



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Processo nº 360/2025

P A R E C E R
Inexigibilidade de Licitação

Trata-se de pedido formulado pela Secretaria Municipal de Finanças, para contratar, através de Inexigibilidade de Licitação, a manutenção preventiva e corretiva dos elevadores da UPA 24 horas.

De largada, cumpre destacar que a verificação do preço, a justificativa para a contratação, bem como a escolha do contratado desbordam da apreciação jurídica, portanto não serão objeto de apreciação deste parecer, uma vez que cabe a esta assessoria a análise jurídica da demanda.

De tal sorte, as considerações ora feitas devem ser encaradas como um alerta para que, caso a autoridade administrativa julgue oportuno, em prol da sua própria segurança jurídica, complemente a justificativa apresentada, caso entenda pela contratação direta ou, do contrário, pela realização de licitação. Salienta-se que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, bem como não lhe cabe adentrar em aspectos relativos à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza diversa da jurídica, tais como, por exemplo, de engenharia, contábil, ambiental, administrativa e pedagógica entre outros.

Neste sentido, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

*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. (grifamos e sublinhamos)*

Feitas as considerações, passa-se a opinar.

1. Do dever de licitar

Primeiramente, importante que se diga que **vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação**, consoante preceituado no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Busca-se, desse modo, obter a melhor contratação, ou seja, aquela mais vantajosa para a Administração Pública com observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência. No entanto, a própria Lei Maior dispõe que há exceções a regra de licitar, possibilitando a contratação direta.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello “a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.”

Destarte, não deve o Administrador Público, por meio de justificativas genéricas, fugir do cumprimento da lei (princípio da legalidade), por expressa vedação constitucional (art. 37, *caput*, da CF/88). É a lei que define as hipóteses de contratação direta pela administração pública na forma de dispensa ou inexigibilidade de licitação e a elas o administrador está restrito.

Regulamentando a norma constitucional, a Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe que a licitação se destina a garantir a observância do princípio da isonomia e deve ser processada à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Fixado que a lei estabelece a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços, tem-se que ela própria cria exceções que permitem seja a licitação dispensável ou inexigível. Estas exceções estão alinhadas nos artigos 74 e 75.

2. Da inexigibilidade de licitação fundada no inciso I, do art. 74

O inciso I, do art. 74, prevê a hipótese de contratação direta para aquisição de itens que só podem ser oferecidos por fornecedor exclusivo, através de Inexigibilidade de Licitação, senão vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos:
*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**; (grifamos e sublinhamos)*

O rol constante no art. 74 é exemplificativo e a previsão constante no inciso I caracteriza-se pela existência de um único bem ou serviço em condições de satisfazer o interesse público, ou, embora existindo pluralidade de bens e serviços, estes se diferenciem radicalmente a ponto de somente um deles servir ao atendimento das necessidades da Administração.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União:



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Na contratação por inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, é obrigatória a demonstração de que o objeto somente pode ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.¹

É vedada a inexigibilidade de licitação quando não comprovado o requisito da inviabilidade de competição. É dever do agente público responsável pela contratação confirmar a condição de exclusividade, nos casos em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.²

A apresentação de atestados de exclusividade por juntas comerciais e entidades sindicais - apesar de ser requisito legal - não é suficiente, sendo necessária a tomada de medidas pelo administrador público para que seja assegurada a veracidade das informações lá contidas.³

SÚMULA TCU 255: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.⁴

Assim, sempre que se estiver diante de uma situação que caracterize inviabilidade de competição, a Administração está autorizada a proceder à contratação direta, tendo em vista que ausente uma das condições essenciais do processo licitatório, qual seja, a competição.

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.⁵

Neste sentido, a Secretaria junta ao pedido os seguintes documentos, constantes nas sequências nºs 02/04 do processo digital:

- a) Atestado de exclusividade do Sindicato das Indústrias Mecânicas e de Material Elétrico do Município do Rio de Janeiro, que refere a especialidade da pretensa para fornecimento de peças e manutenção de equipamentos da marca Atlas Schindler;
- b) Atestado da Associação Brasileiro da Indústria Elétrica e Eletrônica – ABINEE, que menciona que a pretensa é exclusiva no País, na comercialização, instalação e montagem dos seguintes produtos de sua fabricação com as marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER, bem como no fornecimento de peças originais de reposição de marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER, prestação de serviços de reparos, assistência técnica, manutenção e modernização

¹ Acórdão 1710/2019-Plenário

² Acórdão 1802/2014-Plenário

³ Acórdão 2723/2011-Primeira Câmara

⁴ Acórdão 633/2010-Plenário

⁵ § 1º, do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

dos produtos de sua marca e linha de fabricação abaixo relacionados: • Elevadores, marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER; • Escadas rolantes, marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER; • Esteiras rolantes marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER;

- c) Atestado emitido pela Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ, que certifica que a pretensa é fabricante nacional dos seguintes produtos, com as marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER: Elevadores; Escadas rolantes e Esteiras rolantes. Relativamente aos produtos acima relacionados, é responsável, com exclusividade, no território nacional, pela comercialização, prestação de serviços de manutenção e assistência técnica com garantia autorizada pelo fabricante; fabricação e fornecimento de acessórios e peças originais com características específicas.

