



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA

PGM



Parecer: 243/2025

Processo: 2358/2025

Para: Departamento de Licitações

Assunto: Inexigibilidade - 74, I – R.S. KELLER E CIA LTDA – Secretaria Municipal de Educação e Cultura - R\$ 57.000,00

O presente expediente foi encaminhado a esta Procuradoria em 23/05/2025, com o propósito de contratar a empresa **R.S. KELLER E CIA LTDA (CNPJ: 06.998.502/0001-30)** para a edição, confecção e fornecimento de 1000 (mil) exemplares de livros personalizados exclusivos, que abordam a aspectos relevantes do município de Cidreira, conforme pedido da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, pela via da inexigibilidade descrita no art. 74, I, da Lei 14.133/21¹.

1. DO RELATÓRIO

A fase preparatória do presente processo foi instruída com **estudo técnico preliminar e termo de referência**, definição das **condições de execução e pagamento, orçamento estimado** da futura contratação, bem como indicação da **modalidade de inexigibilidade de licitação e critério de julgamento** das propostas de preços.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de compra nº 648/2025 (fl.01);
- b) Reserva de Dotação Orçamentária nº 407 (fl.02);
- c) Portaria nº 995/2025 – Designando Gestor e Fiscais do contrato (fl.03);
- d) Termo de Estimação de Valores (fl.04);
- e) Estudo Técnico Preliminar (fls.05/07);

¹ 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 comercial exclusivos;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA

PGM



- f) Termo de Referência (fls.08/11);
- g) Proposta Orçamentária (fls.12/13);
- h) Atualização de Preço do Livro (fls.14/17);
- i) Notas Fiscais de Trabalhos anteriores (fls.18/27, 57/62);
- j) Propostas Comerciais outros municípios (fls. 28/32, 37/38, 43/44);
- k) Parecer Informativo da Empresa (fls.33/36, 39/42, 45/48);
- l) Contrato Administrativo – Município de Vera Cruz (fls.49/53);
- m) Contrato Administrativo – Município de Marau (fl.54/56);
- n) Contrato Administrativo – Município de Campo Bom (fls.63/70);
- o) Comprovante de inscrição do CNPJ (fls.71/72);
- p) Atestado de Exclusividade (fl.73);
- q) Consulta Pública ao CGCTE RS (fl.74);
- r) Dados Bancários para Pagamento (fl.75);
- s) Certidão Judicial Cível Negativa Falimentar (fl.76);
- t) Certidão Positiva com Efeitos de Negativa Federal (fl.77);
- u) CND trabalhista (fl.78);
- v) CND Municipal – Porto Alegre (fl.79);
- w) Documento de Identificação do responsável legal da empresa (fl.80);
- x) Declaração de fatos impeditivos (fl.81);
- y) Declaração de que não emprega menores (fl.82);
- z) Declaração de que não emprega servidores públicos (fl.83);
- aa) Declaração de responsabilidade (fl.84);
- bb) Alteração Contratual (fls.85/94);
- cc) CND Licitantes inidôneos TCU (fl.95);
- dd) Declaração de Isenção de Regularidade FGTS (fl.96);
- ee) CND Estadual – RS (fl.97);
- ff) Minuta Contratual (fls.98/101);
- gg) Despacho Setor de Licitações para Procuradoria para parecer jurídico (fl.102);
- hh) Despacho Procuradoria para Secretaria de Educação para correções (fl.103);
- ii) Termo de Referência (fls.104/109);
- jj) Estudo Técnico Preliminar (fls.110/114);



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



kk) Despacho Secretaria de Educação para Licitações (fl.115);

ll) Despacho Setor de Licitações para Procuradoria para parecer jurídico (fl.116);

mm) Exemplar do Livro em anexo (s/n).

Não aportaram aos autos CND do Município de Cidreira e Termo de Designação de Gestor, Fiscal e Suplente de Contrato e Declaração Conjunta, bem como, o Orçamento, encontra-se sem assinatura do responsável, o que deve ser retificado.

