



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 848/2025

REQUERENTE: GP-CG-REC

ASSUNTO: Contratação do serviço de manutenção do Desencarcerador e aquisição de Mangueiras Hidráulicas para o Corpo de Bombeiros de Montenegro.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a contratação da manutenção do desencarcerador e de 2 (duas) novas mangueiras para o Corpo de Bombeiros de Montenegro. Conforme justificativa no DFD. Vejamos:

Justificativa da necessidade da contratação:

A aquisição da manutenção do desencarcerador e de novas mangueiras para o Corpo de Bombeiros de Montenegro justifica-se pela necessidade de garantir a eficiência operacional e a segurança nas atividades realizadas pela corporação, especialmente em situações de emergência.

O desencarcerador é um equipamento essencial para resgates em acidentes automobilísticos, possibilitando a remoção de vítimas presas em ferragens de maneira ágil e segura. Sua manutenção periódica é indispensável para assegurar pleno funcionamento, prevenindo falhas que podem comprometer o salvamento de vidas.

As mangueiras, por sua vez, são fundamentais no combate a incêndios e operações de salvamento em geral. A aquisição de novas unidades se faz necessária para substituir aquelas que estão desgastadas pelo uso frequente, evitando rupturas ou vazamentos que possam comprometer a eficiência no combate a incêndios e a segurança dos

bombeiros.

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

² STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DOS REQUISITOS PARA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

As aquisições e contratações realizadas por entidades públicas devem obrigatoriamente observar um regime legal específico, fundamentado no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Esse dispositivo estabelece que, salvo exceções previstas em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, contendo cláusulas que determinem obrigações de pagamento e respeitem as condições efetivas da proposta, nos termos da legislação.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), o ordenamento jurídico nacional trouxe inovações significativas à regulamentação desses processos.

A licitação constitui a regra geral para todas as contratações da Administração Pública, tendo como objetivo garantir a isonomia entre os interessados e viabilizar a participação do maior número possível de concorrentes. Dessa forma, busca-se assegurar que o Poder Público celebre o melhor negócio, especialmente na contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

Entretanto, há situações em que características específicas das aquisições ou contratações tornam inviável ou desaconselhável o uso dos trâmites ordinários da licitação. Reconhecendo essa realidade, a Constituição autorizou que a legislação estabelecesse hipóteses de contratação direta, desde que devidamente fundamentadas e atendendo aos interesses públicos.

Ainda que permitida em casos excepcionais, a contratação direta não isenta a Administração Pública de seguir critérios rigorosos de transparência e eficiência.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Mesmo nessas hipóteses, a escolha do contratado deve ser adequadamente justificada e fundamentada, garantindo-se sempre a melhor relação custo-benefício e o atendimento pleno ao interesse público.

Nesse contexto, a hipótese contemplada no processo administrativo em análise, fundamentada no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que o referido dispositivo expõe o seguinte:

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.*

Como observa Felipe Boselli³, a modalidade não se confunde com a dispensa de licitação, na medida em que derivam de fatos geradores diversos:

Enquanto a dispensa de licitação tem como pressuposto fundamentador a previsão legal de uma autorização de não fazer o procedimento licitatório, a inexigibilidade tem como elemento de definição a inviabilidade prática de se realizar o procedimento licitatório. Em outras palavras, a dispensa deriva de lei enquanto a inexigibilidade deriva da realidade fática.

Significa que, para alterar uma hipótese de dispensa, seja para criá-la, seja para extingui-la, é necessário haver alteração normativa. De outro lado, a constatação de casos de inexigibilidade é decorrência do mundo real. Não se cria ou se altera os fatos por ato administrativo ou norma legal, eles simplesmente ocorrem e dessa forma devem ser tratados.

Tal inexigibilidade fática que torna inviável a competição, segundo Marçal Justen Filho⁴ pode se dar por quatro formas de eventos, quais sejam, a ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo ou ausência de definição objetiva da prestação. Sobre cada uma delas assim diferencia:

³ Ob. cit. p. 59

⁴ Ob. cit. p. 960/961



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

3.1) Ausência de pluralidade de alternativas

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 é imprestável. (...)

3.2) Ausência de “mercado concorrencial”

Outra hipótese consiste nas características do mercado privado envolvendo o tipo de prestação pretendida pela Administração Pública. Embora possam existir diferentes alternativas para satisfação do interesse sob tutela estatal, não se configura um mercado na acepção de conjunto de fornecedores em disputa permanente pela contratação. (...) Como exemplo, considere-se a necessidade de contratação de um cirurgião cardíaco de alta qualificação (...). Independentemente do eventual fator emergencial, é evidente a impossibilidade de convocar todos os interessados para participar de um certame licitatório. Os particulares em condição de satisfazer a necessidade da Administração Pública não se dispõem a participar de uma competição de natureza licitatória. Portanto, seria inviável a competição entre os melhores cirurgiões.

