

# PARECER N. 825/2025 - INEXIGIBILIDADE

## PARECER N. 825/2025: PARECER 825.2025 - CHAMAMENTO PUBLICO AUTORIZAÇÃO PARA COMERCIALIZAÇÃO DE LIVROS.pdf

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 101332/2025 CONSULENTE:** Secretaria Municipal de Cultura e Turismo

---

## EMENTA:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA AUTORIZAÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE LIVROS. PERMISSÃO DE USO. ANÁLISE JURÍDICA PELA POSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE, CONDICIONADA À ADOÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO PARECER.\**

---

## 1. RELATÓRIO

Trata-se o presente expediente de processo administrativo de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, pautada no art. 74, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, visando o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar da venda de livros e afins na 24ª Feira do Livro e 9º Festival Literário de Araucária, que acontecerá entre os dias 22 e 29 de agosto, no Parque Cachoeira.

O caderno processual foi instruído com a minuta do Edital e o Secretário Municipal de Cultura e Turismo, Sr. Gláucio Karas, autorizou o prosseguimento do feito.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O parecer jurídico tem como finalidade assistir a autoridade administrativa que autorizará e/ou promoverá a contratação no controle prévio de legalidade, independentemente da modalidade escolhida, nos termos do art. 53 da Lei n. 14.133/2021 e art. 328 do Decreto Municipal n. 39.123/2023, o qual regulamenta a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional do Município de Araucária. *In verbis*:

“ Art. 328. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para a Procuradoria Geral do Município, a qual realizará controle prévio de legalidade da contratação. (...) § 8º A Procuradoria Geral do Município realizará o controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. (grifou-se)

Desta feita, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, via de regra, os demais aspectos contidos nos autos, como aqueles de natureza estritamente técnica, mercadológica ou naquilo que se referir ao juízo de conveniência e oportunidade da contratação ou da solução adotada.

De outro norte, quaisquer apontamentos por parte do órgão de assessoramento jurídico que descambem na análise, ainda que perfunctória, de quaisquer daqueles elementos deverá se dar tão somente em razão de uma questão jurídica. A esse respeito, merece atenção o **Enunciado BPC n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União**:

“ **BPC nº 7**

*Enunciado* A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou

oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (grifou-se)

Isto pois se presume que as especificações técnicas contidas nos autos do processo de contratação, sobremaneira quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e padrões de desempenho, bem como a avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos, relembrando-se não ser papel do órgão de assessoramento jurídico o escrutínio sobre a competência de cada agente público que atue no feito, haja vista o dever dos agentes públicos de verificar se os atos por si praticados estão no seu espectro de competência.

Por fim, insta salientar que diversos apontamentos se dão sem qualquer caráter vinculativo, mas em favor da segurança da autoridade assessorada que poderá acatar, ou não, as recomendações lançadas a partir de um juízo de conveniência e oportunidade.

Todavia, questões de ordem estritamente legal serão apontadas para sua correção, sendo que o seguimento do processo sem a correção das situações de aparente ilegalidade atrairão a responsabilidade pessoal da autoridade competente.

Nesta mesma esteira convém lembrar que a adoção pelo agente público das recomendações contidas em parecer jurídico atraem a possibilidade da advocacia pública realizar sua representação nas esferas judicial e de controle, nos termos do art. 10 da Lei n. 14.133/2021:

**“ Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial. (grifou-se)**

Referida disposição, apesar de objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6915 (ainda não julgada), tem como objetivo, como salientado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer naqueles autos, evitar o chamado “apagão das canetas”, caracterizado pela “inação”, “medo” e “paralisa decisória” dos gestores públicos, ainda que o dispositivo não crie um direito subjetivo à defesa judicial pelos órgãos da advocacia pública, máxime quando as razões que deram ensejo à caracterização da ilegalidade do ato não foram tratadas em parecer do órgão de consultoria

jurídica, a exemplo de pareceres técnicos ou defeitos na qualificação dos elementos caracterizadores do objeto ou da solução adotada.

Desta feita, devidamente demonstrada a finalidade e abrangência do parecer jurídico, proceda-se com a análise dos autos.

## 2.2 DO CREDENCIAMENTO

O presente processo administrativo tem como escopo avaliar a legalidade e viabilidade do credenciamento de pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar da venda de livros e afins na 24ª Feira do Livro e 9º Festival Literário de Araucária, que acontecerá entre os dias 22 e 29 de agosto, no Parque Cachoeira.