É o breve relatório.

2. PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico.

Antes de realizar a análise sobre a viabilidade jurídica da contratação, é importante destacar que essa Procuradoria faz apenas a análise jurídica dos requisitos legais, não se atendo a questões de mérito do objeto a ser contratado.

Além disso, os apontamentos eventualmente realizados são exclusivamente para adequar o expediente aos entendimentos da lei, da jurisprudência e dos órgãos de controle.

Isso é necessário para que o Município, o Gestor, os Secretários e os servidores envolvidos no seu trâmite não sejam prejudicados no futuro.

Por fim, é importante mencionar que esta Procuradoria não *autoriza* ou *desautoriza* contratações², tampouco cria regras aplicadas a elas, buscando apenas fazer a melhor e mais segura interpretação da legislação.

3. DO MÉRITO.

Nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República:

² O parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O assessor Jurídico não é investido e poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à autoridade administrativa. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993, 18. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pag.870.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Trata-se do princípio constitucional do devido processo licitatório, aplicado no caso presente em observância às disposições da Lei Federal nº 14.133/2021.

Verifica-se que o processo sob exame tem por objeto a contratação da empresa **R.S. KELLER E CIA LTDA (CNPJ: 06.998.502/0001-30)** para a edição, confecção e fornecimento de 1000 (mil) exemplares de livros personalizados exclusivos, que abordam a aspectos relevantes do município de Cidreira, conforme pedido da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, pela via da inexigibilidade descrita no art. 74, I, da Lei 14.133/21, conforme **Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência**.

Na Solicitação Inicial da Secretaria foi devidamente informado o CR da respectiva dotação orçamentária, assim como foi juntada a reserva de dotação orçamentária em valor suficiente para cobrir o custo da contratação. Entretanto, deve ser retificado o nº do CR na Solicitação Inicial e demais documentos, posto que estão em divergência da Reserva Dotação (fl.02).

Quanto ao **Estudo Técnico Preliminar** e o **Termo de Referência**, é importante destacar que as informações prestadas são de responsabilidade de seus subscritores, não cabendo análise jurídica acerca deles, salvo se contrários à jurisprudência ou às normas aplicáveis ao caso.

No que diz respeito ao **ETP**, é necessário que a Secretaria solicitante ou o Departamento de Compras, providencie a retificação do item:

“3. LEVANTAMENTO DE MERCADO”, vê-se a necessidade de melhor justificar a pesquisa de mercado, explicando quais alternativas possíveis e a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



justificativa técnica e econômica da escolha desse tipo de solução a ser contratada; como se concluiu pela escolha dessa empresa.

Ademais, a fim de atender as exigências do artigo 18, §1º, incisos II, VII e IX, da Lei nº 14.133/21, devendo ser incluídos:

“DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL”, a Secretaria deverá informar sobre a (in)existência do PCA, juntando ao expediente esclarecimentos da Secretaria de Administração acerca desse documento e qual o planejamento para sua confecção e publicização.

Sendo constatado que há o Plano de Contratações Anual (PCA), deverá ainda a Secretaria de Administração esclarecer se o referido documento está devidamente publicado e se atendeu todas as exigências contidas na Lei 14.133/2021³.

“DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO”, a Secretaria deverá descrever de forma concisa todo o andamento do processo da contratação até o recebimento final da solução.

“DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS”, a Secretaria deverá descrever de forma concisa quais os resultados que serão alcançados com a implementação da solução.

Foram observados outros erros que são essencialmente materiais e não prejudicam o entendimento ou a legalidade da contratação e, portanto, sua

³ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento)

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

[...]



correção é desnecessária, visto que atrasaria desnecessariamente a contratação.

Sem outros apontamentos acerca do ETP, passa-se a análise do **Termo de Referência**:

“4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO”, vê-se a necessidade de retificação deste item, a fim de incluir as obrigações das partes, notadamente do contratado; estabelecer dados específicos relativos ao pagamento e reembolso.

