



PARECER DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO

Assunto: Inexigibilidade de Licitação

Processo Administrativo: 124/2026

Referência: Contratação de empresa especializada para o fornecimento de kits pedagógicos destinados ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) das unidades escolares pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino do Fundo Municipal de Educação de Augustinópolis/TO.

A Secretária de Educação Municipal encaminhou toda a documentação necessária e solicitou, através de Documento de Formalização de Demanda - DFD datado de 26/05/2026, para abertura do processo de contratação de empresa especializada para o fornecimento de kits pedagógicos destinados ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) das unidades escolares pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino do Fundo Municipal de Educação de Augustinópolis/TO.

Em sua solicitação a titular da pasta, apresenta todas as justificativas da necessidade da contratação. Fez acompanhar toda a documentação da empresa e apresentou termo de referência, justificativa do interesse público e ainda todos os documentos de regularidade fiscal e trabalhista da empresa, dentre outros.

O Prefeito Municipal aprovou o Estudo Técnico Preliminar, bem como o Termo de Referência apresentado e determinou a tomada de providências para a contratação direta da empresa, com o encaminhamento do despacho descrevendo as providencias a serem tomadas visando a contratação da empresa JCC COMERCIAL LTDA, pessoa jurídica devidamente inscrita no CNPJ sob nº 45.352.464/0001-03, com sede na Q ARNE 51 Alameda 12, S/Nº - LOTE 26, CASA 01, Plano Diretor Norte, na cidade de Palmas/TO.

A empresa encaminhou a proposta no valor total de R\$ 117.000,00 (cento e dezessete mil reais), estando incluso na presente proposta demais custos e despesas conforme termo de referência, que foi aceita pela Secretária Demandante.

O agente de contratação e equipe de apoio diante destas informações e a pedido do Demandante apresenta o seguinte Parecer, levando em consideração os fundamentos tipificados no Art. 74, inciso I, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

#### I – DOS ASPECTOS PRELIMINARES

A licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública compra, vende, loca, contrata empresas prestadoras de serviços, através da escolha da proposta mais vantajosa ao interesse público, bem como às suas conveniências e necessidades. Existem, todavia, casos em que esse procedimento licitatório poderá ser dispensável, dispensado ou até mesmo *inexigido*, dependendo da situação concreta apresentada para análise.

Os casos de inexigibilidade do certame licitatório vêm disciplinados no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, com suas alterações. A hipótese trazida pelo art. 74, inciso I do mesmo diploma legal prevê a inexigibilidade de licitação quando a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

A própria redação desse artigo traz implícita a possibilidade de ampliação e, assim, outras suposições que não estão descritas no artigo poderão ocorrer quando comprovadamente se estiver diante de situação que cause a impossibilidade de competição, quer pela particularidade do objeto pretendido pela Administração, quer pela particularidade do contratado a fornecer o bem ou prestar o serviço.



## II - RAZÃO DA ESCOLHA / INDICAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA

A escolha, segundo indicado pela Demandante, recaiu em favor da empresa **JCC COMERCIAL LTDA**, pessoa jurídica devidamente inscrita no CNPJ sob nº 45.352.464/0001-03, por ser empresa que detém os direitos exclusivos de divulgação e comercialização das obras aqui solicitadas, demonstrando a inviabilidade de competição, haja vista que só podem ser fornecidos por representante comercial exclusivo.

Conforme consta nos autos da solicitação e do planejamento realizado pela demandante, a empresa **JCC COMERCIAL LTDA** detém exclusividade a EXCLUSIVIDADE de distribuição e comercialização das obras requeridas, conforme consta na DECLARAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE de Distribuição e Comercialização no Estado do Tocantins, emitido pela Câmara Brasileira do Livro – CBL. Desta forma, nos termos do Art. 74, inciso I, § 1º da Lei nº 14.133/2021 a licitação enquadra-se como licitação INEXIGÍVEL.

Assim sendo, temos que a referida contratação há que ser efetivada por forma direta com o representante que possui exclusividade, conforme escolha prudente do próprio Demandante.

Prestados estes primeiros esclarecimentos sobre o enquadramento ao amparo da inexigibilidade, passamos, a seguir, à análise dos demais requisitos necessários a legitimação da contratação. O pleito está devidamente aprovado pela autoridade competente para autorizar a contratação.