Destarte, conquanto o presente credenciamento seja processado com a devida publicidade, visando a divulgação dos espaços disponibilizados e garantindo a participação de todos os interessados, havendo cumprimento dos princípios da isonomia e transparência pública, o procedimento está amparado legalmente.

Ainda, o credenciamento mediante chamamento público para convocação de interessados em comercializar produtos em feiras esporádicas, **a título precário, não oneroso e específico**, é medida amplamente utilizada pela Administração Pública, de modo a não engessar o cadastramento com um rigoroso processo licitatório, visando apenas o fomento do comércio local.

Desta feita, não havendo dispêndio de dinheiro público, não é necessária a realização de prévia licitação para a permissão de uso de espaço público ora pretendida.

Ainda, o art. 17, incisos I, II, alínea “b”, e inciso III, da Lei Complementar Municipal n. 17/2018 prevê a inafastabilidade de ações governamentais capazes de propiciar ao Micro e Pequeno Empreendedor espaços e mecanismos que possam fomentar o seu desenvolvimento em busca da sustentabilidade, da geração de emprego e de renda:

“ **Art. 37 A Administração Municipal:** I - incentivar a realização de feiras de produtores e artesãos, assim como apoiar missão técnica para exposição e venda de produtos locais em outros municípios de grande comercialização; II - regulamentará o disposto neste capítulo, podendo, com fundamento no artigo 47 da Lei Complementar federal 123/2006, estabelecer outras normas de preferência e incentivo, tais como: a) dar preferência à aquisições de bens em leilões promovidos pelo Poder Público Municipal a microempresa e empresa de pequeno porte local; b) promover feiras livres volantes, destinadas à comercialização de produtos hortifrutigranjeiros, gêneros alimentícios, assim como de produtos e artigos de uso doméstico e pessoal, que atendam a demanda da população; (grifou-se)

c) promover feiras noturnas e feiras gastronômicas destinadas à comercialização, a varejo, de produtos hortifrutigranjeiros, gêneros alimentícios, assim como de comidas típicas e atípicas que atendam a demanda da população; d) promover programas destinados a comercializar diretamente hortifrutigranjeiros e pescados produzidos por produtores rurais; e) promover feiras orgânicas, destinadas à comercialização, no varejo, de produtos orgânicos, sendo hortifrutigranjeiros, gêneros alimentícios e outros artigos de consumo produzidos pelo sistema orgânico de produção agropecuária; f) promover varejões municipais, destinados à venda a varejo de produtos hortifrutigranjeiros; g) Apoiar instituições e entidades de classe em ações voltadas ao incremento do comércio da microempresa e empresa de pequeno porte locais; III - manterá, por meio da Sala do Empreendedor, programas de capacitação e orientação visando estimular a participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas.

Portanto, vê-se que há previsão legal para a iniciativa almejada, bem como se constata o cumprimento dos princípios básicos constitucionais norteadores da atividade pública e os fins a que se destina.

Entretanto, **não se trata aqui de credenciamento nos termos do art. 228 e seguintes do Decreto Municipal n. 39.132/2023**, visto que o credenciamento lá regulado enquanto hipótese de procedimento auxiliar se encerra no bojo de uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, o que não ocorre no caso em apreço.

No presente caso, em verdade, o chamamento público para credenciamento tem como fim exclusivo a outorga de permissão de uso, autorizando pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar da venda de livros e afins na 24ª Feira do Livro e 9º Festival Literário de Araucária, não havendo formação de contrato.

Ademais, elencou-se como método de escolha o sorteio, previsto no art. 257 do Decreto Municipal n. 39.132/2023. Tal dispositivo trata de distribuição de demanda no caso de contratações paralelas e não excludentes. Percebe-se que a Lei n. 14.133/21 não prevê o sorteio como um critério de desempate, restando portanto, na visão desta Procuradoria, adequada a fundamentação para a realização do sorteio por analogia integrativa.

Não havendo outro critério possível de desempate, tem-se o sorteio como o procedimento mais adequado no caso em comento, visto que não há previsão de um método de escolha mais objetivo às outorgas não onerosas. Todavia, recomenda-se que o edital preveja claramente o modelo de sorteio. Nesse sentido, veja-se o procedimento previsto em Edital de Pregão Eletrônico n. 90001/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina<sup>1</sup>:

“ **EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 90001/2025- LEI N. 14.133/2021 (...)**

