



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

PARECER

Inexigibilidade de Licitação

Processo nº 122/2026

Trata-se de pedido formulado pela Secretaria Municipal de Finanças, para contratar, através de Inexigibilidade de Licitação, a empresa NP Tecnologia e Gestão de Dados, para concessão de acesso à plataforma de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública, Banco de Preços, através de sistema de busca, mediante login e senha, a ser utilizado pelo Setor de Compras.

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. 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.

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.

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



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

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.

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 *caput*, do art. 74

Primeiramente, destacamos que a inexigibilidade de licitação é tratada no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 e entende-se por inexigível a licitação quando é inviável a competição. O conceito de inviabilidade de competição, por sua vez, decorre de causas nas quais há a ausência de pressupostos que permitam a escolha objetiva da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Consoante o renomado doutrinador Marçal Justen Filho, é uma “*imposição da realidade extra normativa*” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18. ed. São Paulo: RT, 2019, p. 594). Como decorrência disso, o rol dos incisos do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 se afigura como meramente exemplificativo. Isso porque é impossível sistematizar todos os eventos dos quais decorrem uma inviabilidade de competição.



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

Basicamente, existem alguns bens, situações ou sujeitos que, por suas características inerentes, podem levar a uma contratação direta por inexigibilidade, conforme prevê o *caput* do art. 74:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos: [...]

Para esses casos, a Administração deve motivar a inexigibilidade, demonstrando as razões de fato pelas quais a competição é inviável. 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.

In casu, a secretaria requisitante apresenta justificativa para a contratação no item 2.1 do Termo de Referência, in verbis:

Trata-se de contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado de pesquisa e comparação de preços públicos, destinado a subsidiar a elaboração de orçamentos estimativos em processos licitatórios e contratações públicas, em atendimento às exigências da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à adequada instrução dos processos e à observância do princípio da economicidade.

A presente contratação caracteriza-se como hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, por tratar-se de serviço técnico especializado fornecido por empresa que disponibiliza plataforma exclusiva, com base de dados própria, estruturada e integrada a diversas fontes oficiais de compras públicas, possuindo características singulares que inviabilizam a competição.

O sistema a ser contratado apresenta funcionalidades específicas e integradas, tais como: possibilidade de seleção de filtros avançados por setorial, CATMAT/CATSER, cidade, região, estado, marca, número de pregão, itens sustentáveis, atas de registro de preços, porte do fornecedor (ME/EPP), palavra-chave, faixa de preço, unidades de fornecimento, UASG/órgão, modalidade e período (dos últimos 30 dias até os últimos 10 anos); importação de planilhas com múltiplos itens; realização de cotação direta com fornecedores; disponibilização de todos os preços ofertados e aceitos nas licitações constantes nas bases integradas ao sistema; consulta a atas e intenções de registro de preços.

Adicionalmente, o sistema permite a emissão de relatórios completos e personalizados, contendo os preços selecionados, identificação da fonte de pesquisa, gráficos estatísticos, dados comerciais dos fornecedores, preços máximos e mínimos, exportação em formatos PDF e Excel, inclusão de logotipo institucional, assinatura digital, geração de QR Code para validação da autenticidade das informações e captura de imagem (print) das atas extraídas do portal Comprasnet, bem como a indicação da metodologia matemática aplicada na formação do preço estimado, em conformidade com as exigências legais e normativas dos órgãos de controle.

Destaca-se que tais funcionalidades são essenciais para garantir a rastreabilidade, transparência, confiabilidade e conformidade das pesquisas



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

de preços realizadas pela Administração Pública, atendendo às disposições do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece critérios rigorosos para a formação do valor estimado das contratações públicas.

