



Processo: 237/2026 - Solicitação de Compra/Serviço nº 10/2026

Fase Atual: Para Parecer Jurídico

Ação Realizada: Parecer(s) Emitido(s)

Próxima Fase: Autorizar Solicitação

De: **Procuradoria Geral**

Para: **Presidência**

I - RELATÓRIO

Submetido à apreciação desta Procuradoria Jurídica, o presente processo trata de Solicitação de Compra/Serviço destinado a "*Contratação de empresa especializada para o fornecimento de uniformes institucionais, compreendendo camisas sociais (manga curta e manga longa), nos modelos masculino e feminino, destinados exclusivamente aos servidores dos setores administrativos da Câmara Municipal de Itapemirim/ES*". O regime legal aplicado encontra-se disciplinado pela Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública, encontrando-se a demanda formalizada e instruída, conforme elementos constantes dos autos e requerendo a incidência do procedimento de Inexigibilidade de Licitação, fundamentado no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021.

No caso sob exame, verifica-se que o processo se encontra formalmente instruído com os seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 02-03), Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 04-12), Termo de Referência – TR (fls. 13-39), Autorização da Autoridade Competente (fl. 42), Manifestação da Equipe de Apoio sobre a contratação direta, com o cadastros no Sistema de Compras, ratificação de compatibilidade do preço, documentos de comprovação, certidões e declaração da empresa, proposta e minuta contratual, com encaminhamento para o setor contábil (fls. 43-133) e juntada de nota de pré-empenho pelo Setor Contábil (fls. 134-135). Após, os autos foram remetidos para análise jurídica do procedimento licitatório e das minutas anexadas, nos termos do art. 53, §4º e art. 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021.

Este é, pois, o breve relato que subsidia a presente manifestação jurídica.

II - REGIME CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS LICITAÇÕES

A licitação pública, conforme dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, constitui regra geral para a celebração de contratos administrativos, admitindo-se, contudo, hipóteses excepcionais de contratação direta, nas modalidades de dispensa ou inexigibilidade, previstas expressamente na legislação de regência, especialmente na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 elenca as hipóteses de inexigibilidade de licitação, caracterizadas pela ausência ou inviabilidade de competição entre eventuais interessados. Nessas circunstâncias, o legislador admite que a Administração Pública, visando à celeridade e à eficiência na satisfação do interesse público, opte pela contratação direta. Ainda assim, é obrigatória a instauração de processo administrativo regular, devidamente formalizado, que demonstre a vantajosidade da proposta escolhida e assegure a legalidade de todo o procedimento.





A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos instituiu normas que demandam regulamentação interna pelos entes e órgãos públicos, a fim de viabilizar sua plena aplicação no âmbito de cada administração. No caso da Câmara Municipal de Itapemirim, tal regulamentação se deu por meio da Portaria nº 027, de 08 de fevereiro de 2024, a qual autorizou, no que couber, a adoção das disposições contidas nos Decretos Municipais nº 20.041, 20.042, 20.043, 20.044 e 20.045, todos datados de 1º de dezembro de 2023.

III – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

No presente caso, a modalidade de contratação direta está lastreada na hipótese do artigo 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021, que dispõe aquisição de material e equipamentos que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial, como visto a seguir:

“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.”

Ressalte-se que a inexigibilidade de licitação não decorre automaticamente da previsão legal, sendo indispensável a demonstração concreta da inviabilidade de competição, a qual constitui o elemento central da contratação direta, conforme orientação consolidada dos órgãos de controle. 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

No âmbito do inciso I do art. 74, a inviabilidade de competição está associada à existência de fornecedor exclusivo, hipótese em que apenas um produtor, empresa ou representante comercial é capaz de atender à necessidade da Administração, devendo tal condição ser devidamente comprovada por meio de documentação idônea e atualizada.

Destaca-se, ainda, que a exclusividade não se presume, nem se limita à mera existência de representante autorizado de determinada marca, sendo imprescindível demonstrar que não existem soluções equivalentes no mercado aptas a atender às necessidades da Administração, sob pena de indevida restrição à competitividade.

Ademais, a definição do objeto deve observar critérios de adequação técnica e razoabilidade, sendo vedada a inclusão de especificações excessivas ou desnecessárias que possam direcionar a contratação ou restringir indevidamente o universo de potenciais fornecedores.

Importa salientar que a manutenção das condições de habilitação constitui requisito indispensável em





todas as fases do processo de contratação, devendo ser observada pelas unidades competentes tanto na emissão da Nota de Empenho quanto na formalização de termos aditivos e na realização dos pagamentos correspondentes.

