



SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO

À Coordenadoria Jurídica da Secretaria Municipal da Educação de Sobral.

Processo nº P414214/2025

Assunto: Aquisições de materiais didáticos (Editora Aprender), para atender os alunos e professores da Educação Infantil, 1º e 2º ano, da Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral.

Considerando a necessidade da Administração e o presente processo administrativo, SOLICITO a análise jurídica da contratação, em atendimento ao disposto no Art. 53 e Art. 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021.

Data da assinatura digital.

 Documento Assinado Digitalmente
CIBELLE CONCEICAO RODRIGUES
SOUSA
Data: 03/12/2025 13:42

Cibelle Conceição Rodrigues Sousa
Secretária Executiva da SME



PARECER JURÍDICO - COJUR - SME

PARECER Nº 809/2025 – COJUR/SME

PROCESSO Nº P414214/2025

INTERESSADO: Coordenadoria Administrativa

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e contratos. Inexigibilidade de licitação, com base no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133, de 1º/04/2021. Pela possibilidade de adoção do procedimento destinado à Inexigibilidade de licitação, baseada no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, desde que adotadas as providências recomendadas.

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta encaminhada pela Coordenadoria Administrativa, acerca da viabilidade jurídica para a contratação da empresa APRENDER EDITORA CEARENSE DE MATERIAL DE ENSINO LTDA, inscrita no CNPJ nº 07.291.793/0001-94, por meio de inexigibilidade de licitação, que tem como objeto as *“Aquisições de materiais didáticos (Editora Aprender), para atender os alunos e professores da Educação Infantil, 1º e 2º ano, da Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral, conforme especificações constantes neste Termo de Referência e na proposta da contratada”*.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam à presente análise:

- a) Comunicação Interna, exarada pelo setor técnico, solicitando a abertura de processo administrativo por meio do procedimento previsto no inciso I do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão;
- b) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- c) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- d) Documentos comprobatórios para a contratação (Atestados de Capacidade Técnica e Declarações de Exclusividade);
- e) Notas Fiscais que comprovam a vantajosidade da contratação e a aplicação dos valores de mercado;
- f) Documentos de habilitação da empresa;
- g) Mapa de Riscos;

- h) Comunicação Interna, exarada pelo setor técnico, solicitando a autorização para a contratação e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão;
- i) Termo de Referência;
- j) Justificativa da Inexigibilidade;
- k) Solicitação de Parecer Jurídico.

É o breve relatório. Passemos à análise jurídica.

II. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Inicialmente, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos **exclusivamente jurídicos** da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Vejamos o que revela o artigo 8º do Decreto Municipal nº 2354, de 14 de fevereiro de 2020, que aprova o regulamento da Secretaria Municipal da Educação de Sobral.

Art. 8º Compete à Coordenadoria Jurídica (COJUR):

- I - realizar análise jurídica de processos e assuntos administrativos que tramitam na Secretaria;**
- II - realizar estudos quanto à adoção de medidas de natureza jurídica em decorrência da legislação e jurisprudência existentes, nos assuntos pertinentes a Secretaria;
- III - prestar atendimento e consulta ao público acerca dos processos e documentos que se encontram localizados na Secretaria;
- IV - elaborar e examinar projetos de lei, decretos e atos inerentes aos serviços da Secretaria;
- V - manter atualizado o repositório de jurisprudência e de legislações, especialmente as relativas às atividades da Secretaria;
- VI - garantir a uniformização das atividades jurídicas no âmbito da Secretaria;
- VII - articular-se com a Procuradoria Geral do Município com vistas ao cumprimento e execução dos processos judiciais e dos atos normativos de interesse da Secretaria;
- VIII - acompanhar a participar de audiências em âmbito administrativo, mediante notificação, bem como as judiciais, de acordo com requisição da Procuradoria Geral do Município;
- IX - elaborar relatório de suas atividades, quando solicitado;
- X - participar do planejamento da SME, em articulação com a direção superior, a gerência superior, assessorias e demais coordenadorias;



XI - coordenar e monitorar as atividades relativas à área jurídica, no âmbito da SME;

XII - analisar e validar informações, minutas de portarias, decretos, leis, pareceres, pronunciamentos jurídicos, editais de licitação, convênios e contratos firmados pela SME;

XIII - executar outras atividades correlatas na esfera de sua competência.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

No tocante à responsabilização do parecerista, vejamos posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)”.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- Da fundamentação

Em regra, as obras, serviços, compras e alienações, da Administração Pública submetem-se à obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório, nos termos do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. A exceção consiste na contratação direta por dispensa de licitação, prevista no art. 75, e por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, ambos da Lei n.º 14.133/21.