Ressalta-se, ainda, que o Município já utiliza a referida plataforma, a qual vem sendo disponibilizada e utilizada de forma transparente, eficiente e muito satisfatória, demonstrando elevado grau de confiabilidade, segurança e adequação às necessidades da Administração Pública Municipal. A continuidade da utilização do mesmo sistema mostra-se tecnicamente vantajosa, pois garante a padronização dos procedimentos, a uniformidade das pesquisas de preços, a manutenção do histórico das consultas realizadas, bem como evita prejuízos operacionais decorrentes da eventual substituição por outra ferramenta.

A singularidade do objeto reside na integração estruturada das informações, na confiabilidade das bases de dados, na metodologia aplicada e nas ferramentas exclusivas de tratamento, organização e apresentação dos dados, que são disponibilizadas por meio de plataforma própria e protegida por direitos autorais, não sendo possível sua substituição por soluções genéricas ou por simples consultas manuais em portais públicos, sob pena de comprometer a eficiência, a segurança e a conformidade do processo.

Dessa forma, resta caracterizada a inviabilidade de competição, uma vez que o objeto pretendido somente pode ser executado por empresa que detenha sistema próprio com tais características específicas, justificando-se, portanto, a contratação por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

A contratação pretendida mostra-se indispensável para garantir maior eficiência, segurança jurídica, padronização e celeridade na realização das pesquisas de preços, contribuindo diretamente para a adequada instrução dos processos licitatórios e para a correta aplicação dos recursos públicos. (grifo meu).

Importante mencionar, que embora a secretaria demandante mencione que a contratação se enquadra no disposto no art. 74, I da Lei 14.133/2021, juntando atestado de exclusividade emitido pela Associação Comercial do Paraná, verifica-se que o atestado anexado diz respeito a sistema diverso do aqui pleiteado, denominado Sistema REAP.

Desse modo, denota-se que o caso em análise refere-se a contratação por inviabilidade de competição, consoante art. 74, *caput*.

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 confirmem legalidade à contratação.¹

¹ 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;



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

Consta nos autos o estudo técnico preliminar e o termo de referência (sequências 01 e 02 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.

O setor de compra manifestou-se acerca dos documentos anexados ao processo, conforme despacho constante na sequência nº 25.

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.²

Para comprovação de valores, a secretaria demandante acosta aos autos notas de empenho emitidas por terceiros em favor da pretensa contratada (sequências nºs 12/14), as quais possuem valores de R\$ 17.375,00, cuja quantidade de acessos é de apenas uma licença.

A proposta apresentada para o Município de Bento Gonçalves é no valor de R\$ 29.625,00, correspondente a 03 licenças (sequência nº 04 do processo digital).

A análise da compatibilidade ou não do preço, competem a autoridade requisitante, deixando, portanto, esta assessoria de se manifestar a respeito. 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 deverá 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

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.

² § 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

análise dos orçamentos e da pesquisa de mercado realizada desborda a conferência jurídica, já que importa competência técnica da Secretaria requisitante, sobre a qual esta assessoria não detém condições de aferir.

O pedido de compra (sequência nº 16), 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.

Os documentos do futuro contratado, ora anexados, comprovam que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias (art. 72, inciso V).

A razão da escolha da futura contratação deverá estar pautada em critério objetivo, quer seja a inviabilidade de competição, já que, somente assim, estará atendido o pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

Tais argumentos deverão ser analisados pela autoridade superior, para verificação das condições de inviabilidade de competição exigidas pela legislação.

4. Conclusões

Diante do exposto, **entendendo a autoridade superior pela devida demonstração da inviabilidade de competição, bem como que o preço do proposto e as razões de escolha da contratada estão cabalmente justificadas, a contratação poderá ser realizada com base no caput, 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, porventura, estiverem vencidas, saneados eventuais apontamentos realizados neste parecer e desde que o preço proposto esteja dentro da realidade do mercado.

Deverá ser garantida ampla publicidade do referido processo, através do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 10 (dez) dias



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

úteis, contados da assinatura da formalização e/ou da autorização da contratação, conforme inciso II, do art. 94.

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, 26 de fevereiro de 2026.

CARINE ZANIN LUNARDI
Assessora Jurídica – OAB/RS 126.533