



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



INEXIGIBILIDADE Nº 6/2025-017-PMSDA

ASSUNTO: Aquisição de material pedagógico.

VALOR: R\$ 220.100,00

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, INCISO I, DA LEI FEDERAL N. 14.133/21. PARECER JURÍDICO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de remessa de processo administrativo de inexigibilidade, para a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL PEDAGÓGICO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DO ISBN, QUE SERÃO UTILIZADOS NAS ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA – PA.**

Os seguintes documentos instruem os autos do processo para a análise jurídica:

- I. Documento de formalização da demanda.
- II. Termo de Referência.
- III. Proposta de Empresa.
- IV. Declaração de adequação orçamentária.
- V. Autorização da autoridade competente.
- VI. Documentos de habilitação do contratado.

É a síntese do necessário.

II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

A) Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.’** (Acórdão TCU 1492/21)

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração

B) Contratação direta. Inexigibilidade de licitação.

Como já afirmado, a obrigatoriedade de licitar não é regra absoluta, eis que é mitigada pela própria Constituição da República que, em seu art. 37, inc. XXI, permite a contratação direta nas hipóteses descritas na legislação.

Da leitura do texto constitucional, conclui-se que o constituinte delegou ao legislador a prescrição das hipóteses nas quais não será necessária a realização do certame, o que foi feito, especialmente, nos arts. 74 e 75 da Lei n.º 14.133/2021, os quais preveem causas de inexigibilidade e de dispensa de licitação consoante a presença de certos pressupostos e requisitos legais.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação derivam exatamente da impossibilidade de competição, o que decorre da ausência de pressuposto lógico, jurídico ou fático, que justifique a sua realização, sendo o caso do objeto da contratação que ora se analisa neste parecer.

C) Ferramenta de Pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública. Inviabilidade de competição.

A avença em análise tem por objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL PEDAGÓGICO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DO ISBN, QUE SERÃO UTILIZADOS NAS ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA-PA.

Colhe-se, do Documento de Formalização de Demanda – DFD, que a referida ferramenta de pesquisa de preços tem o condão de otimizar, de forma significativa, a construção de uma base de dados confiável e atualizada, que pode servir como referência para futuras compras.

Demais disso, importa registrar que a “ferramenta de pesquisa de preços” desempenha um papel fundamental na promoção da transparência, na economia de recursos públicos, na eficiência e na legalidade dos processos de licitação, contribuindo, sobremaneira, para uma gestão mais responsável e eficaz dos recursos do ente público.

Nessa senda, esta assessoria jurídica reconhece que há no caso a devida justificativa quanto a inviabilidade de competição, isto porque a empresa possui mais de 250 milhões de preços de produtos e serviços contratados pela administração pública, com mais de 35,5 milhões de itens homologados e adjudicados nos seus bancos de dados para realizar a pesquisa de preço.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Assim, à luz dessa informação eminentemente técnica necessária ao setor que realiza a pesquisa de preços, que foge à competência deste órgão consultivo, parece-me devidamente ajustado o presente caso à hipótese de inexigibilidade, dada a inviabilidade fática de competição, na exata dicção do art. 74, inc. III, da Lei n.º 14.133/2021

Afora todos os fundamentos acima elencados, cumpre assinalar que o Tribunal de Contas da União adotou o instituto da inexigibilidade para a contratação da mesma ferramenta (TC 002.365/2022-7).

D) Justificativa de preços. Disponibilidade financeira e orçamentária

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos da Solicitação Financeira, com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini¹ e Marçal Justen Filho², respectivamente:

¹ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 465



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado.

A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, **não** foram colacionados aos autos certidões negativas e de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS, em conformidade com o disposto no art. 68, da Lei n.º 14.133/21.

Registre-se que a contratação direta, ou sem licitação, não afasta a exigência do preenchimento dos demais requisitos de habilitação previstos no art. 62, da Lei 14.133/21, o que restou satisfatoriamente atendido nos autos.

Como já aqui exposto, a razão da escolha do fornecedor se deve à condição de inviabilidade de competição. E, no que se refere à justificativa de preço, os documentos dos autos bem evidenciam que o **valor de R\$ 220.100,00** cobrado ao Município é o mesmo aplicado para outros órgãos públicos, o que afasta a hipótese de abusividade.

Quanto à disponibilidade orçamentária para o atendimento do objeto da presente contratação direta, está se encontra atestada pela Divisão de Programação Orçamentária como sendo adequada com a Lei Orçamentária para o presente exercício e compatível com o Plano Plurianual para os exercícios futuros.

Uma vez verificado que a contratação direta aqui pleiteada se alinha aos ditames da legalidade, passo a avaliar a minuta contratual juntada e verifico que as cláusulas ali postas se encontram em harmonia com os requisitos essenciais preconizados pela Lei n.º 14.133/2021, com o previsto no Termo de Referência e com as demais cláusulas consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato

É de se ressaltar que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do artigo 72 do supracitado diploma normativo exigir que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Diante desse cenário, recomenda-se que o ato de contratação direta seja publicado no Diário Eletrônico deste Ente.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista dos Tribunais: São Paulo. 16ª edição, p. 526



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Por fim, nos autos do processo em análise, esta assessoria verificou a ausência de documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021, portanto, solicitasse a juntada dos documentos de regularidade fiscal prevista no art. 68, da Lei n.º 14.133/21.

III – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e após criteriosa análise dos elementos constantes nos autos do Processo Administrativo de Inexigibilidade nº 6/2025-017-PMSDA, verifica-se que o procedimento atende, em linhas gerais, aos pressupostos legais exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente quanto à demonstração da inviabilidade de competição e à observância das etapas formais indispensáveis à contratação direta.

Cumpra, entretanto, consignar que a contratação direta, por sua natureza excepcional, exige da Administração Pública o rigoroso cumprimento dos requisitos formais e materiais previstos no art. 72 do referido diploma legal, notadamente no que concerne à juntada integral da documentação comprobatória da regularidade fiscal e trabalhista da contratada, conforme dispõe o art. 68 da mesma Lei, medida que se revela imprescindível para a perfeita conformidade jurídica do procedimento.

Assim, sob o prisma estritamente jurídico-formal e observadas as ressalvas ora registradas, esta Assessoria Jurídica **opina favoravelmente à ratificação da inexigibilidade de licitação e à consequente contratação da empresa PAE EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 01.146.871/0001-80**, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, por restar demonstrada a inviabilidade de competição e a adequação do preço proposto aos parâmetros praticados pela Administração Pública.

Ressalta-se, por oportuno, que a eficácia e a validade do ato de contratação ficam condicionadas à devida complementação dos documentos faltantes, especialmente aqueles atinentes à regularidade fiscal e trabalhista, devendo o processo retornar a esta Assessoria, caso haja qualquer alteração substancial nas condições inicialmente analisadas.

É o parecer. SMJ.

São Domingos do Araguaia/PA, 23 de outubro de 2025.

ALDENOR SILVA DOS SANTOS FILHO

Procurador Municipal

Portaria nº 578/2025 – GP/SDA