



MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Processo Administrativo em epígrafe, que visa à contratação direta, por meio de Dispensa de Licitação, da empresa **MULTIMAGEM COMUNICAÇÃO VISUAL E GRÁFICA LTDA** (CNPJ: 31.316.878/0001-64), para a aquisição de material educacional estruturado.

O objeto da contratação, conforme especificado no Termo de Referência, é o **fornecimento exclusivo do Módulo 01 de uma coleção pedagógica** organizada em três módulos sequenciais trimestrais. Este material destina-se aos alunos das etapas de ensino de 4 anos (Pré I) e 5 anos (Pré II) da rede municipal, compreendendo 313 unidades, ao custo unitário de R\$ 105,00, totalizando um valor global de **R\$ 32.865,00** (trinta e dois mil, oitocentos e sessenta e cinco reais).

A fundamentação legal invocada pela Administração para a contratação direta é o **art. 75, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021** (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que autoriza a dispensa de licitação para contratações cujo valor não ultrapasse o limite legal estabelecido para compras e serviços.

O processo foi instruído com o Termo de Referência, a justificativa de preços, a consulta de dotação orçamentária e a minuta do contrato a ser firmado. Notavelmente, a justificativa para a aquisição fracionada do objeto (apenas o Módulo 01) reside, segundo os autos, na necessidade de adequar a despesa aos limites quantitativos para a dispensa de licitação.

Após a fase de julgamento, a empresa MULTIMAGEM COMUNICAÇÃO VISUAL E GRÁFICA LTDA foi declarada vencedora e convocada para apresentar a documentação de habilitação.

Submetem-se, portanto, os autos a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer conclusivo quanto à legalidade e viabilidade jurídica da contratação pretendida.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise do presente processo de contratação direta deve ser pautada pela estrita observância aos princípios constitucionais e à legislação infraconstitucional que rege as licitações e contratos públicos. A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a licitação como regra, ressalvando os casos especificados na legislação. A contratação direta, portanto, é medida excepcional e exige o preenchimento rigoroso dos requisitos legais.

a) Da Dispensa de Licitação e do Potencial Fracionamento de Despesa

A modalidade escolhida pela Administração foi a dispensa de licitação com base no valor, prevista no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. Este dispositivo autoriza a contratação direta para serviços e compras em valores inferiores ao limite legalmente estipulado.

Contudo, o parágrafo primeiro do mesmo artigo estabelece uma vedação crucial:

Art. 75. É dispensável a licitação: (...) **§ 1º** Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, **deverá ser observado o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

A regra é clara: para evitar o uso indevido da dispensa, o gestor deve somar todas as despesas de mesma natureza realizadas ao longo do ano. A prática de dividir uma contratação maior em várias menores para que cada uma se enquadre no limite da dispensa é conhecida como **fracionamento de despesa** e constitui grave irregularidade, passível de sanção pelos órgãos de controle e pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

No caso em tela, o próprio Termo de Referência admite que a coleção pedagógica é composta por **três módulos sequenciais trimestrais** e que a presente contratação se refere **exclusivamente ao Módulo 01**. Essa informação, aliada à justificativa de que a delimitação ao primeiro módulo visa à adequação da despesa, configura um forte indício de fracionamento de despesa. Ora, se os módulos são "sequenciais", a aquisição dos demais (Módulo 02 e Módulo 03) é uma necessidade previsível e inerente à solução educacional adotada.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento consolidado sobre o tema, sendo imperativo citar a sua jurisprudência, que, embora muitas vezes se refira à lei anterior (Lei 8.666/93), tem sua lógica inteiramente aplicável à nova lei.

Portanto, a aquisição planejada em módulos, mas contratada de forma isolada para se enquadrar na dispensa, representa um vício que pode macular a legalidade do processo. A despesa deveria ser considerada em sua totalidade (valor dos três módulos), o que, muito provavelmente, exigiria um procedimento licitatório formal, como o Pregão.

b) Do Direcionamento e da Necessidade de Justificativa para a Escolha do Material

Outro ponto que exige máxima atenção é a escolha de um "material estruturado educacional" de uma "coleção pedagógica" específica. A contratação pública deve ser impessoal e garantir a mais ampla competição possível. A especificação excessiva do objeto, que restrinja a participação a um único ou a um limitado número de fornecedores, sem a devida justificativa técnica, caracteriza direcionamento da licitação.

A jurisprudência do **Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES)** é elucidativa a esse respeito, em um caso análogo sobre a aquisição de material didático:

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. MATERIAIS DIDÁTICOS. ESPECIFICAÇÃO DE MARCA. PRINCÍPIOS ATINENTES AO PROCEDIMENTO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. REMESSA PREJUDICADA. I. Visando à proteção do interesse público, no qual se inclui, evidentemente, a seleção da proposta mais vantajosa, a ser alcançada em indissociável conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, estabelece o artigo 37, inciso XXI, da CF/88, que, “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...”. (...) III. Depreende-se da legislação de regência (Lei n. 8.666/93) juntamente aos princípios que regem tal procedimento, que em regra, não é permitido especificar uma marca ou fabricante, tanto que se exige que as especificações sejam feitas de forma impessoal justamente para garantir a igualdade de condições entre os participantes do procedimento e evitar direcionamento de contratações para um fornecedor específico. IV. **Todavia, é sabido que se houver uma justificativa que realmente exija um padrão específico que apenas certos produtos de uma marca possam atender, tal situação deve ser levada ao crivo da Administração para avaliação.** V. Tal justificativa precisa ser sólida e bem documentada, ao que não se denota ocorrer na hipótese, eis que como muito bem externado no parecer do Ministério Público atuante na origem “a indicação de marca no edital de licitação não pode se dar ao alvedrio da Administração Pública, mas sim com base em razões de ordem técnica com intuito de melhor atender ao interesse público”, todavia, “não há no edital quaisquer motivações técnicas aptas a justificar a indicação de marca dos materiais didáticos para a rede de ensino pública”. VI. Recurso conhecido e desprovido. Remessa necessária prejudicada. (TJ-ES - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA: 50067509020228080024, Relator.: JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS, 3ª Câmara Cível)