Cumpra advertir, desde logo, que, ainda nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, é obrigatória a exigência de comprovação da habilitação do contratado no que tange aos aspectos essenciais à legalidade e regularidade da contratação, conforme preveem os arts. 72, inciso V, 91, § 4º, 92, inciso XVI e 161 da Lei nº 14.133/2021.

IV – ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO

O presente parecer jurídico tem como escopo respaldar juridicamente o trâmite do processo administrativo de contratação, conferindo-lhe segurança jurídica quanto à legalidade do procedimento. Destaca-se que a análise empreendida se limita aos aspectos jurídicos envolvidos, não se estendendo à verificação de elementos técnicos, econômicos ou administrativos, nos moldes das orientações emanadas pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU).

Analisada a questão atinente ao enquadramento legal, nos termos do art. 74, inciso I da Nova Lei de Licitações e Contratos, compete, em primeiro plano, à unidade competente a verificação do cumprimento do procedimento previsto no art. 72 e respectivos incisos, conforme se segue:

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.

A análise do procedimento de contratação direta, exige a conjugação das disposições previstas na Lei Federal nº 14.133/2021 com as regulamentações expedidas no âmbito do Município de Itapemirim, especialmente o Decreto Municipal nº 20.041/2023. O referido decreto, conforme autorizado pela Portaria nº 027/2024 da Câmara Municipal, conferem diretrizes complementares aos dispositivos da legislação federal, estabelecendo etapas procedimentais, responsabilidades institucionais e instrumentos de controle para contratações diretas.





O Decreto Municipal nº 20.041/2023 regulamenta a fase preparatória das contratações, estruturando os atos preparatórios exigidos para a formalização do processo. O normativo trata, entre outros pontos, da elaboração e eventual dispensabilidade do Estudo Técnico Preliminar – ETP (arts. 7º a 12), do gerenciamento de riscos, incluindo mapa e matriz (arts. 13 a 17), da obrigatoriedade do Termo de Referência como instrumento vinculante (arts. 18 e 19), e da demonstração da compatibilidade orçamentária (arts. 24 a 28), sendo indispensável para o prosseguimento da contratação direta, a autorização formal da autoridade competente (art. 29).

Tais exigências dialogam com os requisitos legais previstos no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, fortalecendo o controle dos atos preparatórios e conferindo maior segurança jurídica às contratações diretas realizadas pela Administração. Há ainda a previsão no parágrafo único do artigo 25 do Decreto nº 20.041/2023, denotando a exigência de ateste do servidor que venha ratificar que os preços praticados estão adequados com os referenciais do mercado.

O ato normativo estabelece a compulsoriedade da elaboração do mapa e da matriz de riscos como parte do planejamento das contratações. Ainda que se admita a possibilidade de dispensa desses instrumentos em contratações de baixa complexidade, tal dispensa deve ser devidamente justificada e registrada no curso do processo administrativo. Assim, embora seja possível a dispensa, a Análise de Riscos, por outro lado, é obrigatória como estabelece o art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021.

Dentre as disposições do referido decreto, destaca-se o artigo 22, que impõe exigências específicas para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. O dispositivo prevê:

“Art. 22 – Os procedimentos administrativos inerentes à dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser formalizados pelo Ente/Órgão, incluindo-se nos projetos básico e/ou termos de referências, conforme o caso, os elementos seguintes, além do que consta no disposto no art. 19 e 21, este regulamento:

I. Fundamentos da contratação direta, mediante justificativa adequada relativamente à inexigibilidade ou dispensa de licitação, discriminando a cominação legal a que se quadra o caso específico na legislação em viro;”

No caso em exame, observa-se que o Termo de Referência acostado aos autos contempla a justificativa formal exigida pelo inciso I do artigo 22, especialmente no tocante à indicação expressa do enquadramento legal da hipótese de inexigibilidade de licitação.

Por fim, destaca-se a necessidade de compatibilização do objeto da contratação com o Plano Anual de Contratações da Câmara Municipal de Itapemirim, conforme exigido pelo artigo 18 do Decreto nº 20.041/2023. A vinculação aos planejamentos estratégicos da Administração Pública reforça a eficiência do gasto público e resguarda o interesse coletivo.

V – PESQUISAS DE PREÇOS E REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL

A pesquisa de preços constitui elemento essencial na fase preparatória das contratações públicas, estando disciplinada no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. No âmbito desta Casa de Leis, a matéria é objeto de regulamentação específica pelo Decreto Municipal nº 20.044/2023, aplicável a processos licitatórios e contratações diretas, por força da Portaria nº 027/2024. O decreto dispõe sobre os procedimentos, critérios, parâmetros e metodologias que devem ser observados para a elaboração e





formalização da pesquisa de preços, assegurando a compatibilidade com os valores praticados no mercado e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Nas contratações realizadas por inexigibilidade de licitação, em que inexistente a possibilidade de competição entre fornecedores, não se aplica a pesquisa de mercado nos moldes adotados nos demais procedimentos licitatórios. Todavia, é recomendável que a Administração Pública proceda, ao menos, à verificação dos valores praticados por outros órgãos ou entidades públicas em aquisições semelhantes, como forma de subsidiar a razoabilidade do preço contratado.

