Parecer nº 113/2025
Processo Administrativo Eletrônico nº 1.796/2026
Referência: Inexigibilidade - Contratação Direta aquisição de livros didáticos

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – ART. 74, I, DA LEI 14.133/2021 – CONTRATAÇÃO DE FORNECEDOR EXCLUSIVO DE MATERIAL DIDÁTICO – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – AUSÊNCIA DA ANÁLISE DE RISCOS - VERIFICAÇÃO DE REQUISITOS FORMAIS (DFD, ETP, TERMO DE REFERÊNCIA, ESTIMATIVA DE DESPESA, HABILITAÇÃO - PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE QUANTO AOS CRITÉRIO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo eletrônico que tem como objetivo a contratação direta para fins de aquisição de livros didáticos extracurriculares com foco em avaliações externas, para a Secretaria Municipal de Educação, por Inexigibilidade, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

I) Requerimento de Contratação (REC);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência;
IV) Documentos de habilitação da contratada;
V) Demonstração de disponibilidade orçamentária; e
VI) Minuta do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

I. A ANÁLISE JURÍDICA

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por sim mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.

12. No mesmo sentido, o citado dispositivo constitucional estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação.

13. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta, compreendidos os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, sem a submissão ao processo

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

licitatório, na medida em que somente será lícito contratar diretamente, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

14. Portanto, é essencial demonstrar que as condições para a dispensa ou inexigibilidade estão sendo atendidas para garantir a regularidade do processo administrativo de contratação direta.

15. No presente caso, a Unidade Demandante indicou como solução a contratação direta dos Livros Didáticos Sabe Brasil, da Editora do Livro Técnico Ltda, por meio da inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

> *Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:*
> *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;*
> *[...]*
> *§ 1º 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.*

16. O dispositivo abriga a situação de inviabilidade de competição para a aquisição de materiais que só podem ser fornecidos por um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. Trata-se de uma hipótese em que a inviabilidade de competição decorre da própria natureza do mercado para o bem desejado, onde não há pluralidade de ofertantes, tornando o certame licitatório logisticamente impossível.

17. Nesse sentido, citamos as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

> *A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.*[3]

[3] GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 63

18. Observa-se que a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 decorre de uma inviabilidade de competição absoluta, sendo seus requisitos:

a) inviabilidade (absoluta) de competição;
b) necessidade de adquirir material que só pode ser fornecido por um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; e
c) comprovação da exclusividade por meio de documento idôneo.

19. A comprovação da exclusividade é um requisito formal indispensável e deve ser demonstrada no processo administrativo por meio de elementos concretos. No presente caso, a contratada apresentou a Carta de Exclusividade emitida pela Câmara Brasileira do Livro (CBL), que atesta que as obras da coleção "Sabe Brasil" são de edição e publicação exclusiva da contratada em todo o território nacional, e que a empresa está exclusivamente autorizada a distribuir e comercializar as referidas obras no Estado de Santa Catarina. Tal documento cumpre a exigência do § 1º do art. 74 da Lei.

20. A singularidade, neste contexto, não reside no executor, mas no próprio objeto a ser adquirido. O material didático possui características pedagógicas únicas que, segundo a análise técnica da Secretaria Municipal de Educação, consubstanciada na Ata nº 02/2026, o tornam o único capaz de atender plenamente à necessidade da Administração. A referida ata demonstra que, após análise comparativa com outras duas soluções de mercado (Editora Soluções Moderna e Editora Opet), concluiu-se que apenas a coleção "Sabe Brasil", da Editora do Livro Técnico, contempla de forma integrada o suporte à gestão, os cadernos de estratégias específicas e a abordagem alinhada ao desenvolvimento de competências para avaliações externas.

21. Ainda de acordo com as lições de Marçal Justen Filho[4], a escolha não pode ser uma preferência por marca, mas deve ser a consequência de uma necessidade administrativa que só pode ser satisfeita por um objeto específico, o qual, por sua vez, só é fornecido por um único agente.

22. Com efeito, é primordial que seja traçado um parâmetro entre o atingimento do interesse público e a contratação ora pleiteada. No caso em tela, a justificativa apresentada no DFD, no ETP e na Ata nº 02/2026 é clara ao vincular a escolha do material didático à necessidade de implementar uma estratégia de recomposição de aprendizagens, elevação dos índices do IDEB e preparação dos alunos para o SAEB. A demonstração de que apenas a coleção "Sabe Brasil" possui as ferramentas pedagógicas para atingir esses objetivos constitui o nexo causal que justifica a escolha específica e, consequentemente, a contratação do fornecedor exclusivo.

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

23. Após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a escolha da melhor solução, o próximo passo é o planejamento da contratação, que deve incluir a análise de riscos. De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792/2023, é necessário, sempre que possível, dedicar a cada processo a identificação e a avaliação de riscos. Essas orientações devem ser elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021:

> *§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

24. No caso em análise, a Unidade Demandante não efetuou a avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

25. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal n. 10.792/2023, dispõe que este documento deverá conter os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei. Verificou-se a devida correlação entre o TR e o ETP, mantendo-se a coerência quanto às quantidades, especificações técnicas e justificativas.

26. Por fim, na análise da minuta do contrato administrativo, verifica-se que esta reflete as cláusulas essenciais exigidas pelo Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo com clareza o objeto, o regime de execução, o preço e as condições de pagamento, em harmonia com o Termo de Referência e a proposta comercial.

27. Um ponto que merece atenção é o teor da Cláusula Décima Segunda, que contém disposições sobre verbas rescisórias e obrigações trabalhistas complexas (itens 12.7 a 12.9 da minuta). Como o objeto é a aquisição de um bem (livros didáticos) e não um serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, essas cláusulas são, em grande parte, desnecessárias e podem gerar confusão na fiscalização contratual.

28. Portanto, sugere-se simplificar as obrigações trabalhistas na minuta do contrato para focar apenas na regularidade fiscal e previdenciária da empresa contratada, que já é requisito de

habilitação e deve ser mantido durante a execução, eliminando-se as disposições específicas de contratos de terceirização, deixando a minuta contratual apta a produzir seus efeitos jurídicos, desde que procedidos os ajustes pontuais de redação para garantir a plena simetria com a legislação municipal vigente.

II. DA CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica, nos limites da análise jurídica, opina-se pela viabilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, submetida à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

30. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir,

Caçador, SC, 08 de maio de 2026.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2026.05.08 11:40:18 -03'00'

Roselaine de Almeida Perico
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903