



Chacon, Macedo, Oliveira Sociedade de Advogados  
OAB/SP sob o n.º 12.724

Luis Fernando Rabelo Chacon  
Marcos Paulo Guimarães Macedo  
Marcelo Marcos de Oliveira  
Cláudio Pereira Júnior  
Sávio A. Marchi dos Santos Silva  
Lucca Ferri Novaes Aranda Latrofe  
Jefferson Costa Martins

Guilherme Santos Ferreira  
Salomão D. Nacur S. de Azevedo  
Elana Vieira de Sá Santos  
Vitória Siniscarchio Costa  
Persival Pereira dos Santos  
Anna Beatriz Pacheco Hummel  
Leonardo Mattos Regiani  
Lauriane dos S. Pacífico Soares

## PARECER JURÍDICO

**Consulente:** **Gráfica Editora Guteplan**, inscrita no CNPJ sob o nº. 43.719.855/0001-80, com sede na Alameda Itajubá, 2586, CEP: 13278-530, Valinhos/SP.

**Tema:** Possibilidade contratação de fornecimento de material didático e assessoria pedagógica, da marca Sistema de Ensino Etapa Público, pelas hipóteses de inexigibilidade de licitação, previstas na Lei nº. 8.666/1993.

**Documentos Disponibilizados pela Consulente:** Parecer Pedagógico, lavrado por Marisa Triani, composto de 15 (quinze) laudas, lavrado em 02.10.2021 e declaração de exclusividade emitida pela Câmara Brasileira do Livro.

### I. INTRODUÇÃO

Provoca a Consulente manifestação jurídica acerca da possibilidade de prestação de serviços à administração pública, concernente no fornecimento de material didático e assessoria pedagógica da marca Sistema de Ensino Etapa Público, por meio de inexigibilidade de licitação, na forma prevista pela Lei nº. 8.666/1993.

O parecer pedagógico encaminhado para análise e confecção deste parecer jurídico indica as características do material didático confeccionados para Educação Infantil e para o Ensino Fundamental I e II, voltados à rede pública de ensino.

Referido parecer atesta que os materiais didáticos examinados cumprem com os requisitos impostos pela legislação de regência do ensino no país.

Prossegue o parecer técnico pedagógico elencando as características que denotam a exclusividade do material didático do Sistema de Ensino Etapa Público, sob a perspectiva educacional, indicando a abordagem pedagógica dos materiais como diferencial, ressaltando, ainda, a qualidade do material de apoio, também direcionado aos pais dos alunos atendidos, incluído nos materiais didáticos de todas as séries atendidas pelas coleções confeccionadas sob a marca Sistema de Ensino Etapa Público.

Em conclusão, o parecer pedagógico assevera que a coleção “Crianças do Brasil”, voltada à educação infantil tem abordagem inovadora, que se somam a recursos visuais destacados.

Com relação à coleções “Grandezas do Brasil” e “Retratos do Brasil”, voltadas, respectivamente, ao Ensino Fundamental I e Fundamental II, a conclusão denota abordagem pedagógica diferenciada, com aplicação de recursos visuais diferenciados.

A conclusão também aborda o diferencial da assessoria pedagógica ofertada ao corpo docente da administração pública e, também, as avaliações diagnósticas, avaliações bimestrais e semestrais, possibilitando, deste modo, avaliar

a qualidade do serviço prestado e a evolução do desenvolvimento da rede pública de ensino.

A Consulente também apresentou carta de exclusividade da Câmara Brasileira do Livro, que indica que a Editora Núcleo, detentora dos direitos de edição e publicação dos materiais didáticos da marca Sistema de Ensino Etapa Público, confere à Consulente a exclusividade da distribuição e comercialização das obras.

## II. O PARECER

A Lei de regência das licitações públicas, Lei nº. 8.666/1993, revela em seu artigo 25 as hipóteses em que a deflagração do processo de licitação é inexigível e, portanto inviável.

Referido artigo está assim redigido:

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;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Desde já é importante frisar que o entendimento da doutrina é de que o rol de hipóteses em que a deflagração do processo de licitação é inexigível é meramente exemplificativo:

*“As hipóteses listadas no art. 25 apenas exemplificam casos de inviabilidade de competição (prevista no “caput” da regra em questão). Em outros termos, os três incisos deste dispositivo são números apertos. Veja que, se uma situação se enquadra no “caput” do mencionado dispositivo, é admitida a inexigibilidade do certame, ainda que não se relacione com o disposto nos incisos”*

(HEINEN. Juliano. Curso de Direito Administrativo. JusPODIVM, 2020. p. 985)

Portanto, para que haja convergência entre a *mens legis* e a contratação que a administração pública pretende fazer o requisito inderrogável é: a excepcionalidade do objeto a ser contratado, excepcionalidade esta que deve ser

aquilatada tomando por parâmetros as características do serviço objeto da contratação e as necessidades da administração pública potencialmente contratante.

