

Autos nº : 2026023970

Interessado: Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e Turismo de Morrinhos – ACIM

Assunto : Inexigibilidade de Licitação

PARECER JURÍDICO Nº 1.365/2026-PGM/PEAA

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado para análise da contratação direta da Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e Turismo de Morrinhos – ACIM, visando à disponibilização de dois estandes institucionais para participação do Município de Morrinhos na FITCOM 2026, evento previsto para os dias 7, 8 e 9 de outubro de 2026, na Feira Coberta de Morrinhos.

O valor global indicado nos autos é de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), correspondente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por estande. O procedimento contém, entre outros documentos, Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência, proposta comercial, documentos de habilitação e regularidade, declaração relacionada à exclusividade, documentos orçamentários, justificativas de preço, Portaria nº 136/2026 e manifestações administrativas destinadas ao saneamento da instrução.

Consta que, em momento anterior à conclusão da instrução e do controle jurídico prévio, foi emitido o Ato de Inexigibilidade nº 365/2026, posteriormente acompanhado de certidão de publicação. Após a conversão do feito em diligência, a manifestação de saneamento datada de 29/09/2026 tornou sem efeito o referido ato e a certidão correspondente, registrando que não teria havido execução da contratação e encaminhando os autos novamente à Procuradoria para prosseguimento do controle prévio e emissão de parecer conclusivo.

A questão submetida à análise consiste em verificar se, diante dos documentos atualmente juntados e das providências de saneamento registradas, subsiste viabilidade jurídica para a contratação direta por inexigibilidade de licitação, bem como quais condições devem ser observadas antes de eventual autorização definitiva.

É o relatório.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DA MANIFESTAÇÃO

A presente manifestação limita-se ao controle jurídico prévio da contratação direta pretendida, especialmente quanto ao enquadramento da hipótese de inexigibilidade, à suficiência formal da instrução, à demonstração da inviabilidade de competição, à justificativa do preço, à habilitação da entidade, à disponibilidade orçamentária e à regularidade do procedimento.

Não integram o objeto deste parecer a avaliação de conveniência e oportunidade administrativa, a escolha política de participação no evento, a valoração

econômica ou promocional dos estandes, a conferência técnica dos benefícios de divulgação ou a substituição da competência dos setores requisitante, de compras, contábil e de fiscalização. Esses aspectos devem ser motivados e certificados pelas unidades administrativas competentes.

O controle jurídico incide sobre os pressupostos de legalidade e juridicidade do procedimento, sem afastar a responsabilidade dos agentes competentes pela veracidade, atualidade e suficiência das informações técnicas e documentais inseridas nos autos.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Necessidade de controle prévio e regularidade da invalidação do ato anteriormente emitido

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 determina que o órgão de assessoramento jurídico realize o controle prévio de legalidade da contratação e estende expressamente essa atuação às contratações diretas. O dispositivo estabelece:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

(...)

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará 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.

A emissão anterior do Ato de Inexigibilidade nº 365/2026 antes da conclusão do controle jurídico prévio não se harmonizava com a sequência procedimental prevista na Lei nº 14.133/2021. Todavia, conforme registrado na manifestação administrativa de saneamento, o ato foi tornado sem efeito, juntamente com a certidão de publicação, e os autos permaneceram na fase preparatória, sem execução contratual.

Nesse contexto, a invalidação administrativa do ato anterior permite que a Administração retome a análise a partir de uma instrução saneada, sem tratar o ato prematuro como autorização definitiva da contratação. A decisão conclusiva deverá ser praticada somente após o encerramento da instrução, a emissão deste parecer e a deliberação da autoridade competente.

A circunstância de o ato anterior ter sido tornado sem efeito não elimina a necessidade de verificar integralmente os requisitos da contratação direta. Ao contrário, impõe que eventual nova autorização seja baseada em processo devidamente instruído, com motivação própria e atualizada.

3.2. Requisitos documentais da contratação direta

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 define o conteúdo mínimo do processo de contratação direta:

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.

A instrução examinada contém os principais documentos exigidos pelo dispositivo, incluindo a formalização da demanda, o Termo de Referência, a proposta, documentos de habilitação, informações orçamentárias, justificativas relativas à escolha da entidade e elementos destinados à formação do preço.

A suficiência jurídica da contratação, entretanto, não decorre apenas da existência nominal dos documentos. Cada peça deve ser coerente com as demais e demonstrar, de modo individualizado, a relação entre o objeto pretendido, a entidade escolhida, o preço apresentado e a hipótese legal de contratação direta.

Assim, antes da autorização definitiva, a unidade responsável deverá certificar que a versão final do Termo de Referência corresponde ao objeto efetivamente ofertado, que o preço de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) abrange exatamente os dois stands pretendidos e que não há benefícios, serviços ou obrigações acessórios sem descrição, quantificação ou correspondência econômica.

