



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

Parecer Jurídico nº 120/2025

Processo Administrativo nº 070/2025.

Requerente: Departamento de Licitação.

Assunto: Abertura de Processo Administrativo para Contratação Direta por Inexigibilidade.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER OBRIGATÓRIO E NÃO VINCULANTE. CONTRATAÇÃO DA EMPRESA "A PAGINA DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA" PARA O FORNECIMENTO DAS COLEÇÕES: "NAS TRILHAS DOS SONHOS E ENCANTOS DE LOBATO" E "INFLUÊNCIA DOS POVOS AFRICANOS E INDÍGENAS NA CULTURA BRASILEIRA", DESTINADAS AOS ESTUDANTES DO 1º AO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM ATENDIMENTO À SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA. LEI FEDERAL N.º 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL N.º 077/2023. ANÁLISE PRÉVIA DE LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. Relatório

Trata-se de procedimento encaminhado pelo departamento de licitação a esse órgão de consultoria jurídica, conforme previsão estabelecida pelo artigo 53, §4, da Lei n.º 14.133/2021, referente ao procedimento de contratação direta mediante a realização de inexigibilidade n.º 026/2025, objetivando a análise quanto à viabilidade jurídica para abertura de processo administrativo.

Os presentes autos, no que importa análise da demanda, encontram-se instruídos com os seguintes documentos: documento de formalização da demanda – comunicação interna n.º 1323/2025 da Secretaria Municipal de Educação solicitando a abertura de processo administrativo; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; proposta e pesquisa de mercado: proposta comercial, pesquisa de preços com contratações de outros entes públicos, quais sejam: Guaíra-PR, Jacarezinho-PR, e Araçongas-PR, além de orçamento com fornecedor, qual seja: Editora Divulgação Cultural LTDA, e Bancos de Preço n.º 01 e 02; mapa de preços; autorização/determinação para contratar da autoridade competente; comunicação interna n.º 325/2025 do Departamento de Licitação, solicitando dotação orçamentária; comunicação interna n.º 221/2025 do Departamento de Contabilidade, informando dotação orçamentária; documentos de habilitação, incluindo declaração de exclusividade; decretos n.º 020/2025, 102/2025 e 193/2025, bem como as respectivas publicidades; relatório de julgamento; e minuta de contrato.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

Em síntese, é o relatório.

2. Preliminarmente

2.1 Delimitação da Análise Jurídica

Trata-se o presente, de parecer jurídico que busca analisar especificamente a viabilidade de processo administrativo visando a realização de inexigibilidade de licitação. Restringe-se, portanto, o objeto, única e exclusivamente, ao exame dessa possibilidade, mediante a análise da documentação apresentada.

Ressalta-se que o exame aqui empreendido está adstrito aos aspectos jurídicos do procedimento que permeiam a discussão, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, bem como as justificativas, os requisitos, as condições de execução e a avaliação do preço máximo estabelecido. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente efetivamente utilizou-se de todos os conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, bem como para o atendimento do interesse público.

Conforme ensinamentos da doutrina especializada: *“nesta análise jurídica da legalidade da contratação, não deve o órgão de assessoramento jurídico imiscuir-se em matéria técnica ou opção discricionária do gestor, exceto quando descambarem para a evidente ilegalidade.”*¹.

Subtraindo-se, também, outras análises que importem ponderações financeiras, orçamentárias, e, inclusive, conferências e atestes de todos aqueles que participaram do procedimento licitatório e da equipe técnica no que diz respeito aos documentos apresentados ao longo do presente processo, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação das funções.

Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do órgão consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

3. Apreciação Jurídica

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

O processo administrativo entregue para análise desse órgão de assessoramento, foi aberto após solicitação de abertura pela autoridade demandante, tendo sido designada numeração, sendo o processo administrativo n.º 070/2025 – inexigibilidade n.º 026/2025, contendo a documentação acima referenciada para fins de instrução processual.