No caso, dispõe o inciso I do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, senão vejamos:

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.

O parágrafo primeiro do dispositivo legal supratranscrito revela ainda que:

§ 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.

Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a Administração justifica a impossibilidade de competição e o fornecimento exclusivo pela empresa a ser contratada. Constan nos autos também as declarações de exclusividade, exarados pela Câmara Brasileira dos Livros (CBL).

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação, juntamente com as declarações postas, o setor técnico, em conjunto com a Equipe de Planejamento da SME, justificam tecnicamente que os materiais a serem adquiridos através da contratação direta em tela são os únicos a atenderem a necessidade da Administração.

Ainda a propósito, 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).

Superada a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da LLC.

- Da instrução processual

Analisada a questão referente ao enquadramento da contratação direta, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021 assim dispõe:

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.

Parágrafo único. 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.

No mesmo sentido, o Capítulo VIII do Decreto Municipal nº 3.737/2025 dispõe acerca das dispensas e inexigibilidades de licitação no âmbito do Município de Sobral. Vejamos:

CAPÍTULO VIII

DAS DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

Art. 122. Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão observar, rigorosamente, o disposto nos artigos 72,73,74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 123. Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I - Solicitação expressa do setor requisitante mediante a apresentação de documento de formalização de demanda, com indicação de sua necessidade, contendo os requisitos previstos no inciso I do Art. 18 deste Decreto;

II - Autuação do processo administrativo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;

III - Estudo Técnico Preliminar, documento constitutivo caracterizando o interesse público envolvido e a sua melhor solução dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico elaborado pela equipe de planejamento da contratação do órgão/secretaria;

IV - Mapa de riscos, instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como a mensuração do grau de risco de cada uma dessas situações e ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos;

V - O Termo de Referência (TR), deverá ser elaborado e assinado eletronicamente ou de maneira convencional, pelo(a) servidor(a) ou equipe responsável pelo planejamento, contendo no mínimo os seguintes elementos: a) - definição do objeto, incluídos sua natureza e os quantitativos; b) - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; c) - Previsão de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; d) - critérios de medição e de pagamento; e) - 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;

VI - Justificativa de preço de acordo com os parâmetros dispostos nos arts. 19 e 20 deste Decreto, conforme o caso;

VII - Razão da escolha do contratado;



VIII - Indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa quando for o caso;

IX - Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;

X - Justificativa da necessidade, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público, bem como demais justificativas necessárias à regularidade da dispensa ou inexigibilidade de licitação, inclusive a emergencial ou calamitosa, quando for o caso;

XI - Justificativa da escolha do imóvel, no caso de locação de bens imóveis, demonstrando o atendimento das condicionantes previstas do § 5º do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021;

XII - Elaboração do projeto básico ou de termo de referência ou outro instrumento utilizado para os mesmos fins, nominados de acordo com as regras da Lei Federal 14.133/2021, o qual deverá conter a especificação do objeto de forma precisa, clara e sucinta;

XIII - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

XIV - Declaração de exclusividade expedida pela entidade competente, no caso de inexigibilidade de licitação fundamentada nos § 1º e 2º do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021;

XV - Demais documentos necessários à instrução do processo, a exemplo de cópias de termos de convênio ou outros instrumentos congêneres;

XVI - Verificação de eventual proibição para contratar com a Administração;

XVII - Manifestação da assessoria do órgão ou entidade quanto à legalidade e viabilidade da dispensa ou Inexigibilidade de Licitação e da contratação;

XVIII- Ato de Ratificação de Dispensa ou de Inexigibilidade assinado pela autoridade competente.

[...]

A unidade técnica deve, obrigatoriamente, seguir todas as disposições acima estabelecidas como condição para o prosseguimento do feito.

- Das etapas do planejamento da contratação e exame jurídico dos respectivos documentos:

• Documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, mapa de riscos e termo de referência:

Podemos verificar, nos autos, a presença da solicitação expressa do setor requisitante interessado formalizando a demanda, com o Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos e Termo de Referência.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se o atendimento ao disposto no art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021, e Decreto Municipal nº 3.737/2025.