Deste modo, no que concerne ao serviço prestado pela Consulente, há que se entender que a avaliação da excepcionalidade passa, de maneira devidamente fundamentada, pela análise das características pedagógicas do material didático e da assessoria pedagógica e, também, dos materiais a ele adjacentes, tais como materiais de apoio, avaliações disponibilizadas à administração pública e materiais de apoio às famílias dos alunos, com vistas a otimizar a utilização do material didático, potencializado, deste modo, a aprendizagem, utilidade final da contratação de serviços dessa espécie.

Tal avaliação, realizada de maneira fundamentada pela administração pública, defrontará as características únicas e peculiares de cada sistema de ensino ofertado pelo mercado, restando evidente que cada sistema de ensino tem sua identidade e características próprias, que são avaliadas com liberdade, no restrito espaço da avaliação pedagógica é verdade, mas que podem conduzir à conclusão de que o material didático, a assessoria pedagógica e os materiais de apoio confeccionados pelo Sistema de Ensino Etapa Público contém características únicas e peculiares que atendem às diretrizes pedagógicas da administração pública, satisfazendo, deste modo, os requisitos da Lei nº. 8.666/1993.

O parecer pedagógico e a carta de exclusividade apresentadas pela Consulente permitem à administração pública, que deve, a seu turno, observar as necessárias análises pelo seu departamento de educação e jurídico para tal constatação, bem como, realizar a necessária pesquisa de preços de materiais didáticos concorrentes – porquanto em que pese a comprovação das características únicas do material didático da Consulente, a inexigibilidade do procedimento licitatório deve, ainda, respeitar o princípio da economicidade, em respeito ao erário público – concluir pela inexigibilidade de licitação para contratação da Consulente para fornecer os materiais didáticos e prestar a assessoria pedagógica.

Sobe os deveres de fundamentação, por parte da administração pública, a doutrina é uníssona nesse sentido, merecendo menção:

*“É preciso esclarecer que, por prescrição constitucional e legal, ao optar pela contratação direta, deve o órgão responsável indicar claramente a sua motivação e fundamentá-la adequadamente, atitude benéfica tanto para os órgãos de controle, como para o gestor responsável pela contratação*

(...)

*Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação. (...)*

(TORRES. Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. JusPODIVM. 2017. 8ª ed. p. 344 e 346)

A qualificação dos materiais didáticos do Sistema de Ensino Etapa Público como sendo único em suas características e peculiaridade o que, portanto, redunde em inviabilidade de competição através da deflagração de procedimento licitatório, se amolda ao preconizado nos incisos I e II, do artigo 25, da Lei nº. 8.666/1993, acima transcrito.

Em enlace com as previsões do referido artigo, a mesma Lei nº. 8.666/1993, veicula em seu artigo 13, rol exemplificativo de serviços técnicos especializados, podendo, com esteio na documentação examinada para elaboração do presente parecer, os materiais didáticos do Sistema de Ensino Etapa Público, ser qualificado como serviço técnico especializado

Converge para a possibilidade de dispensa de licitação, com lastro nas hipótese de inexigibilidade de licitação, o fato da marca Etapa, responsável pelo Sistema de Ensino Etapa Público ostentar notória especialização no ramo de confecção de materiais didáticos, consoante dicção do § 1º do artigo 25, da Lei nº. 8.666/1993

Importante indicar que, avaliando situação análoga àquela posta em consulta, o Tribunal de Contas da União assim se pronunciou:

Representação apontou como irregular a contratação direta de editora para a aquisição de livros didáticos e paradidáticos para 300 escolas de ensino médio, no valor de R\$ 2.516.225,00, efetuada pela Secretaria Estadual de Educação do Pará – Seduc/PA, com recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O relator ressaltou inicialmente que havia concedido medida cautelar, a qual foi endossada pelo Plenário, vedando novas aquisições diretas de livros, por falta de observância do disposto no comando contido no art. 25, inciso I, da Lei n. 8.666/1993. Ao abordar essa questão, observou que o Tribunal deparou-se, em outras ocasiões, com casos concretos semelhantes ao que ora se examina. Registrou que “esta Casa tem admitido a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita diretamente às editoras, por essas possuírem contratos de exclusividade, com os autores, para a editoração e a comercialização das obras (Decisão nº 1.500/2002-P, Acórdão nº 1.299/2003-1ªC, Acórdão nº 1.889/2007-P, Acórdão nº 835/2009-P, Acórdão nº 6.803/2010-2ªC e Acórdão nº 950/2011-P); ou quando reconhecida a condição de comerciante exclusivo de uma empresa (distribuidora ou livraria), outorgada pela editora (Acórdão 320/2005-1ªC)”. Tal orientação, consignou, resulta fundamentalmente da inviabilidade de competição, por impossibilidade de efetuar o confronto de ofertas. E prosseguiu: “Há que se verificar se, na contratação feita pela Seduc/PA, por inexigibilidade de licitação, ficou caracterizada a exclusividade de fornecimento e, portanto, a inviabilidade de competição, respaldada em atestado de exclusividade, em acordo com o preconizado no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93 ...”. O relator, com esse intuito, considerou declaração da Câmara Brasileira do Livro – CBL, que atesta a “exclusividade da edição, publicação, distribuição e comercialização, em todo o território nacional, das referidas obras”, assim como a declaração de que a editora contratada é representante exclusiva, no estado do Pará, da editora que detém os direitos para distribuição de seis dos títulos que foram adquiridos. Foram também trazidos aos autos cópias dos contratos firmados entre os autores e as editoras, que demonstram a exclusividade de edição e comercialização. Por esses motivos, o relator, divergindo do entendimento de que seria indevida a referida inexigibilidade, considerou “estar comprovada a exclusividade da editora contratada na editoração e comercialização das obras adquiridas, sendo regular, a meu ver, sua contratação direta pela Seduc/PA”. Acrescentou, a propósito, que “normativo federal (IN/MARE nº 02/98) permite a contratação direta de editoras, por inexigibilidade, para a compra de livros e periódicos”. A despeito disso, vislumbrou indícios de sobre preço nas aquisições efetuadas. Isso por que não teria sido observada condição imposta pela IN/MARE 02/1998 de fornecimento de desconto mínimo de 20% sobre o preço de capa. Ressaltou que “a referida inexigibilidade não é suficiente para dispensar o gestor da justificativa para os preços contratados, a teor do que determina o art. 26, inciso III, da lei de licitações”. Por esses motivos, ao acolher proposta formulada pelo relator, o Plenário decidiu considerar improcedente a representação. Não obstante, determinou ao FNDE que “considere, quando da análise da prestação de contas dos recursos repassados à Secretaria Estadual de Educação do Pará – Seduc/PA, no âmbito do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, os indícios de sobre preço apontados no presente processo, referentes à contratação das editoras (...) e, caso sejam detectados que os potenciais prejuízos tenham se

concretizado, instaure a competente tomada de contas especial". Precedente mencionados: Acórdãos nºs 6.803/2010 e 1.163/2011, ambos da Segunda Câmara. (Acórdão n.º 3.290/2011-Plenário, TC-030.180/2010-4, rel. Min. José Jorge, 7.12.2011.)

Válida, também, menção a acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

"possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa para o fornecimento de programa de ensino, desde que seja a única fabricante/vendedora de produto escolhido pelo órgão de educação local como a melhor opção para seus estudantes, devendo o respectivo parecer (tecnicamente fundamentado) constar do processo previsto no artigo 26 da lei 8.666/1.993". Sobre o tema, o TCU já decidiu, através do Acórdão 3290/2011 Pleno: "De modo geral, esta Casa tem admitido a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita diretamente às editoras, por essas possuírem contratos de exclusividade, com os autores, para a editoração e a comercialização das obras (Decisão nº 1.500/2002-P, AC 1.299/2003-1ªC, 1.889/2007-P, 835/2009-P, 6.803/2010-2ªC e 950/2011-P); ou quando reconhecida a condição de comerciante exclusivo de uma empresa (distribuidora ou livraria), outorgada pela editora (Ac 320/2005-1ªC). (Acórdão 822/09 Pleno)

Portanto, quando instados a avaliar as contratações de materiais didáticos e assessoria pedagógica, realizados por dispensa de licitação fundamentada na inexigibilidade do procedimento licitatório, os órgãos de controle tendem a validar a conduta administrativa, observados os deveres de motivação do ato administrativo, devidamente fundamentado com lastro em documentos tendentes à formação do juízo de exclusividade do material didático ofertado pelo Sistema de Ensino Etapa Público.

### III. CONCLUSÃO

Da análise e do cotejo realizado entre os documentos disponibilizados pela Consulente, a legislação de regência e o entendimento dos órgãos de controle, mormente os tribunais de contas, é de se concluir pela possibilidade de contratação do fornecimento de material didático e assessoria pedagógica do Sistema de Ensino Etapa Público.

Para que tal contratação esteja na moldura da legalidade, atos de competência da administração pública são necessários, como acima indicado, restando certo que a fundamentação dos atos administrativos que indiquem as razões da contratação – motivos determinantes do ato administrativo –; a compatibilidade do preço praticado em cotejo com o mercado e a participação da assessoria jurídica da administração pública em tal procedimento, darão a necessária segurança jurídica à contratação, observadas, deste modo, as determinações postas no artigo 26, da Lei nº. 8.666/1993.

Eis o parecer, lavrado após a análise da documentação apresentada pela Consulente; da legislação de regência; da doutrina e do entendimento dos órgãos de controle, composto de 05 (cinco) laudas).

Lorena, 24 de fevereiro de 2021.

**Salomão David Nacur S. Azevedo**  
**OAB/SP 306.541**

DocuSigned by:  
*Salomão Azevedo*  
A299AE7DB81C4E3...