Conforme exigência do artigo 7º da Lei n.º 14.133/2021 e artigo 1º do Decreto Municipal n.º 083/2023 c/c Decreto Municipal n.º 078/2023, os agentes públicos para atuarem foram designados, estando formalizado o ato nos decretos n.º 020/2025, 102/2025 e 193/2025, presente nos autos, com os respectivos documentos de publicidade.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, aduz 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, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

A Administração Pública, como regra geral, fixou a necessidade de contratação mediante processo de licitação, em respeito ao princípio da obrigatoriedade. No entanto, a própria Constituição admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos, em que há exceção à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração, são os casos de dispensa e inexigibilidade.

O doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres faz pontuações sobre a possibilidade de contratação direta.

“Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.”²

A regulação da inexigibilidade é feita pelo artigo 74, da Lei n.º 14.133/2021, que dispõe ser inexigível a licitação quando é inviável a competição, prevendo a lei um rol exemplificativo de hipóteses. Conceituando a inviabilidade de competição, que dá ensejo a realização do procedimento de inexigibilidade, a doutrina assim dispõe:

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

“A doutrina ensina que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação.”³

Portanto, aliando as disposições sobre a lei dispor de um rol exemplificativo para a inexigibilidade, a inviabilidade de competição para a caracterização da inexigibilidade não se trata de um conceito simples, cabendo interpretação conforme o caso concreto a ser analisado; verifica-se que, a autoridade demandante, quando da definição do objeto, deve avaliar a situação posta, para fins de definir o modo de contratação, de maneira motivada e fundamentada, sempre com vistas a atender o interesse público. Nesse sentido (...) *acreditamos, conforme dito acima, que a inviabilidade tem como referência não apenas a competição, enquanto procedimento formal, mas enquanto instrumento de atendimento do interesse público, motivo pelo qual é inexigível uma licitação cuja obrigatoriedade o contrarie.*”⁴

Dentre as hipóteses elencadas pela lei, para fins de inexigibilidade, está expressamente previsto no inciso I: “*aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;*”. No mesmo sentido as disposições do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Nos termos do §1º, do artigo 74, da Lei n.º 14.133/2021: “*Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica*”.

De igual modo a doutrina elenca ambos os critérios, quais sejam, exclusividade e que o bem ou serviço seja o único com aptidão para atender o interesse público.

“Para a caracterização da exclusividade autorizadora da hipótese de inexigibilidade licitatória, além da exclusividade comercial do produto, faz-se necessária sua necessidade específica, ou seja, que aquele bem ou serviço fornecido com exclusividade seja o único apto ao atendimento do interesse público.”⁵

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

Portanto, no caminho da interpretação doutrinária é preciso pontuar que existem balizas legais específicas a serem observadas na forma de contratação adotada nesse processo administrativo, sendo elas: 1) *justificativa para a contratação direta por ser o fornecedor o único apto a atender o interesse público*; 2) *inviabilidade de competição pela comprovação da exclusividade*; e 3) *razoabilidade do preço estipulado*.

A inviabilidade de competição pela comprovação da exclusividade está demonstrada por meio da juntada de declaração da exclusividade de distribuição e comercialização das obras no Estado do Paraná pela fornecedora, quem seja: *"A Página Distribuidora de Livros LTDA"* emitida pela *"Câmara Brasileira do Livro"*. Além disso, a autoridade demandante pontuou que a *"(...) aquisição por meio de processo de inexigibilidade justifica-se pela singularidade do objeto, uma vez que os livros mencionados são títulos específicos, de edição exclusiva ou de difícil substituição, e a empresa em questão detém a exclusividade na distribuição desses materiais, não havendo possibilidade de competição ou substituição por outros fornecedores que atendam às mesmas condições de qualidade, autenticidade e prazo de entrega (...)"*.

Pontua-se, por oportuno, que o presente Procurador Municipal não realiza análise de mérito das justificativas e pareceres apresentados pelos técnicos e pela autoridade demandante, tampouco poderia realizar tal verificação, considerando que o conhecimento específico é estranho a sua área de atuação. Dessa forma, pautado no princípio da segregação das funções, a análise realizada por essa Procuradoria faz referência a legalidade do procedimento, sem adentrar a pertinência ou veracidade das justificativas, atestes e pareceres elaborados por outros profissionais.