3.3. Enquadramento da contratação no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021

A inexigibilidade somente é juridicamente possível quando demonstrada a inviabilidade de competição. Para a hipótese invocada nos autos, o art. 74, inciso I, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

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 comerciais 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 comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

O objeto não pode ser considerado exclusivo apenas porque a ACIM apresentou a proposta ou porque possui atuação institucional no Município. É necessário demonstrar que a contratação dos dois estandes, nas condições específicas descritas no processo, somente pode ser realizada com a ACIM, em razão de sua posição jurídica ou material como organizadora, realizadora, gestora, comercializadora ou responsável exclusiva pela disponibilização dos espaços.

A documentação indicada nos autos registra elementos segundo os quais a ACIM e a CDL Morrinhos figurariam como realizadoras da FITCOM, além de tabela oficial do evento e declaração de exclusividade. Esses elementos são juridicamente relevantes, mas sua força probatória depende da correspondência entre o conteúdo dos documentos e a extensão concreta da exclusividade alegada.

A exclusividade deve abranger o objeto contratado, e não apenas a realização genérica do evento. Portanto, a documentação deve permitir concluir, sem ambiguidade, que a ACIM detém competência exclusiva para comercializar ou disponibilizar os estandes institucionais pretendidos pelo Município, ou que a contratação conjunta com a entidade indicada é indispensável à participação institucional nas condições propostas.

A jurisprudência reconhece a possibilidade de contratação direta quando comprovadas a exclusividade e a compatibilidade econômica do ajuste, mas exige suporte documental idôneo. Em caso envolvendo contratação municipal de empresa que detinha exclusividade para determinado projeto, o TJSP considerou presentes os requisitos quando os elementos probatórios demonstraram a exclusividade do fornecedor e não evidenciaram superfaturamento ou prejuízo ao erário. A conclusão, contudo, decorreu da prova efetiva da exclusividade e da ausência

de demonstração de preço excessivo, não da simples declaração unilateral da contratada.

Em sentido de cautela, o Tribunal de Justiça do Acre afastou a inexigibilidade quando a exclusividade apresentada era apenas relativa e não demonstrava que o objeto somente poderia ser prestado pela empresa indicada. O precedente evidencia que a exclusividade territorial, comercial ou circunstancial não basta quando não alcança o objeto específico da contratação.

Aplicando-se essa orientação ao caso, a contratação poderá prosseguir por inexigibilidade somente se a documentação juntada demonstrar que a ACIM é exclusiva quanto à disponibilização dos estandes nas condições descritas. Se houver outros agentes capazes de comercializar ou disponibilizar espaços equivalentes, ou se a ACIM atuar apenas como uma das entidades organizadoras, a inviabilidade de competição não estará suficientemente caracterizada.

3.4. Justificativa e compatibilidade do preço

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado seja compatível com os preços praticados no mercado e prevê disciplina específica para contratações diretas quando não for possível utilizar os parâmetros ordinários de estimativa:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Os autos registram o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por estande e a juntada de documentos fiscais e outros elementos destinados a justificar o preço. A análise jurídica deve considerar, entretanto, se os documentos comparativos se referem a objetos efetivamente equivalentes.

A manifestação de saneamento registra que algumas notas fiscais se relacionam a cotas que incluíam um estande e benefícios publicitários adicionais. Essa circunstância exige cautela, vez que o preço comparativo somente poderá ser utilizado se houver decomposição suficiente dos itens ou explicação técnica que permita identificar o valor correspondente ao estande, separando-o de eventuais serviços de publicidade, divulgação, mídia, credenciamento, estrutura ou outras vantagens.

Recomenda-se, portanto, que a área competente certifique expressamente:

- a) quais itens estão incluídos no preço unitário;
- b) se os dois estandes possuem as mesmas características;
- c) quais benefícios acessórios compõem a proposta;
- d) se os documentos fiscais comparativos guardam equivalência com o objeto;
- e) por que o valor global de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é compatível com o mercado e com as peculiaridades do evento.

Sem essa correlação, a existência de notas fiscais não será suficiente para demonstrar a justificativa de preço, pois documentos referentes a pacotes comerciais distintos podem conduzir a comparação inadequada.

3.5. Razão da escolha da contratada e demonstração da necessidade administrativa

A razão da escolha da ACIM deve ser apresentada de forma objetiva e vinculada ao objeto. Não basta afirmar que a entidade participa da organização do evento. A justificativa deve esclarecer por que a Administração necessita dos estandes, qual finalidade institucional será atendida e por que a ACIM é a entidade juridicamente apta a fornecer exatamente o objeto pretendido.