Pois bem.

Por outra parte, cabe ressaltar que na Lei, as situações de inexigibilidades, necessariamente justificadas, deverão ser comunicadas, dentro de três dias, a autoridade superior para ratificação e publicação na Imprensa Oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos e esta providência deve ser oportunamente levada a efeito.

Há a indicação da existência de recursos orçamentários necessários à garantia do pagamento das obrigações decorrentes da contratação que se pretende levar a efeito, conforme determina o art. 7º 150 da Lei nº 14.133/2021.

Como é bem de ver, dispõe, com efeito, o parágrafo único do art. 72, VI e VII da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

**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;

Em análise da documentação ora encaminhada a este Agende de Contratação e Equipe de Apoio, foi constatando o Documento de Formalização da Demanda, o qual apresenta as necessidades e justificativas da contratação de empresa especializada para o fornecimento de 06 Kits da coleção "Um ato de amor", e 105 kits "Trilhando novos caminhos da aprendizagem" destinados Atendimento Educacional Especializado (AEE), para atendimento aos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino de Augustinópolis/TO, bem como o Termo de



Referência que trata, além das definições e justificativas do objeto, das condições de contratação e gestão do contrato.

O preço foi devidamente juntado aos autos por meio da proposta de preço, foram juntadas, ainda, declaração de exclusividade de comercialização de Kits da coleção “Ser e Aprender – Abrindo Caminhos. A compatibilidade de previsão de recursos orçamentários e disponibilidade financeira foram devidamente acostadas aos autos.

Consultando ainda as documentações, verificamos que a empresa JCC COMERCIAL LTDA, pessoa jurídica devidamente inscrita no CNPJ sob nº 45.352.464/0001-03, preenche os requisitos legais para que esta Administração possa com ela celebrar o devido contrato de fornecimento de 06 Kits da coleção “Um ato de amor”, e 105 kits “Trilhando novos caminhos da aprendizagem” destinados Atendimento Educacional Especializado (AEE), para atendimento aos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino de Augustinópolis/TO.

Como se constata pelos documentos anexos, trata-se da contratação de empresa através de Inexigibilidade de licitação, tendo em vista que ficou caracterizado a exclusividade, portanto, a inviabilidade de competição, para promover o fornecimento de 06 Kits da coleção “Um ato de amor”, e 105 kits “Trilhando novos caminhos da aprendizagem” destinados Atendimento Educacional Especializado (AEE), para atendimento aos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino de Augustinópolis/TO, conforme registro no Termo de Referência.

### III - RAZÃO DO VALOR

Segundo demonstrado na peça solicitante, foi identificado a necessidade e buscou-se no mercado por uma empresa que pudesse fornecer os projetos pedagógicos e livros didáticos exclusivos de forma a atender tempestivamente a demanda requerida, onde, segundo consta no autos deste processo administrativo, buscou junto a empresa JCC COMERCIAL LTDA uma proposta de preços da coleção almejada e a mesma respondeu, inclusive encaminhado declarações de exclusividade na comercialização das obras acompanhada da proposta de preços de todas as obras que compõem a coleção, totalizando o valor de R\$ 117.000,00 (cento e dezessete mil reais).

O valor apresentado e a escolha do fornecedor justifica-se em razão da mesma possuir declaração de exclusividade de comercialização e os preços são os comercializados pelo representante exclusivo para comercialização dos produtos, sendo os praticados pela proponente, o que permite inferir que os preços encontram-se compatível com a realidade mercadológica.

### IV – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Pelo aduzido, concluímos tratar-se de cabimento, smj, de *INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO* a aludida contratação, prevista no Art. 74, inciso I, § 1º da Lei nº 14.133/2021, vez que a competição se revela inviável, vejamos “*in verbis*”

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 exclusivo;

§ 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.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, preconiza como regra fundamental na gestão pública o Princípio de Dever Geral de Licitar, vinculando a realização de prévio torneio licitatório como pressuposto de validade na celebração de contratos de compras, obras, serviços e alienações no âmbito dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, alcançando os três Poderes e todas as esferas de Governo.