30.1. Persistindo o empate, será realizado sorteio em sessão pública entre os licitantes empatados. 30.1.1. Na hipótese de a sessão pública de sorteio ser efetuada de forma presencial, deverá ser transmitida em canal oficial do Tribunal de Justiça, e será observada a seguinte sequência de procedimentos: I. os nomes das licitantes que se encontram em situação de empate serão

consignados em papelotes individuais, devidamente registrados em tipografia legível e de fácil visualização; II. antes do sorteio, deverão ser demonstrados a todos os participantes da sessão o conteúdo impresso dos papelotes individuais, de maneira a assegurar a transparência e a equidade do procedimento; III. os papelotes individuais serão dobrados de modo a evitar a prévia e indevida identificação dos licitantes; IV. os papelotes serão introduzidos em um recipiente adequado para realização do sorteio, e em conformidade com as circunstâncias e as necessidades da sessão, poderá ser utilizada a mão humana ou outros recipientes que viabilizem a mistura dos papelotes individuais; V. após a devida mistura dos papelotes individuais, um servidor de apoio técnico procederá ao sorteio, e, imediatamente após a seleção, o resultado do vencedor será divulgado a todos os participantes da sessão; VI. os papelotes individuais restantes no recipiente destinado à realização do sorteio serão, em sequência, prontamente retirados, e durante esta etapa, os nomes dos licitantes não sorteados serão apresentados a todos os participantes da sessão, a fim de assegurar a lisura do sorteio; VII. a sessão será oficialmente encerrada após a conclusão desses procedimentos, e o registro audiovisual da sessão permanecerá para visualização no canal oficial do Tribunal de Justiça. (grifou-se)

Portanto, **deve haver a promoção de alteração do edital para este fim**, garantindo previsibilidade do procedimento e em atenção aos princípios da vinculação ao edital, além dos princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia.

Ainda, o item 3.3 da Minuta de Edital de Credenciamento (sequência 10454713) apresenta a seguinte disposição: 3.3 Terão preferência na seleção para comercialização de produtos em eventos pessoas jurídicas sediadas e com cadastro econômico ativo no município de Araucária e demais licenças e autorizações necessárias emitidas pelos órgãos competentes.

No presente caso, será realizado sorteio para a seleção da ordem dos credenciados, conforme art. 257, § 3º, do Decreto Municipal 39.132/2023, tornando a referida cláusula sem efeito. Portanto, recomenda-se que a Secretaria faça a exclusão do item 3.3 do Edital.

Ressalta-se que o posicionamento desta Procuradoria quanto à possibilidade de prosseguimento do chamamento público pretendido condiciona-se à obtenção das licenças e autorizações necessárias para a realização do evento, incluindo, mas não se limitando à: brigada de incêndio, autorização e vistoria do Corpo de Bombeiros, e demais diligências e autorizações junto aos órgãos competentes.

Por fim, deve acompanhar o ato convocatório o **Termo de Permissão de Uso de espaço público**, cuja minuta segue em anexo.

<sup>1</sup> Portal da Transparência. TJSC. Licitação 2025/90001. Disponível em:

<https://tjsc.thema.inf.br/transparencia/portal/#/consultaLicitacao/detalhesLicitacao/eyJudW1lcm9Ub3RhbnCI6NjU0MywidGlwb0F2YWxpYWVhbyI6IkkjLCJhZG1pbmIzdHJhY2FvIjoxLCJ0aXBvIjojUCIsIm1vc3RyYUxpbnmsiOnRydWV9>. Acesso em: 06 de agosto de 2025.

---

## 3. CONCLUSÃO

Cumpre reiterar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar o Gestor Público assessorado quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo em análise, tal como pretendido nestes autos, sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos.

Portanto, cabe ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública.

**À vista do exposto, conclui-se ser juridicamente viável o prosseguimento do feito à luz dos elementos constantes dos autos, desde que observados os registros constantes deste Parecer Jurídico e sanadas eventuais falhas apontadas, em especial a recomendação para que seja excluído o item 3.3 do Edital.**

Inobstante as conclusões a que chegou esta parecerista, nada impede que a autoridade gestora, com fundamento no artigo 50, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999, possa dele discordar, devendo, obrigatoriamente, demonstrar as devidas justificativas para tanto.

Por fim, segue minuta do Termo de Permissão de Uso de espaço público, conforme edital colacionado.

*Araucária, datado e assinado eletronicamente, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto Municipal n. 35.639/21.*

**FELIPE FURTADO FERREIRA** Procurador do Município

**DANIEL JIMENEZ ORMIANIN** Procurador do Município

---

*Fim do documento*

\*  
\*\*

---

Revision #3

Created 29 August 2025 12:18:54 by Jackson Perretto

Updated 19 September 2025 14:56:25 by Jackson Perretto