“6. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO”, assim como no item anterior, este deverá ser retificado, a fim de prever como o contrato gerará os resultados pretendidos, as rotinas, prazos de execução, locais de entrega, cronograma, prazo de início e fim, deveres contratuais, dizer se haverá necessidade de garantia contratual.

“8. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO DE PAGAMENTO”, retificar este item no tocante ao fornecimento de amostras, pois não se sujeita ao caso concreto. Demais especificações quanto ao recebimento, devem estar incluídas no item supracitado.

“9. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR”, vê-se a necessidade de melhor justificar como foram buscados os orçamentos. Igualmente, cumpre esclarecer que, embora contenha parecer informativo sobre a exclusividade da empresa, salienta-se que é de responsabilidade do agente público pela contratação, a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória de exclusividade.

“10. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA”, necessária a retificação deste item, considerando que na Reserva de Dotação (fl.02), consta o CR 9218.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



No que tange a **Minuta Contratual**, faz-se necessário a correção da “Cláusula Primeira”, a fim de enquadrar a contratação no dispositivo do artigo 74, inciso I, da Lei 14.133/21. Igualmente, considerando que a Secretaria irá retificar pontos essenciais do TR, recomenda-se que a Minuta Contratual siga as retificações do TR. Ressalta-se,

Embora a Secretaria de Educação e Cultura não tenha especificado no ETP e TR o dispositivo legal pretendido para enquadrar a contratação em questão, o Atestado de Exclusividade (fl.73), sugere que a intenção seja proceder com uma contratação direta, por inexigibilidade de licitação, fundamentada no artigo 74, inciso I, da Lei 14.133/21:

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 comercial 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 comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Considerando que a proposta apresentada pela Empresa **R.S. KELLER E CIA LTDA (CNPJ: 06.998.502/0001-30)**, refere-se à aquisição de 1000 (mil) exemplares de livros personalizados exclusivos, contendo informações geográficas, históricas, culturais, sociais e econômicas do município de Cidreira. Os livros serão distribuídos nas escolas municipais, Biblioteca Pública Municipal Gabinete do Prefeito e Secretaria de Educação e Cultura.

A contratação com base no dispositivo supracitado pressupõe a **ausência de alternativas para a Administração**, o que torna inviável a competição,



devendo tal inviabilidade ser apurada diante das diferentes soluções técnico-científicas disponíveis, de acordo com o entendimento e Marçal Justen Filho:

5) Inviabilidade de competição: ausência de alternativa (inc. I)

A modalidade mais evidente de inviabilidade de competição é aquela derivada **da ausência de alternativas para a Administração Pública**. Se existe apenas um único produto em condições de atender à necessidade estatal, não há sentido em realizar licitação. Isso seria um desperdício de tempo realizar a licitação. Mas há uma série de questões implicadas na hipótese.

Essas questões envolvem tanto a situação referida no inc. I como outras similares.

5.1) A determinação do objeto

A decisão de contratar tem que ser antecedida de verificações acerca das diferentes soluções técnico-científicas disponíveis para atender ao interesses sob tutela estatal. Essa atividade administrativa prévia deverá conduzir à seleção de uma das alternativas como a melhor.

A melhor alternativa deve ser avaliada não apenas sob o enfoque de critérios técnicos, mas também econômicos. Deve estabelecer-se uma relação entre os benefícios qualitativos que serão obtidos e os possíveis encargos financeiros com o que o Estado arcará. Nada impede que a melhor solução técnica seja afastada em face de limitações orçamentárias. Ou seja, o dever de considerar vantagens e encargos existe mesmo na fase interna da atividade administrativa, quando a Administração cogita de escolher entre diversas alternativas para satisfazer suas necessidades.⁴ (grifou-se)