A documentação deve demonstrar a conexão entre a finalidade pública indicada no Documento de Formalização da Demanda, a descrição do Termo de Referência e os espaços que serão disponibilizados. Também deve esclarecer se os estandes serão utilizados exclusivamente para exposição institucional do Município, se haverá divulgação de programas ou serviços públicos e quais agentes municipais serão responsáveis por sua utilização.

A decisão administrativa sobre a conveniência de participação na FITCOM pertence à autoridade competente. À Procuradoria cabe verificar se essa decisão está formalmente motivada e se o objeto contratado é determinado, necessário e compatível com a finalidade pública indicada.

3.6. Habilitação, regularidade fiscal, orçamento e formalização

A entidade pretendida deve manter comprovados os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessários à execução do objeto, inclusive representação válida, regularidade fiscal, trabalhista e perante o FGTS, conforme os documentos exigidos pela Administração.

As certidões juntadas devem ser conferidas quanto à validade na data da autorização e, posteriormente, na formalização do ajuste e no pagamento. A proximidade do evento torna especialmente importante a atualização dos documentos que possam vencer antes da conclusão do procedimento.

Também deve permanecer nos autos a demonstração da compatibilidade da despesa com a dotação orçamentária indicada, com identificação do programa, ação, natureza da despesa e saldo suficiente para suportar o

compromisso. Eventual alteração do objeto, do valor ou da unidade responsável exige nova conferência orçamentária.

Por fim, a Administração deverá definir o instrumento adequado para formalizar a contratação, seu prazo, obrigações das partes, condições de pagamento, fiscalização, recebimento e consequências do inadimplemento. A Portaria nº 136/2026 deve ser conferida quanto à correspondência entre os agentes designados e as atribuições de gestão e fiscalização do ajuste.

4. CONCLUSÃO

Diante da documentação examinada e considerando que o Ato de Inexigibilidade nº 365/2026 foi tornado sem efeito antes da execução da contratação, opino pela possibilidade jurídica de prosseguimento da fase preparatória, sem convalidação do ato anterior, desde que sejam atendidas as condições abaixo.

A contratação direta por inexigibilidade poderá ser autorizada se a Administração confirmar, de maneira expressa e documentalmente idônea, que a ACIM é exclusiva para disponibilizar ou comercializar os dois estandes nas condições específicas do objeto; que o preço de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é compatível com contratações semelhantes e foi analisado sem confusão com benefícios acessórios; que a escolha da entidade e a necessidade administrativa estão motivadas; que a documentação de habilitação permanece válida; que há disponibilidade orçamentária suficiente; e que o Termo de Referência e a minuta do instrumento refletem exatamente a contratação pretendida.

Recomendo que, antes da autorização definitiva, sejam juntados ou certificados nos autos:

a) documento idôneo que esclareça a extensão da exclusividade da ACIM sobre a disponibilização ou comercialização dos estandes, indicando sua relação com a organização da FITCOM e, se for o caso, com a CDL Morrinhos;

b) manifestação técnica detalhando a composição do preço unitário de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), o conteúdo de cada estande e a distinção entre o espaço físico e eventuais benefícios publicitários ou promocionais;

c) justificativa expressa da razão da escolha da ACIM e da finalidade pública da participação municipal no evento;

d) certificação da atualidade das certidões de habilitação e regularidade na data da autorização e da formalização do ajuste;

e) confirmação da dotação orçamentária e do saldo disponível;

f) versão final do Termo de Referência e do instrumento de contratação, com obrigações, prazo, fiscalização, pagamento e condições de recebimento;

g) comprovação da divulgação do ato autorizativo e do instrumento ou extrato no sítio eletrônico oficial, na forma legalmente exigida.

Caso a documentação de exclusividade não demonstre que a ACIM é a única entidade apta a fornecer o objeto específico, ou caso a justificativa de preço permaneça baseada em comparações não equivalentes, a inexigibilidade não deverá



Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos – Núcleo II

ser autorizada. Nessa hipótese, a Administração deverá avaliar a adoção do procedimento competitivo cabível ou outra hipótese legal de contratação direta que eventualmente se ajuste aos fatos, sem utilizar a inexigibilidade como solução fundada apenas na urgência decorrente da proximidade do evento.

Atendidas as providências indicadas e certificada a inexistência de alteração relevante no objeto, no preço ou nas condições de execução, não se identifica óbice jurídico ao prosseguimento da contratação direta por inexigibilidade, com emissão de novo ato autorizativo, devidamente motivado, somente após a conclusão da instrução e desta análise jurídica.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Morrinhos, datado e assinado eletronicamente.

Documento assinado digitalmente
gov.br LEONARDO FRAUZINO ELIAS
Data: 29/09/2026 11:09:41-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

LEONARDO FRAUZINO ELIAS
Procurador do Município
OAB/GO nº 19.181