



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

despesa, autorização de compras e/ou ordem de início dos serviços, em conformidade com o previsto no artigo 95 e no artigo 109 da Lei Federal n.º 14.133/2021, **bem como para providenciar a divulgação do ato que autoriza a contratação direta em sítio eletrônico oficial do Município, como previsto no artigo 72, parágrafo único, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e no artigo 95, § 2.º, do Decreto Municipal n.º 48/2023.**

Santa Rosa, 09 de julho de 2025.


**MARCOS ROBERTO
MEINECKE VARGAS**
Procurador do Município
OAB/RS n.º 53.664
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-
Brasil.

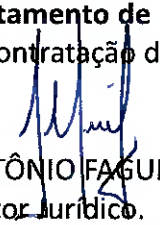
MARCOS ROBERTO MEINECKE VARGAS,
Procurador do Município,
OAB/RS n.º 53.664.

À consideração superior.

Ciente e de acordo com o disposto no parecer de fls., por suas próprias razões.

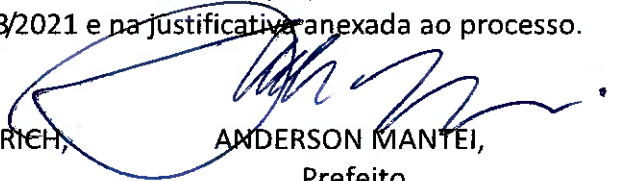
Ao **Gabinete do Ex.mo Senhor Prefeito** para, querendo, autorizar a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Após, ao **Departamento de Compras** para os demais trâmites e para publicação do ato que autoriza a contratação direta.


FLÁVIO ANTÔNIO FAGUNDES,
Diretor Jurídico.

DOUGLAS FRONZA,
Procurador-Geral do Município.

Ciente e de acordo. **AUTORIZO** a contratação direta da empresa **GRA ASSESSORIA E CONSULTORIA EM NEGÓCIOS INTERNACIONAIS LTDA** por inexigibilidade de licitação, pelo valor total de R\$45.154,33, com fundamento no artigo 74, *caput* e inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 e na justificativa anexada ao processo.


ALDEMIR EDUARDO ULRICH,
Vice-Prefeito,
Por Delegação de Poderes
(Decreto Municipal n.º 27/2024).

ANDERSON MANTEI,
Prefeito.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

Processo n.º 060125, de 01/07/2025

Interessada: Secretaria de Desenvolvimento Social

Assunto: Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa para fornecimento de peças e de mão de obra para manutenção corretiva do rolo compactador XCMG, patrimônio n.º 137509.

Il.mo Sr. Procurador-Geral:

I - DO RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta PGM para, nos termos dos artigos 53, § 4.º, e 72, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021 (NLLC) e do artigo 29 do Decreto Municipal n.º 48/2023, realizar o controle prévio de legalidade da presente contratação direta.

Art. 53. (...)

§ 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.

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:

(...)

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Art. 29. Ao final da fase preparatória do processo, o órgão jurídico realizará o controle prévio de legalidade dos editais, contratações diretas, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

2. O objetivo é a contratação direta da **GRA ASSESSORIA E CONSULTORIA EM NEGÓCIOS INTERNACIONAIS LTDA** (CNPJ n.º 14.767.899/0001-87), por **inexigibilidade** de licitação, para o fornecimento de peças e de mão de obra para a manutenção corretiva do rolo compactador XCMG, patrimônio n.º 137509, da Secretaria de Agricultura, conforme descrito no DFD - Documento de Formalização de Demanda (fl.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

09), nas Requisições ao Compras (fls. 04-07), no parecer técnico (fl. 08) e no TR – Termo de Referência (fls. 09-17).

3. Justifica a Secretaria que a referida empresa é a representante exclusiva da marca XCMG no Estado do Rio Grande do Sul, conforme a declaração de exclusividade anexada na fl. 21, motivo pelo qual requereu a sua contratação por inexigibilidade devido à inviabilidade de competição.

4. E como pode ser visto no orçamento de fl. 18, o valor total da contratação será de **R\$45.154,33**, o qual será pago com recursos financeiros do Município (recurso livre), consoante as dotações orçamentárias informadas nas Requisições ao Compras (fls. 04-07).

