

**PARECER JURÍDICO****Processo Administrativo nº: 2605.01/2025****PROCESSO Nº 88/2025: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO****INTERESSADA:** Secretaria Municipal de Educação**OBJETO:** Contratação de empresa para aquisição de livros didáticos**REQUERENTE:** Agente de Contratação**DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO
DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
POSSIBILIDADE JURÍDICA. ART. 74 DA LEI N.
14.133/2021.****1. RELATÓRIO**

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para análise acerca do procedimento de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da pessoa jurídica SÃO LUÍS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 41.490.756/0001-43, para aquisição de livros didáticos, destinados às escolas de educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino de Balsas/MA.

Com efeito, no caso, o Agente de Contratação, apresentou o respectivo Documento de Formalização da Demanda.

A Secretaria de Licitação e Compras, após a análise das justificativas apresentadas pelo setor demandante, se manifestou favoravelmente ao prosseguimento do processo.

Constam nos autos, ademais, Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência, para a fase de planejamento da contratação, Minuta de Contrato, Dotação Orçamentária e Certidões.

É o que cumpre relatar.

2. ANÁLISE JURÍDICA**2.1 DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO – INEXIGIBILIDADE**

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Por sua vez, à luz do art. 53, da Lei nº. 14.133/21, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na esfera da

Página 1 de 5





conveniência e da oportunidade dos atos praticados pela Administração, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, mas tão somente conferir higidez jurídica ao processo.

Como cedejo a regra para Administração é contratar serviços, obras e compras por prévio processo de licitação, conforme prevê o art. 37, XVI da CF/88, art. 2º da Lei nº 14.133/21.

Neste passo, é por meio da licitação que a Administração Pública apura e seleciona, dentre os interessados em com ela contratar, aquele que em condições de igualdade e atendidos os requisitos habilitatórios apresenta a oferta que melhor satisfaça o interesse público a ser atendido na contratação.

Todavia, existem situações em que a Administração, embora possa realizar o processo de licitação, em razão de determinadas situações, poderá inexigir ou dispensar a realização do certame, como nos casos elencados nos art. 74 e 75 da Lei 14.133/2021.

As hipóteses em que a realização de licitação é excepcionada estão previstas na NLLC quais sejam: licitação dispensada (art. 76); licitação dispensável (art. 75); e licitação inexigível (art. 74).

Importa diferenciar a dispensa de licitação, descrita no art. 75, da inexigibilidade de licitação, inserta no art. 74 daquele diploma. Há um critério objetivo para diferenciar as situações nas quais incidirá uma ou outra: a viabilidade de competição.

Na hipótese de dispensa de licitação do art. 75, apesar de haver faculdade na contratação direta, a licitação é viável, pois, deflagrado o certame, há possibilidade de diversas empresas interessadas disputarem o contrato. Logo, existe competição no mercado, ao menos em tese.

Por seu turno, as hipóteses de inexigibilidade, diferente dos casos de dispensa, trazem absolutamente inviabilidade da competição, seja pela exclusividade do fornecedor, seja pela singularidade dos serviços técnicos, seja pela natureza artística ou pela consagração pública do indivíduo a ser contratado. Os serviços ou bens só podem ser fornecidos por determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

Nesse sentido, é firme o ensinamento doutrinário de que:

“a contratação direta, em caso de inexigibilidade de licitação, resulta da inviabilidade de competição”, notadamente em razão de ser inviável a competição por meio de certame licitatório, uma vez que “se trata de produtor ou fornecedor exclusivo” do bem a ser adquirido (MARINELA, Fernanda. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 433).

No caso em tela, a inexigibilidade se justifica pois a empresa SÃO LUÍS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA é fornecedora exclusiva do serviço almejado, o que inviabiliza o procedimento competitivo.





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, bem evidencia que o valor total para a contratação de R\$ 335.424,00 (trezentos e trinta e cinco mil quatrocentos e vinte e quatro reais) encontra-se abaixo do cobrado em outros órgãos públicos, o que afasta a hipótese de abusividade.

Ressalta-se, outrossim, foi apresentado informativo de impacto orçamentário, atestando que a presente despesa possui adequação à Lei Orçamentária para o exercício de 2025, além de ser compatível com o Plano Plurianual para os exercícios futuros.

2.2 DO PLANEJAMENTO

A fase de planejamento para as contratações públicas representa requisito obrigatório, que deverá ser observado pela Administração Pública, ainda que venha a realizar aquisições por dispensa ou inexigibilidade de licitação, sendo inclusive o Princípio do Planejamento um dos princípios elencados como de observância obrigatória pela nova Lei de Licitações, 14.133/2021, na forma do art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Para os processos de contratação direta, a novel Lei 14.133/2021 exige que sua instrução contenha os seguintes documentos:

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.

O inciso I do artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê o rol de documentos e procedimentos a serem atendidos nos processos de contratação por inexigibilidade de licitação, que foram pontualmente atendidos no presente processo administrativo.

2.3 DA PESQUISA DE PREÇOS/CONTRATAÇÃO DIRETA





A estimativa do preço ofertado pelo fornecedor singular foi aferida com base nos valores publicados em outras contratações públicas do mesmo objeto, os quais permitem inferir que o preço da contratação com a média praticada.

2.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA

No termo de referência os elementos que o integram caracterizam de forma suficiente a demanda, contendo: OBJETO; JUSTIFICATIVA; REGIME DE CONTRATAÇÃO; CUSTO ESTIMADO; JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA EXECUTANTE; PRAZO DE VIGÊNCIA; METODOLOGIA E INÍCIO DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO; OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE; OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA; SANÇÕES ADMINISTRATIVAS; PAGAMENTO; PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL; FISCAIS DO CONTRATO.

Observe-se que na definição de termo de referência, contida no art. 6º, inciso XXIII da Lei 14.133/2021 há um rol de parâmetros e elementos que devem estar contemplados nesse documento de planejamento, conforme segue:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Nesse aspecto, a Unidade Requisitante apresentou o Termo de Referência, contendo o objeto da contratação, bem como os elementos mínimos, cotejando-se os elementos que integram o termo de referência da contratação em apreço com os contidos na legislação, examina-se que o seu conteúdo atende às prescrições normativas, podendo ser o mesmo aprovado.

Quanto à minuta do contrato apresentada, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 92 da Lei 14.133/2021, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, assim como especificações necessárias ao objeto.



Assim sendo, conclui-se que poderá ser efetuada a contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria manifesta-se pela possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, II, da Lei nº 14.133/2021, com validação jurídica do Termo de Referência e da Minuta de Contrato, devendo-se cumprir todos os regramentos de transparência e publicidades exigidos.

Este é o entendimento, para consideração.

Balsas (MA), 02 de junho de 2025.

LAYONAN DE PAULA Assinado de forma digital por
MIRANDA:024800743 LAYONAN DE PAULA
23 MIRANDA:02480074323
Dados: 2025.06.02 16:36:41 -03'00'

Layonan de Paula Miranda
Procurador-Geral do Município
OAB/MA nº 10.699