A razoabilidade do preço estipulado está demonstrada pela comparação da proposta de preços com a consulta a contratações semelhantes realizadas por outros entes públicos, diretamente com fornecedor e Bancos de Preço.

Dessa forma, entende-se que há viabilidade jurídica para que a referida contratação seja efetuada através de inexigibilidade da licitação, mediante procedimento administrativo que observe os demais princípios regentes das licitações e contratações públicas.

Passamos, portanto, as verificações relativas aos cumprimentos das exigências legais relativas ao procedimento de inexigibilidade.

Nesse sentido e em atenção a necessidade de procedimento formal, mesmo nos casos de contratação direta, o artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 e o artigo 2º, do Decreto Municipal n.º 077/2023, apresentam um rol de documentos que são necessários para a instrução do procedimento, sendo eles:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

“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.”

“Art. 2º O procedimento de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído na seguinte ordem:

- I- documento de formalização de demanda com a justificativa para a contratação, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo e, se for o caso, estudo técnico preliminar e análise de riscos;
- II- estimativa de despesa e justificativa de preço;
- III- demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- IV- minuta do contrato, se for o caso;
- V- pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- VI- razão de escolha do contratado;
- VII- comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias;
- VIII- autorização da autoridade competente;
- IX - parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral do Município, dispensado na hipótese de parecer referencial;
- XI- ato de autorização da contratação pela autoridade competente.”

Em atenção a determinação legislativa, no caso concreto podemos observar o que segue.

A autoridade demandante, quem seja: Secretaria Municipal de Educação, efetivamente solicitou a abertura do processo administrativo visando a inexigibilidade de licitação por meio da comunicação interna n.º 1323/2025, cumprindo a determinação de formalização da demanda prevista no inciso I, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021, bem como justificou a contratação, com a elaboração do estudo técnico preliminar e termo de referência, conforme exigência do artigo 2º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Ressalta-se que, por oportunidade do estudo técnico preliminar e apresentação do termo de referência, restou justificado pela autoridade demandante a contratação da empresa “A Página



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

Distribuidora de Livros LTDA para o fornecimento das coleções *"Nas Trilhas dos Sonhos e Encantos de Lobato"* e *"Influência dos Povos Africanos e Indígenas na Cultura Brasileira"*.

Vale destacar que a autoridade demandante, dentre outros apontamentos, pontuou quanto à coleção *"Nas Trilhas dos Sonhos e Encantos de Lobato"* que esta *"(...) oferece uma proposta didático-literária organizada por ano escolar (1º ao 5º ano), com obras adaptadas de Monteiro Lobato acompanhadas de atividades de leitura, interpretação, produção textual e interdisciplinaridade, promovendo o envolvimento ativo do aluno com o texto literário. Além disso, o material contempla instrumentos de apoio ao professor, viabilizando uma mediação qualificada. Nesse sentido, o sonho e o encantamento promovidos pela literatura são elementos essenciais na construção dos saberes. Garantir o acesso dos estudantes a obras de autores consagrados que fazem parte do patrimônio cultural brasileiro, como Monteiro Lobato, representa um investimento na ampliação do repertório cultural, na valorização da leitura como prática social e no estímulo ao prazer de ler (...)"*. Por sua vez com relação à coleção *"Influência dos Povos Africanos e Indígenas na Cultura Brasileira"* assinalou que esta *"(...) atende a uma necessidade pedagógica estruturante da rede municipal de ensino, que visa garantir a inclusão efetiva dos conteúdos relacionados à história e à cultura afro-brasileira e indígena no currículo do Ensino Fundamental I, conforme previsto na Lei nº 11.645/2008 (...)"*.

Pontua-se, novamente, que o presente Procurador Municipal não realiza análise de mérito das justificativas, pautado no princípio da segregação das funções, a análise realizada por este faz referência a legalidade do procedimento, sem adentrar a pertinência ou veracidade das justificativas, atestes e pareceres elaborados por outros profissionais.

