



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

P A R E C E R
Inexigibilidade de Licitação
Processo Digital nº 112/2026

Trata-se de pedido formulado pela Secretaria Municipal de Educação, para contratar com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-RS), através de Inexigibilidade de Licitação, tendo em vista a necessidade de realizar o pagamento da anuidade 2026.

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 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.”



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

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

O *caput* do art. 74, prevê a hipótese de contratação, através de Inexigibilidade de Licitação, **quando a competição se mostrar inviável**.

O rol constante no art. 74 é exemplificativo. 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.

Conforme ensina Marçal, o *caput* do art. 74 representa uma função normativa específica, pois a contratação direta poderá estar baseada exclusivamente nele, não sendo necessário o enquadramento em algum dos seus incisos, já que, conforme acima exposto, são exemplificativos.¹

O Tribunal de Contas da União – TCU, acerca da possibilidade de contratações fundadas no *caput* do anterior diploma estabelecido pela Lei Federal nº 8.666/1993, assim já se manifestou:

*16. De acordo com a legislação citada acima, aplica-se, para a situação em análise, a Lei 8.666/1993, que, **na cabeça do seu art. 25, traz a inviabilidade de competição como única condição para que se considere inexigível a licitação, considerando que os incisos desse artigo contêm rol meramente exemplificativo. Dessa forma, tendo em vista a condição de exclusividade da [...], gerada pela norma local, entendo que está caracterizada a impossibilidade de disputa pela contratação.** Acórdão 648/2014, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro. (grifamos e sublinhamos)*

*As hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei 8.666/1993 não são exaustivas, **sendo possível a contratação com base no caput do art. 25.***

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

sempre que houver comprovada inviabilidade de competição. Acórdão 2418/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. (grifamos e sublinhamos)

A análise do caso concreto e da certificação de que a contratação, por suas razões, inviabiliza a competitividade, compete à Secretaria requisitante, já que tal verificação desborda o aspecto jurídico.

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.²

Consta nos autos o estudo técnico preliminar (sequência 18 do processo digital) e o termo de referência (sequência 22 do processo digital), revisados pelo setor de Compras (sequência 24 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.

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.³

No presente caso, a Secretaria pretende justificar o preço da contratação, conforme subitem 9.1. do termo de referência, com a tabela constante na Orientação UNCME-RS nº 001/2026, que fixa os valores da anuidade com base no número de habitantes do Município (sequência 12 do processo digital).

Estas informações deverão ser analisadas pela solicitante, bem como pelo Setor de Compras, a fim de certificar que o preço proposto está de acordo com o praticado pelo mercado. 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

² 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.

³ § 4º, do art. 23, da Lei Federal nº 14.133/2021



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

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 (sequência 21 do processo digital), 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), sendo que deverão ser apresentadas as negativas fiscais não apresentadas ou, se apresentadas, por ventura vencida.

A razão da escolha do futuro contrato deverá estar pautada em critério objetivo, qual a inviabilidade de competição, para atendimento do pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

Neste sentido, a Secretaria de Educação a fim de justificar a contratação, evidenciando as vantagens para o Município, bem como a fim de demonstrar que está presente o interesse público, se posiciona subitem 2.1 do Termo de Referência (sequência 22 do processo digital). Cabe registrar que, quanto a este aspecto, deixamos de emitir opinião, já que desborda de matéria jurídica.

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 da contratação pretendida, 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.



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

Diante do exposto, **entendendo a autoridade superior e a Secretaria requisitante que a competição, no presente caso, é inviável, que presente interesse público e que os preços propostos condizem com a realidade de mercado, 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, por ventura, estiverem vencidas, saneados eventuais apontamentos realizados neste parecer e desde que o valor praticado esteja dentro da realidade de mercado.

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