Tal princípio cumpre tripla função sob a ótica constitucional, a saber:

- a) Garantir livre e democrático acesso aos negócios governamentais a todos os administrados que reunirem condições de bem executar o objeto que se pretenda contratar;
- b) Atrair maior vantagem econômica para a administração quando da realização de despesa pública; e,
- c) Ofertar à sociedade ampla publicidade dos atos administrativos que envolvem justamente o consumo de recursos financeiros públicos.

Destarte, como se verifica no caput do Art. 74, a aplicação do instituto da inexigibilidade se dá quando houver a inviabilidade de competição, e no caso em concreto, trata-se de aquisição de materiais que só podem ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. É salutar registrar que o material é uma coleção complementar de livros didáticos, de natureza singular do qual não há o que se referenciar ou possibilitar uma disputa, portando, dentro dos quesitos legais exigidos pela norma aplicada.

A exigência de licitação decorre da necessidade de preservação do interesse público, sendo que a sua realização no caso de inexigibilidade acabaria por prejudicar esse próprio interesse, na medida em que ou não seria selecionada qualquer proposta, ou a proposta selecionada não atenderia ao interesse público.

Desta forma, conclui-se que a ausência dos pressupostos lógicos, fáticos e jurídicos necessários para a realização da licitação, com lastro na inviabilidade de competição, configura o que a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei nº 14.133/2021) denominou de **inexigibilidade de licitação**, conforme dispõe o seu artigo 74, sendo que uma vez caracterizada tal situação a decisão de não realizar o certame é vinculada, não restando alternativa à Administração senão a contratação direta.

No entanto, a inexigibilidade de licitação será efetuada através de um procedimento com a observância dos princípios que regem a Administração, quais seja legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, buscando a seleção do contrato mais adequado e vantajoso à Administração.

Ressalta-se, ainda, que ao discorrer sobre as modalidades contratuais abrangidas no inciso I do artigo 74 em comento, Marçal Justen Filho assevera que, apesar de aludir apenas as compras e somente ao caso de representante exclusivo, isso não significa, porém, excluir a possibilidade de contratação direta em contratos que envolvam **serviços** (ou obras). Aliás, a própria redação do art. 74 induz essa amplitude, diante da apresentação de um rol de possibilidades em seus incisos e alíneas ali presentes, em que se possibilita a realização da licitação, implicitamente nessas espécies de contratações, qual seja a “inexigibilidade”.

Sobre o assunto de Contratação Direta e Procedimento Licitatório, o eminente professor Marçal Justen Filho, ensinou:

Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da



atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação. <sup>1</sup>

Nesse mesmo assunto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica a diferença entre dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme se verifica a seguir:

"A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a Lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável" (NEGRITAMOS)

Por conseguinte, a inexigibilidade de licitação, como modalidade de contratação direta, exige um procedimento prévio e determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Desse modo, ainda que se trate de contratação direta é necessária a formalização de um procedimento licitatório que culmine na celebração do contrato.

E mais adiante arremata Marçal Justen Filho:

"a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação". <sup>2</sup>

Para tanto, como dissemos anteriormente, impõe-se a necessidade de alcançar o exato significado das expressões: **inviabilidade de competição (art 74 caput)**, **representante comercial exclusivo (art. 74, I)**.

Resta evidente, portanto, que a contratação de empresa com representação exclusiva para a comercialização das coleções complementares de livros didáticos por inexigibilidade de licitação nos termos do art. 74, I, § 1º da Lei nº 14.133/2021 é legal, e não constitui qualquer ilegalidade.

Nota-se que toda a documentação relativa à qualificação jurídica e regularidade fiscal e trabalhista da pretensa contratada foi devidamente apresentada, conforme exigência dos artigos 68 e 69 da Lei Federal 14.133/2021, e foi observada a validade das certidões apresentadas para a contratação.

Vale ainda destacar, que além da exigência do art. 74, caput, impõe a Lei de Licitações, em seu artigo 72, incisos I, II, VI, VII e VIII, que sejam justificados a escolha da contratante.

Com efeito, não há critérios objetivos para aferir a melhor proposta para a Administração Pública, não havendo, por consequência, supedâneo fático para a realização do procedimento licitatório. Destarte, é preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, tudo devidamente demonstrado em processo de inexigibilidade, como a inviabilidade de competição e ainda a justificativa do preço a ser contratado.

