – SNEL, que comprova a condição de **exclusividade**, de abrangência nacional, da editora ROYAL COMERCIO E SERVICOS LTDA para a edição, publicação, impressão, divulgação e comercialização em todo o território nacional das obras objeto do processo. Deste modo, entendemos restar configurada a inviabilidade de competição prevista no *caput* do artigo 74 da Lei 14.133/2021, bem como, a hipótese prevista no inciso I.

## 2.2 - Da justificativa do preço

Ainda que se trate de contratação por inexigibilidade de licitação, a Administração Pública deve demonstrar que o **preço contratado é compatível com o praticado no mercado**, conforme exigência do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, verifica-se que o processo administrativo apresenta **pesquisa de preços e documentos comprobatórios de comercialização do material didático em outras administrações públicas**, como cópias de contratos e notas fiscais emitidas pela Editora para outros entes municipais, permitindo aferir a compatibilidade dos valores propostos com aqueles praticados no mercado editorial educacional.

5

Tal procedimento demonstra a observância do princípio da **economicidade**, assegurando que a contratação seja realizada em condições compatíveis com a realidade de mercado.

No mais, repisa-se que o exame realizado no parecer jurídico subsume-se aos aspectos de constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos. A conveniência ou o interesse da Administração em adotá-los não é assunto afeto a esta análise.

## 3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a solicitação apresentada pelo consultante, opino pela continuidade do procedimento licitatório por se tratar de hipótese de “Inexigibilidade de Licitação”, como um dos casos de contratação direta pela Administração Pública, nos termos do *caput* do art. 74 e inciso I, da Lei n.º 14.133/21, devendo o mesmo observar todos os ditames previamente estabelecidos para sua concretização.



Além disso, o presente parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do gestor, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, devendo eventual responsabilização do parecerista observar o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que a restringe às hipóteses de dolo ou erro grosseiro, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, servindo a presente manifestação como respaldo jurídico com base nos fatos e fundamentos apresentados.

É o parecer.

Oeiras do Pará/PA, 29 de dezembro de 2025.

GERCIONE  
MOREIRA  
SABBA

Assinado de forma  
digital por  
GERCIONE  
MOREIRA SABBA

**GERCIONE MOREIRA SABBÁ**

Advogado - OAB/PA 21.321