A contratação direta, mesmo nos casos de inexigibilidade, exige a devida justificativa do preço, nos termos do art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, cabe à Administração comprovar que o valor contratado está compatível com os preços praticados no mercado, especialmente com base em contratações similares realizadas por entes públicos, de modo a evitar eventual sobrepreço ou superfaturamento, em observância, ainda, ao disposto no § 4º do art. 23 da referida norma.

Art. 23. (...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o 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.

Cabe registrar que, em se tratando de contratação fundamentada em inexigibilidade de licitação, não se objetiva a comparação entre os preços propostos pela contratada e os valores médios de mercado, tendo em vista que o objeto já foi previamente caracterizado como único e indispensável para o atendimento das necessidades específicas da Administração.

Diante disso, incumbe à Administração solicitar à futura contratada informações relativas aos valores praticados em contratações anteriores com outros órgãos ou entidades, inclusive quanto a eventuais descontos concedidos, de modo a atender ao disposto no § 4º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, devendo tais elementos ser devidamente comprovados por meio da juntada de documentação pertinente aos autos, como notas fiscais, contratos e instrumentos congêneres.

VI – ANÁLISE TÉCNICA DOS DOCUMENTOS INSTRUTORES

O presente tópico tem por finalidade analisar os documentos que compõem a fase preparatória do procedimento de contratação direta, especialmente o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), os quais estruturam a necessidade, justificam a contratação e orientam tecnicamente a futura execução contratual.

Em análise das informações contidas no DFD, ETP e TR, depreende-se que, em linhas gerais, os autos trazem os requisitos previstos na legislação federal e nas normas regulamentares locais. Nos termos do Decreto Municipal nº 20.041/2023, a elaboração do mapa e da matriz de riscos é, em regra, compulsória, admitindo-se sua dispensa apenas nos casos de baixa complexidade, desde que formalmente justificada nos autos. Além disso, a Análise de Riscos constitui elemento obrigatório, conforme previsto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.





No que se refere ao instrumento contratual, cumpre destacar que os contratos administrativos constituem ajustes firmados entre a Administração Pública e particulares destinados à satisfação do interesse público, caracterizando-se pela incidência do regime jurídico de direito público e pelas prerrogativas administrativas dele decorrentes. Nesse contexto, a formalização contratual deve observar as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à definição das condições de execução do objeto, direitos e obrigações das partes, mecanismos de fiscalização e responsabilização contratual.

Nos termos do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, os contratos administrativos devem conter cláusulas essenciais relativas, entre outros aspectos, à definição do objeto e seus elementos característicos, à vinculação ao ato que autorizou a contratação e à proposta apresentada pelo contratado, ao prazo de vigência, regime de execução, preço e condições de pagamento, obrigações das partes, penalidades aplicáveis e indicação do crédito orçamentário que suportará a despesa. Registre-se, ainda, que a referida lei admite, em determinadas hipóteses, a substituição do instrumento formal de contrato por outros instrumentos hábeis, como carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, especialmente nas contratações decorrentes de dispensa de licitação em razão do valor ou nas compras com entrega imediata e integral do objeto, desde que não resultem obrigações futuras, devendo tais instrumentos conter, no que couber, as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da referida lei.

Assim, a análise jurídica da documentação instrutória e das minutas contratuais deve verificar a compatibilidade dos instrumentos adotados com as exigências legais e regulamentares aplicáveis, bem como a presença dos elementos necessários à adequada formalização da contratação administrativa.

VII - PUBLICIDADE DOS ATOS

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas. Especificamente, em relação à contratação direta é necessária a publicidade do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato, o qual deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (parágrafo único do art. 72) bem como no prazo de 10 (dez) dias úteis, deve-se providenciar a divulgação do contrato formalizado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), tendo em vista que é condição indispensável para a sua eficácia.

VIII - CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, §4º e do art. 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela legalidade da contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 74, inciso I da referida lei, desde que observados os apontamentos técnicos deste parecer.

Itapemirim-ES, 18 de março de 2026.

Eduardo Augusto Viana Marques
Procurador Geral

Tramitado por: Eduardo Augusto Viana Marques - Procurador Geral