A prova de exclusividade deverá ser feita através de comprovação da impossibilidade de contratação de outros fornecedores por atestado de exclusividade. Para tanto, cabe ao gestor da pasta, diligenciar para auferir a veracidade dos documentos que comprovem a exclusividade, conforme dispõe Súmula nº 255 do TCU:

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 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 814.133/2021. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. p. 963



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



Nesse sentido, cumpre salientar que a declaração emitida por sindicatos, federações ou associações somente é aceita se:

- a) Tiver efeito no âmbito nacional – válida em todo País;
- b) Se provar que a exclusividade existe para com filiados e não filiados;

Isso porque, se o sindicato, federação, etc. resumir seu atestado somente para com os filiados, a exclusividade não está provada, porquanto ninguém está obrigado a se filiar a tais organismos.⁵

Assim, conclui-se que a demonstração de exclusividade de marca, ou a mera apresentação do documento de Atestado de Exclusividade, por si só, não comprova o requisito de inviabilidade de competição necessário pra fundamentar a inexigibilidade de licitação com fundamento no artigo 74, inciso I, da Lei 14.133/21, oportunidade em que a Secretaria solicitante deverá se certificar acerca do cumprimento dos requisitos supracitados (Atestado deve ter efeito no âmbito nacional – válida em todo País e a exclusividade existir para com filiados e não filiados).

Em relação aos valores praticados, o valor estimado da presente contratação é de R\$57.000,00 (cinquenta e sete mil reais), a Secretaria demonstrou que os valores são condizentes com o praticado pela empresa com a apresentação de notas fiscais, conforme os ditames legais contidos no art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 31/2023. Salienta-se que a proposta orçamentária (fl.13), encontra-se sem assinatura do responsável.

Devem, ser incluídos aos autos, CND do Município de Cidreira e Termo de Designação de Gestor, Fiscal e Suplente de Contrato e Declaração Conjunta.

⁵ TCU, Acórdão nº 1.739/2003, Pleno.



Por fim, resta apenas mencionar que é de responsabilidade da Secretaria Solicitante a verificação do ramo de atividade (CNAE) da empresa, sendo essencial que ele seja adequado ao serviço que se pretende contratar e que é necessário que haja Portaria designando gestor e fiscais de contrato.

4. DA OPINIÃO

Em face do exposto, sob o aspecto jurídico e apoiada na documentação anexada aos autos, esta Procuradoria **OPINA** pela viabilidade da contratação, desde que:

- O Gestor entenda estarem presentes os requisitos legais para a presente contratação;
- Seja realizada as **retificações**, esclarecimentos e ponderações constantes no campo “Do mérito”.
 - O Gestor da Pasta, responsável pela contratação, adote as providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade (**Atestado deve ter efeito no âmbito nacional – válida em todo País e a exclusividade existir para com filiados e não filiados**);
 - Seja acostada aos autos CND Municipal de Cidreira;
 - Seja acostada aos autos a Declaração Conjunta;
 - Seja acostada aos autos Termo de Designação de Gestor, Fiscal e Suplente de Contrato.

O Departamento de Licitações deve verificar a validade das certidões e documentos da empresa no momento da assinatura do contrato.

Por fim, compete ao Gestor realizar a ponderação acerca dos critérios de oportunidade, conveniência e interesse público para realizar ou não a contratação por dispensa de licitação.

Remeta-se cópia deste expediente para o Gestor e Secretaria, para que tenham ciência dos termos do presente parecer.



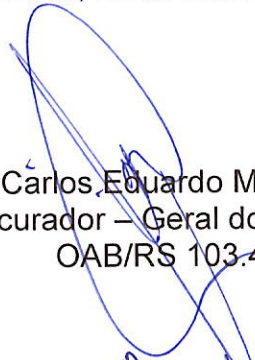
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



É o parecer.

À consideração superior.

Cidreira, 28 de maio de 2025.


Carlos Eduardo Martinez
Procurador – Geral do Município
OAB/RS 103.463


Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091


Camila Garcia de Vargas
OAB/RS 105.279