5. Feita essa breve síntese fática, passo a opinar.

II - DA FINALIDADE E DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

6. Inicialmente, cabe registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até esta data nos autos deste processo, cingindo-se em analisar a contratação direta à luz da Lei Federal n.º 14.133/2021 e do Decreto Municipal n.º 48/2023 com o objetivo de assistir o gestor público no controle prévio de legalidade.

7. Nesse sentido, e com fundamento no artigo 29, § 5.º, do Decreto n.º 48/2023, a presente manifestação será realizada sob o prisma estritamente jurídico e se limitará a verificar o cumprimento do princípio da motivação e a existência das justificativas necessárias, não abrangendo, portanto, avaliação técnica, administrativa ou operacional nem juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a instauração deste processo ou as decisões administrativas nele proferidas (incluindo o conteúdo técnico de especificações e de requisitos de qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e formação de preços), por serem assuntos de natureza não-jurídica que fogem à competência legal desta PGM.

§ 5º A análise levada a efeito pelo órgão jurídico terá natureza jurídica e não comportará avaliação técnica, administrativa ou operacional ou juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a deflagração do processo licitatório ou decisões administrativas nele proferidas, aí incluídos o conteúdo técnico das especificações, de qualificação técnica, econômico-financeira e de formação de preços, devendo o parecer se limitar a verificar o cumprimento do princípio da motivação e a existência de justificativas.

8. Tem-se por pressuposto que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos, especificações, prazos e avaliação do preço estimado, tenham





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

sido regularmente conferidas pela autoridade competente e pelos servidores que compõe a estrutura administrativa do órgão pela qual essa responde, os quais se presume estarem municiados dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração Pública Municipal, assim como aos requisitos legalmente impostos.

9. Ademais, não é papel desse órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados, pois incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do espectro de competências de seu cargo/função pública.

10. Salienta-se, que, devido ao princípio da segregação de funções e à necessidade de individualização das condutas (artigo 5.º e artigo 7.º, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021), compete ao parecerista jurídico apenas a análise dos fatos tal como apresentados pelos responsáveis.

11. Assim entende o aclamado administrativista MARÇAL JUSTEN FILHO¹:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que vier a ser praticado, nos limites do desempenho das funções técnico-jurídicas. Como todo e qualquer profissional, o advogado responde pela correção técnica dos seus atos. Não existe situação de irresponsabilidade profissional para o assessor jurídico. **Isso não significa, no entanto, que o assessor possa ser responsabilizado por defeitos ou falhas a ele não imputáveis.**

O parecerista jurídico não responde por ações e omissões imputáveis exclusivamente a outros agentes administrativos. Assim, não é responsabilizável o assessor jurídico quando os fatos expostos no processado não correspondem à realidade. O parecerista fornece uma manifestação jurídica em vista dos elementos que lhe são apresentados.

Não é cabível a responsabilização pessoal do parecerista nos casos em que a situação real era diferente daquela submetida à sua avaliação, não existindo meio de o parecerista identificar o defeito.

Se o parecer fornecido era compatível com a consulta submetida, a revelação dos defeitos quanto à narrativa enseja a responsabilização daquele que forneceu ao consultor jurídico a versão incorreta dos fatos.

12. Por fim, enfatiza-se que a presente manifestação jurídica é meramente opinativa, não tendo caráter vinculativo e tampouco a pretensão de esgotar o assunto, limitando-se a analisar os aspectos jurídicos do caso concreto com o escopo de, em

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 653.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

prol da segurança jurídica e do controle interno de legalidade, informar, elucidar, fornecer subsídios e/ou sugerir providências de incumbência do órgão de origem e/ou da autoridade competente, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela Lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

13. Não obstante, em relação a esses aspectos técnicos de gestão e de mérito, eventuais apontamentos decorrem da conexão com questões jurídicas e serão apontados para fins de correção.

14. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade única e exclusiva do órgão requisitante e/ou da autoridade competente e deverá ser devidamente justificada nos autos, posto que não compete ao Procurador do Município, nem à PGM, examinar a conveniência e/ou oportunidade da adoção de eventual(is) ato(s) e/ou medida(s) de ordem administrativa e/ou legal(is) que possa(m) ser apontado(s).

III - DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

15. No que se refere à instrução processual, verificou-se que o presente processo administrativo de contratação direta atende em linhas gerais as exigências previstas na Lei Federal n.º 14.133/2021 e no Decreto Municipal n.º 48/2023, posto que:

a) Foram anexados o DFD - Documento de Formalização de Demanda, o parecer técnico da Seção de Manutenção da Frota e o TR – Termo de Referência definindo o objeto, demonstrando a necessidade da contratação, fixando o modelo de execução e de gestão do contrato, a forma de pagamento e indicando os respectivos fiscais de contrato - fls. 03 e 08-17 (Lei n.º 14.133/2021, artigo 72, inciso I, e Decreto n.º 48/2023, artigo 57);

b) Houve a indicação da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com a despesa estimada (existência de rubrica orçamentária/dotação) diretamente nas Requisições ao Compras, demonstrando que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias - fls. 04-07 (Lei n.º 14.133/2021, artigo 72, inciso IV);

c) Há estimativa da despesa conforme a proposta de fl. 18 (Lei n.º 14.133/2021, artigo 72, inciso II);

d) Foram anexados os documentos para comprovar o atendimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima da empresa (fls. 27-38);

e) Foi anexada a justificativa de preço, conforme notas fiscais e o parecer do Departamento de Compras - fls. 22-25 e 39 (Lei n.º 14.133/2021, artigo 72, inciso VII);





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

f) Foi anexada a justificativa da escolha do contratado e a indicação do dispositivo legal, conforme descrito no Capítulo 2 do TR e no parecer do Departamento de Compras - verso da fl. 09 e fl. 39 (Lei n.º 14.133/2021, artigo 72, inciso VI).

IV - DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

16. Neste caso concreto, **NÃO** era obrigatória a elaboração de ETP por estar caracterizado o caso previsto no inciso I do artigo 49 do Decreto Municipal n.º 48/2023, posto que o valor total da contratação (R\$45.154,33) é inferior ao limite de R\$62.725,59 estabelecido no inciso II do artigo 75 da Lei n.º 14.133/2021 (com a atualização do Decreto Federal n.º 12.343/2024):

Art. 49. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar será **opcional** nos seguintes casos:

I - contratação de obras, serviços, **compras** e locações, **cujos valores se enquadrem nos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, independentemente da forma de contratação;**

II - dispensas de licitação previstas nos incisos VII e VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

III - contratação de remanescente nos termos dos §§ 2º a 7º do art. 90 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

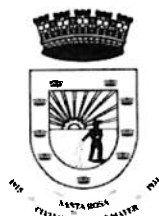
V - DO TERMO DE REFERÊNCIA

17. Conforme previsto no artigo 57 do Decreto n.º 48/2023, o TR é obrigatório para a presente contratação e deve conter os requisitos previstos no inciso XXIII do *caput* do artigo 6.º da Lei n.º 14.133/2021.

18. No caso concreto, observou-se que o TR elaborado pela Secretaria contém de forma genérica a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a demonstração do interesse público envolvido, a justificativa da escolha da contratada, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução e de gestão do contrato e a forma de pagamento.

19. Assim, diante da singeleza do objeto da contratação e mesmo se tratando de um documento técnico-científico cuja avaliação e aprovação cabe à própria Administração Pública, pode-se concluir que o TR aparentemente contempla os principais requisitos do inciso XXIII do *caput* do artigo 6.º da Lei n.º 14.133/2021, possuindo os elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços a serem contratados, para permitir a adequada avaliação dos custos pela Administração e para orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

VI - DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

20. De acordo com a justificativa contida no Capítulo 2 do TR (verso da fl. 09), a Secretaria de Agricultura requereu a contratação direta por inexigibilidade de licitação porque a empresa é a representante exclusiva da marca XCMG no Estado do Rio Grande do Sul, conforme a declaração de exclusividade anexada na fl. 21.

21. Por esse motivo, percebe-se que é plenamente admissível a contratação direta porque está demonstrada a inviabilidade de competição prevista no artigo 74, *caput* e inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

22. Isso porque, segundo o melhor ensinamento doutrinário é incabível a realização de licitação quando há impossibilidade jurídica de competição e quando se tratar de serviço singular, ou seja, que permita inferir que o serviço, por suas características individualizadoras, que o distingue do oferecido por outros profissionais ou por outras empresas do mesmo ramo, seja o mais adequado para a realização do objeto pretendido pela Administração.