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto.

A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve valores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento a competição perde o sentido.

3.4) Ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Outra hipótese inconfundível, ainda que semelhante, abrange contratações em que o particular assume obrigação cujo conteúdo somente se definirá ao longo da própria execução. Não há possibilidade de competição pela ausência de definição prévia das prestações exatas e precisas a serem executadas ao longo do contrato⁵.

⁵ Reforçando a posição de que a inviabilidade de competição é instituto ligado a problemas fáticos que podem ocorrer e que inviabilizam o procedimento licitatório, Felipe Boselli (Ob. cit. p. 65) aponta ainda para mais uma quinta hipótese decorrente da ausência de tempo para



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

IV. COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

Conforme previsão do §1º do art. 74, é essencial que a Administração demonstre a inviabilidade da 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, vedando-se, ainda, a preferência por marca específica.

Veja-se que o caso em questão engloba hipótese de inexigibilidade relacionada à ausência de alternativas para a Administração Pública, dada a existência de apenas um fornecedor daquele produto ou serviço.

Como leciona Marçal Justen Filho⁶, essa hipótese se dá com a existência de “monopólio, natural ou não. O monopólio caracteriza-se quando existe um único fornecedor para um produto ou serviço no mercado. Isso envolve, inclusive, serviços de interesse coletivo (públicos ou não).” No mesmo sentido, converge Edgar Guimarães Ricardo Sampaio⁷:

“A hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/21 autoriza a administração a contratar, sem licitação, tanto o fornecimento de bens quanto a prestação de serviços, desde que o futuro contratado execute o objeto pretendido com condição de exclusividade no mercado. A inviabilidade de competição tratada no dispositivo em questão possui um caráter absoluto. Significa, então, que o interesse público que enseja e legitima a celebração da contratação apenas poderá ser atendido por um certo objetivo, que é capaz de ser executado por um único particular”.

Vale ressaltar que as formas para a demonstração de exclusividade indicadas no §4º do art. 74 da Lei 14.133/2021 são exemplificativas, conforme esclarece Ronny Charles¹⁶. Veja-se:

O §1º do artigo 74 estabeleceu que 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 exclusivo, vedada a preferência por marca específica.

realizar a licitação, quando a contratação tem que ser feita quase que de imediato, sem possibilitar transcorrer por todos os trâmites de um procedimento licitatório.

⁶ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 968.

⁷ Guimarães, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021 - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Interessante perceber que, embora o dispositivo indique algumas formas para a demonstração de exclusividade (atestado de exclusividade, contrato de exclusividade e declaração do fabricante), este rol é exemplificativo, pois o texto legal faz expressa referência a “outro documento idôneo”. Fez bem o legislador, pois a evolução das formas de contratação e de relacionamento negocial podem produzir formas mais eficientes de demonstração da exclusividade do que as por ele previstas.

Em tais hipóteses, compete ao agente público adotar as medidas necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade, conforme expõe o próprio Tribunal de Contas da União na conhecida Súmula 255/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.”

Sobre o assunto, Edgar Guimarães Ricardo Sampaio⁸ destaca

(...), não obstante a Lei nº 14.133/2021 tenha ampliado as provas admissíveis para demonstração da condição de exclusividade do particular que será contratado com fundamento no seu art. 74, I, entendemos continuar sendo dever da administração adotar medidas cautelares visando a assegurar a veracidade das informações constantes dos documentos apresentados para tal m.”

Nos casos referentes à exclusividade do fornecedor, em que pese a impossibilidade de realizar cotações com outros fornecedores dada a especificidade do serviço, é possível justificar o preço mediante método comparativo praticado pelo próprio contratado com outros entes privados ou públicos.

V. DA DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. COMPROVAÇÃO DA EXCLUSIVIDADE NO FORNECIMENTO DO MATERIAL OU SERVIÇO.

Conforme documento anexado nos autos, justificou a inviabilidade de competição.

Para fins de comprovação da exclusividade no fornecimento do material ou serviço (§1º do art.74), encontra-se juntado aos autos a carta de exclusividade, conforme anexo no despacho n.º 4º.

⁸ Guimarães, Edgar. *Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021* - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. Página 69.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 848/2025.

VI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA INEXIGIBILIDADE** da licitação para contratação da manutenção do desencarcerador e de 2 (duas) novas mangueiras para o Corpo de Bombeiros de Montenegro, em conformidade com o disposto no artigo 74, inciso I, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 05 de março de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697

⁹ https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/otimize-edoc/edoc_1410/2025/02/12/C5915FA92A69B0BBF6988A2D/CARTA_DISTRIBUIDOR_HOLM_ATRO_VENC_24_07_2025.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAY2AOIST6YOOX2GWQ%2F20250305%2Fsa-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20250305T171904Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Signature=2834f4047a60281d266089240e5abfeb1028ed8c93677eb56c719176f1b3cc27

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275