• Estimativa de Despesa:

Tendo em vista a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por esta coordenação jurídica, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com os parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 3.737/2025, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 01 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

No presente caso, há justificativa de preços emitida pelo setor requisitante a qual apresentou os valores das notas fiscais dos materiais didáticos, objeto do presente processo.

• Parecer jurídico e Pareceres Técnicos

O inciso III, do artigo 72 da Lei 14.133/2021 faz alusão à instrução do processo de contratação direta, por inexigibilidade, também a parecer jurídico e pareceres técnicos.

Quanto à necessidade de pareceres técnicos, colho o ensejo para aludir ao seguinte excerto da obra Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2021:

"O segundo ponto diz respeito à ausência de 'discricionariedade pura' quanto à elaboração de pareceres técnicos para instrução da contratação direta. Assim como ocorre no inciso I, a cujos comentários direcionamos o leitor, deverá ser juntado o parecer técnico salvo quando incompatível ou desnecessário com a hipótese de contratação direta a que se trata, não sendo um ato

de vontade, uma 'facultatividade', a 'opção' por exigir ou não tal parecer.

Por exemplo, uma contratação direta por dispensa de bens de valor inferior a R\$50.000,00 não necessita de parecer técnico para configuração dos requisitos, desde que a pesquisa de preços siga os ditames legais - nessa situação não será 'o caso' de juntar aos autos tal parecer técnico.

Entretanto, para aquisição de imóvel que represente a única opção viável para a Administração por razões de instalações ou localização, o parecer mostra-se indispensável, já que se trata de circunstância não autoexplicativa, ou seja, não perceptível 'a olho nu'. Se as circunstâncias de fato não dispensarem de plano a elaboração de pareceres técnicos, estes deverão ser feitos e juntados, independentemente da 'conveniência' ou da vontade do gestor respectivo, mas a partir de sua avaliação técnica." (SARAI, Leandro (org.), Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2021, comentada por Advogados Públicos, São Paulo, 2021, Editora JusPodivm, p.868).

No presente caso, a Coordenadoria do Ensino Fundamental I emitiu parecer pedagógico explicando, dentre outros, os motivos pelos quais levaram a escolha do material pedagógico e a sua necessidade.

• Da previsão de Dotação Orçamentária

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante a informação das dotações no Estudo Técnico Preliminar, Comunicação Interna de autorização do fornecimento e no Termo de Referência.

• Dos requisitos de Habilitação da empresa

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que

foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais quesitos, segundo os quatro incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.

• Razão de escolha do contratado e justificativa do preço

O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, devendo estar expressamente contida nos autos.

• Da autorização da Autoridade Competente

O artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, providência devidamente adotada pelo setor demandante.

• Declaração de exclusividade expedida pela entidade competente, no caso de inexigibilidade de licitação fundamentada nos § 1º e 2º do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021:

O Decreto Municipal nº 3.737/2025 dispõe que, nos casos de inexigibilidade fundamentada no art. 74, inciso I c/c § 1º da Lei nº 14.133/2021, como é o caso dos autos, deve ser anexada a declaração de exclusividade.

Verificamos que o setor demandante anexou as declarações de exclusividade dos materiais didáticos a serem adquiridos.

• Outras exigências

Alerta-se também para a necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da exigência inserta no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina 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”*.

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021 que assim dispõe:

"Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta."

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, §único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

Ademais, deverá o órgão providenciar o Ato de Ratificação de Dispensa ou de Inexigibilidade assinado pela autoridade competente, conforme disposto no Decreto Municipal nº 3.737/2025.

Deve ainda o órgão, quando da elaboração do instrumento contratual, fazer constar todas as cláusulas exigidas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

IV. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a legislação vigente e a documentação acostada aos autos, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, **concluo pela viabilidade jurídica desde que obedecidos todos os requisitos postos no presente parecer.**

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SME e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade do setor requisitante.



É o parecer,

Salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da última assinatura eletrônica.



Documento Assinado Digitalmente
HIURY MACHADO MELO
Data: 03/12/2025 13:45

HIURY MACHADO MELO
Coordenador Jurídico da SME
OAB/CE nº 46.698

DESPACHO

De acordo com o Parecer nº 809/2025 - COJUR/SME



Documento Assinado Digitalmente
CIBELLE CONCEICAO RODRIGUES
SOUSA
Data: 03/12/2025 13:46

CIBELLE CONCEIÇÃO RODRIGUES SOUSA
Secretária Executiva da Educação