A escolha de uma "coleção" específica funciona, na prática, como a indicação de uma marca. Para que tal escolha seja lícita, o processo administrativo deveria conter um robusto estudo técnico-pedagógico, elaborado pela Secretaria de Educação, que demonstre, de forma inequívoca, que:

1. A linha pedagógica da coleção escolhida é a única que se alinha ao projeto político-pedagógico do Município.
2. Outros materiais disponíveis no mercado foram analisados e considerados inadequados para atender às necessidades dos alunos e professores da rede.
3. As características exclusivas do material justificam a restrição da competição.

Sem tal documento nos autos, a presunção é de que a escolha foi arbitrária e direcionada, violando os princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade. O TCU também já se manifestou sobre a importância da justificativa na aquisição de livros didáticos, mesmo em casos de inexigibilidade, o que reforça a necessidade de motivação para a escolha do fornecedor ou produto (Acórdão TCU nº 2772/2020 - Plenário).

c) Da Análise da Minuta do Contrato

A minuta do contrato, em sua Cláusula Primeira, reproduz o objeto da licitação. Sua validade está intrinsecamente ligada à legalidade do procedimento licitatório que o antecede. Caso os vícios aqui apontados não sejam sanados, o contrato, se assinado, nascerá com nulidade, sujeitando-se a questionamentos futuros e impondo responsabilidade ao gestor que o firmar.

A minuta não apresenta, em si, vícios flagrantes em sua redação preliminar, mas sua eficácia depende integralmente da correção do procedimento administrativo prévio.

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e em resposta à consulta formulada, conclui-se que o Processo de Dispensa de Licitação n.º 030/2026 apresenta **vícios sanáveis** que impedem, no estado em que se encontra, o seu prosseguimento e a consequente contratação.

Os vícios identificados são:

1. **Forte indício de fracionamento de despesa**, em violação ao art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que se está adquirindo isoladamente o primeiro módulo de uma coleção sabidamente sequencial para, artificialmente, manter o valor da contratação dentro do limite de dispensa.
2. **Potencial direcionamento da contratação e ausência de motivação adequada**, por se especificar uma determinada "coleção pedagógica" sem a presença, nos autos, de um estudo técnico-pedagógico que justifique a escolha e demonstre a singularidade do material frente a outras opções de mercado, em afronta aos princípios da isonomia, impessoalidade e competitividade, conforme entendimento do TJES e do TCU.

Pelo exposto, esta Procuradoria Jurídica emite parecer pela **VIABILIDADE CONDICIONADA** da contratação, desde que sejam integralmente sanados os vícios apontados, mediante a adoção das seguintes providências pela Secretaria Municipal de Educação:

1. **Quanto ao fracionamento da despesa:** A Administração deverá, de forma justificada:
 - **Opção A:** Cancelar o presente procedimento de dispensa e iniciar um novo processo licitatório, na modalidade adequada (provavelmente Pregão), para a aquisição da totalidade dos módulos necessários para o ano letivo, consolidando o valor total da demanda.
 - **Opção B:** Apresentar uma justificativa técnica e fática robusta que comprove que a aquisição dos Módulos 02 e 03 não é uma certeza e que o Módulo 01 possui utilidade pedagógica plena e independente, descaracterizando a obrigatoriedade de uma compra futura e, conseqüentemente, o fracionamento.
2. **Quanto à escolha do material:** Juntar aos autos um **Parecer Técnico-Pedagógico detalhado**, que fundamente de maneira sólida e objetiva a escolha desta coleção pedagógica específica, demonstrando sua superioridade e adequação únicas ao projeto de ensino municipal em detrimento de outras soluções educacionais disponíveis.

Recomenda-se o retorno dos autos à Secretaria de origem para cumprimento das diligências apontadas. Somente após o saneamento integral dos vícios, o processo poderá ter seu regular prosseguimento para a contratação.

Alerto, por fim, que o prosseguimento da contratação sem a devida correção das irregularidades apontadas expõe os gestores responsáveis a riscos de responsabilização perante os órgãos de controle externo (Tribunal de Contas do Estado) e a eventuais ações por ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário ou atenta contra os princípios da administração pública, nos termos da Lei nº 8.429/1992.

É o parecer.

Atílio Vivacqua/ES, 18 de junho de 2026.

**EDUARDO BASTOS BERNARDINO
PROCURADOR GERAL
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL - PGM/GAB - PGM**

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

EDUARDO BASTOS BERNARDINO

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 18/06/2026 18:28:32 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 18/06/2026 18:28:32 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-55S2K5>