23. É o que ensina o mestre HELY LOPES MEIRELLES², ao discorrer sobre os casos em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível:

Em todos esses casos a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou **reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato**.

24. No mesmo sentido, assim se manifesta o professor MARÇAL JUSTEN FILHO³, ao abordar as peculiaridades do interesse sob tutela estatal e a inexigibilidade de licitação:

A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. **Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável**. Mais precisamente, a competição será inviável porque não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas. (...)

Nas situações assim consideradas, a convocação de interessados para formular propostas é inútil. Não existem ofertantes para disputar entre si. **É inviável a competição porque a peculiaridade do mercado consiste na ausência de competição direta e frontal**. A regra aqui é contrária, é a Administração quem tem de formular propostas. Logo não existirá disputa formal entre particulares para contratar o objeto necessário a satisfazer a necessidade estatal. (...)

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14.ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006. p. 124.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14.ª ed. São Paulo: Editora Dialética Ltda, 2010. pp. 273, 295.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade.

25. Logo, pode-se concluir que a justificativa caracteriza o interesse público envolvido e demonstra que a contratação direta é a melhor solução para atender as necessidades da Administração Pública, podendo ser concretizada com fundamento no referido artigo 74, *caput* e inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, tendo em vista o flagrante nexo entre o objetivo da contratação e o dispositivo legal invocado.

VII - DO CONTRATO

26. Considerando que se trata da contratação de objeto que tem execução imediata, integral e sem obrigação futura e que, por esse motivo, **NÃO** é obrigatória a celebração de contrato, nos termos do inciso II do artigo 95 da Lei n.º 14.133/2021, o qual autoriza a substituição do “termo de contrato” por outros instrumentos hábeis, tais como a nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de serviço:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.**

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

VIII - DO CARÁTER CONCLUSIVO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

27. Salvo na existência de dúvida jurídica expressa, motivada e que indique de forma objetiva a dúvida ou subsídio jurídico necessário à eventual tomada de decisão, **NÃO** há necessidade de retornarem os autos a esta PGM para reanálise e/ou para simples verificação do atendimento das recomendações acima consignadas.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos

28. Compete à autoridade competente providenciar a readequação necessária, sob pena de responsabilização, na forma prevista no artigo 29, §§ 2.º e 3.º, do Decreto Municipal n.º 48/2023:

Art. 29. Ao final da fase preparatória do processo, o **órgão jurídico** realizará o **controle prévio de legalidade** dos editais, **contratações diretas**, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

(...)

§ 2º Se observada a deficiência na instrução do processo, a **assessoria jurídica** poderá emitir **parecer jurídico com as devidas recomendações** para a adequação do processo aos requisitos jurídicos e encaminhamento à unidade requisitante ou proceder com a recomendação prévia de adequação para que sejam sanadas irregularidades ou omissões consideradas prejudiciais à formação de seu convencimento sobre a legalidade do processo.

§ 3º Após a manifestação jurídica de que trata o § 2º deste artigo, **em que haja sido exteriorizado juízo conclusivo de aprovação** da minuta e tenha sugerido adequações, **não haverá pronunciamento subsequente do órgão jurídico, para fins de simples verificação do atendimento das recomendações consignadas**, sendo incumbência da autoridade máxima do órgão contratante a responsabilidade pelo seu cumprimento, ou mesmo por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas dadas, salvo se a própria manifestação jurídica orientar.

IX - DA CONCLUSÃO

29. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de conveniência e oportunidade (mérito administrativo), **opina**, este Procurador, pela possibilidade de contratação direta da empresa **GRA ASSESSORIA E CONSULTORIA EM NEGÓCIOS INTERNACIONAIS LTDA**, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 74, *caput* e inciso I, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

30. Isso posto, este é o parecer que encaminhado à consideração superior de Vossa Senhoria, em razão da hierarquia, SMJ, ao mesmo tempo em que sugiro, se assim concordar, o posterior envio do processo, pela ordem:

1.º) ao **Gabinete do Ex.mo Sr. Prefeito** para que este, querendo, autorize a contratação direta, por inexigibilidade de licitação;

2.º) ao **Departamento de Compras** para conhecimento e para os encaminhamentos cabíveis, visando à efetivação da contratação solicitada, tendo em vista que pelas características do objeto é dispensável o "termo de contrato", que pode ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como nota de empenho da