No que tange a razoabilidade da proposta, segundo Orientação Normativa AGU nº 17, de 1/4/2009, a mesma poderá ser avaliada mediante comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outros entes públicos e/ou privados, bem como por outros meios idôneos aptos a atender tal finalidade, o que pode ser constatado por meio da documentação apresentada nos autos.

Sem mais delongas, resta claro a possibilidade de contratação para a prestação dos serviços ora almejados por esta Administração Pública Municipal, através da Secretaria Municipal de

Educação, uma vez cumpridos os requisitos estabelecidos na legislação, em especial a impossibilidade de competição em razão da sua exclusividade de comercialização.

Ressalta-se a obrigação da Contratada de manter, enquanto perdurar a contratação, em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na contratação, nos termos do art. 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021.

#### V – DA HABILITAÇÃO JURÍDICA E DA REGULARIDADE FISCAL

Nos procedimentos administrativos para contratação, a Administração tem o dever de verificar os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 62 da Lei 14.133/2021, porém, excepcionalmente, a lei de regências prevê a possibilidade de dispensa de alguns dos documentos, conforme art. 70, III da Lei 14.133/2021.

A propósito, há recomendação do Tribunal de Contas da União nesse sentido:

“Deve ser observada a exigência legal (art. 62 da Lei 14.133/2021) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de: Certidão Negativa de Débito (INSS – art. 47, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.212, de 1991); Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (SRF-IN nº 80, de 1997); e Certificado de Regularidade do FGTS (CEF) (art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990).<sup>3</sup>

Resta deixar consignado que a contratada demonstrou habilmente sua habilitação jurídica e regularidade fiscal, conforme documentos apresentados e anexos aos autos.

#### VI – CONCLUSÃO

Do presente estudo e análise do arcabouço documental disponibilizado, conclui-se que, tendo em vista que a regra imposta constitucionalmente para as contratações efetuadas pela Administração é a de realização de licitação, será após a definição do objeto a ser contratado e a definição das condições contratuais que se verificará o enquadramento da questão em alguma das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas na Lei 14.133/2021, a presente pretensão atende os quesitos legais por inexigibilidade.

Conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>4</sup>:

“Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para, então, partir-se para a verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, **por inexigibilidade** ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta, como a melhor opção para a administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como a regra geral é a licitação, a sua dispensa ou **inexigibilidade configuram exceções**. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão.”

As hipóteses de inexigibilidade de licitação se fundamentam na inviabilidade de competição, sendo que a inviabilidade de competição não decorre apenas da inexistência de diversos sujeitos ou objetos, mas também da natureza do objeto a ser contratado.

Verifica-se que, inclusive nos casos de inexigibilidade de licitação devem ser observados todos os preceitos legais e constitucionais a fim de que seja efetuada a melhor contratação de forma a atender ao interesse público. Além disso, deverão ser observados todos os



requisitos de habilitação e contratação, justificativa da contratação e do preço e disponibilidade de recursos.

Conforme exposto, recomendamos que a demandante justifique os valores apresentados na fase de planejamento através de outros meios, como o já mencionado anteriormente (Orientação Normativa AGU nº 17, de 1/4/2009), sendo que esta justificativa do preço é necessária e essencial no procedimento de inexigibilidade de licitação a fim de evitar o superfaturamento do preço, já que não poderá haver elevação dos preços simplesmente em razão da necessidade da Administração e da ausência de competidores. A composição do preço deverá ser demonstrada e compatível com o mercado.

Portanto Senhor Prefeito, este é o entendimento do agente de contratação e equipe de apoio, SMJ, pelas razões expostas neste documento, onde sugerimos ainda, que o presente parecer, bem como a Minuta da Peça Contratual a ser disponibilizadas pelo Demandante sejam encaminhados à Procuradoria Jurídica, para a elaboração de parecer sobre o assunto.

Augustinópolis/TO, 02 de junho de 2026.



RALSONATO GONÇALVES SANTANA  
Agente de Contratação



CARLOS ANTONIO DA SILVA  
Equipe de Apoio



WALTENMY GOMES MARQUES  
Equipe de Apoio