Além disso, os documentos acima citados apontam a necessidade, a estimativa da quantidade, a razão de escolha do contratado, a estimativa do valor da contratação, as condições de entrega do objeto, as condições de pagamento, bem como as obrigações das partes; assim como outras disposições complementares.

Vale mencionar que a autoridade demandante sinalizou que a *"(...) previsão de quantidade de livros solicitados foi elaborada com base em uma análise detalhada do quadro de estudantes e das necessidades pedagógicas das escolas municipais de ensino fundamental, abrangendo os alunos do 1º ao 5º ano. Para isso, foram considerados o número total de estudantes matriculados em cada série, bem como a proporção de alunos por turma, a fim de garantir uma distribuição adequada dos recursos didáticos. Além disso, foram levados em conta fatores como a rotatividade de estudantes ao longo do ano letivo, a necessidade de reposição de materiais, a quantidade de professores e demais*





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

profissionais envolvidos na implementação do projeto pedagógico, bem como a quantidade de livros que cada aluno deve ter para garantir o acesso contínuo às leituras recomendadas (...)".

A estimativa de despesa e a justificativa de preço foram devidamente verificadas, conforme artigo 72, inciso II, da lei nº 14.133/2021 c/c artigo 2º, inciso II, do Decreto Municipal n.º 077/2023; tendo como base contratações com outros entes públicos, orçamento com fornecedor e Bancos de Preço.

O Departamento de Contabilidade apresentou informações relativas à dotação orçamentária, em conformidade com a exigência do inciso IV, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 c/c artigo 2º, inciso III, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Por fim, o Prefeito Municipal, autoridade competente, autorizou e determinou a contratação, cumprindo a determinação prevista no inciso VIII, do artigo 72, da Lei 14.133/2021 e Decreto Municipal n.º 077/2023.

A comprovação de que a contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários estão demonstrados no processo pela juntada dos documentos de habilitação; devidamente analisados pela comissão conforme consta do relatório de julgamento, cumprindo as disposições do inciso V, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 c/c, inciso VII, do artigo 2º, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

A minuta do contrato foi elaborada e está presente nos autos do processo administrativo. No que tange à análise da minuta do contrato e sua adequação ao previsto pelo artigo 92 da Lei 14.133/2021, as cláusulas necessárias estão presentes, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância as especificidades esperadas na presente contratação.

As demais exigências deverão ser observadas conforme o andamento do procedimento administrativo, em especial, a atenção ao encaminhamento de dados ao Tribunal de Contas nos prazos legais, assim como a atenção a validade dos prazos das certidões apresentadas.

Por fim, observa-se que o procedimento para a realização da contratação, até o presente momento, encontra-se em conformidade com a legislação.

4. Da Responsabilidade do Parecerista Jurídico

Por fim, cumpre destacar que compete a esse órgão, única e exclusivamente, prestar consultoria no presente caso, **sendo este parecer de caráter obrigatório, porém não vinculante e meramente opinativo**, sob o aspecto estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - Centro CEP: 86720-000 Sabáudia-PR
CNPJ: 76.958.974/0001-44 Fones: (43) 3151-1122 / 3151-1160 / 3150-1343
www.sabaudia.pr.gov.br

relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

Ressalta-se que, **sendo este parecer um ato meramente opinativo, não pode ser confundido com um ato administrativo**, vez que poderá vir a ser utilizado como fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado, e nunca como seu substitutivo, sua eventual aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte integrante de ato administrativo.

5. Conclusão

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de conveniência e oportunidade, com base nos princípios aplicáveis ao procedimento licitatório, em especial, legalidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, motivação e economicidade, **esse órgão opina pela viabilidade da contratação pertinente.**

É o parecer. À consideração superior.

Sabáudia-PR, 25 de setembro de 2025.

Lucas Bertão Tolentino
Procurador Municipal
OAB/PR nº 104.271

LUCAS
BERTAO
TOLENTINO:1
0340771984

Assinado de forma
digital por LUCAS
BERTAO
TOLENTINO:1034077
1984
Dados: 2025.09.25
10:52:10 -03'00'