A justificativa para escolha do fornecedor consta no subitem 2.1. do termo de referência.

É necessário esclarecer que a justificativa acerca da escolha da contratação é mérito da Secretaria solicitante. Contudo, importa registrar que a previsão contida no inciso I, do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021 veda, expressamente, a preferência por marcas.

3. Da instrução do processo com base no art. 72

Convém esclarecer que o art. 72 da legislação em comento requer a instrução dos processos de dispensa e de inexigibilidade com documentos que confirmam legalidade à contratação.⁶

Consta nos autos o estudo técnico preliminar e o termo de referência (sequências nºs 05 e 06 do processo digital), revisado pelo setor de Compras (sequência nº 021 do processo digital), que discriminam o objeto da contratação almejada, atendendo o disposto no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que os incisos propostos pela legislação estão preenchidos, ou, seu não preenchimento, justificado, ainda que sucintamente, mas sob responsabilidade de quem o elaborou, sem adentrar ao mérito e ao aspecto técnico, já que tais exames desbordam a verificação jurídica.

⁶ 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.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

No caso da contratação em tela, como não é possível estimar o valor do objeto, o pretenso 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.⁷

Neste sentido, a Secretaria pretende justificar o valor da contratação através da apresentação de um contrato e de um boleto bancário, relacionados a contratações entre a pretensa e terceiros, datados dos últimos doze meses, nos valores de R\$ 6.519,80 (mensal – sendo R\$ 1.303,96 por elevador) e R\$ 2.227,91.

A proposta realizada para Bento Gonçalves é de R\$ 2.400,00 mensais.

Neste aspecto, no âmbito desta Administração, existe regulamento aderente às diretrizes da Lei, consubstanciado no Decreto 11.477/2022, sendo que os requisitos lá pontuados deverão ser seguidos pela requisitante. Ressalta-se que, a Secretaria requisitante e o Setor de Compras deverão adotar as medidas pertinentes para que o preço esteja de acordo com o praticado pelo mercado, através de ampla pesquisa e comparação nos instrumentos disponíveis, explorando, inclusive, as hipóteses de composição de orçamento autorizadas pela legislação, utilizando, preferencialmente, a pesquisa em portais e o conflito com contratações semelhantes, a fim de garantir ao Município o encontro com a proposta mais vantajosa. Esclarece-se que a análise dos orçamentos e da pesquisa de mercado realizada desborda a conferência jurídica, já que importa competência técnica do Setor de Compras e da Secretaria requisitante, sobre a qual esta assessoria não detém condições de aferir.

O pedido de compra constante na sequência nº 08, relaciona a dotação orçamentária que suportará a contratação, cabendo ao setor competente demonstrar a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, inciso IV).

Ato contínuo, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras. Neste passo, as regras pertinentes ao direito financeiro anteriormente aludidas vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas leis orçamentárias. Ou seja, para a Administração realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la.

⁷ § 4º, do art. 23, da Lei Federal nº 14.133/2021



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Os documentos do futuro contratado, ora anexados, comprovam que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias (art. 72, inciso V), devendo ser apresentadas todas as negativas fiscais não apresentadas ou, se apresentadas, por ventura estiverem vencidas.

A razão da escolha do futuro contrato deverá estar pautada em critério objetivo, qual seja a exclusividade no fornecimento do objeto, sendo que só assim estará atendido o pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que, a verificação e a confirmação de que a contratação, bem como os preços propostos estão devidamente justificados, desborda da análise jurídica e devem ser avalizados pela autoridade superior, bem como pela Secretaria solicitante.

4. Conclusões

O presente parecer se ateve apenas a aspectos legais do acréscimo pretendido, com base nos elementos fornecidos pela Secretaria, dentro dos limites de competência desta assessoria jurídica. Não foram analisados aspectos técnicos referentes ao projeto e orçamentos, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam da apreciação legal, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre a escolha do objeto a ser executado.

Diante do exposto, **entendendo a autoridade superior que a exclusividade do pretenso contratado está demonstrada e que o preço proposto está devidamente justificado, a contratação poderá ser realizada com base no inciso I, do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021 - Inexigibilidade de Licitação**, condicionada, contudo, a apresentação de todos os documentos pertinentes, especialmente as negativas fiscais, caso não apresentadas ou caso as apresentadas, por ventura, estiverem vencidas, desde que o preço proposto esteja de acordo com o praticado pelo mercado e saneados eventuais apontamentos realizados neste parecer.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Por último, cumpre esclarecer que na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (art. 73), já que constitui ilícito penal admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, conforme prevê o art. 337-E do Decreto-Lei nº 2.848/1940.

S.m.j., é o parecer.

Encaminha-se para apreciação e decisão da autoridade superior.

Bento Gonçalves, 24 de junho de 2025.

FERNANDA GROLI
Assessora Jurídica – OAB/RS 117.183