Parecer nº 115/2025
Processo Administrativo Eletrônico nº 1.890/2026
Referência: Inexigibilidade - Contratação Direta aquisição de armas de menor potencial ofensivo para a guarda municipal

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – ART. 74, I, DA LEI 14.133/2021 – CONTRATAÇÃO DE FORNECEDOR EXCLUSIVO DE ARMAMENTO DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – VERIFICAÇÃO DE REQUISITOS FORMAIS (DFD, ETP, ANÁLISE DE RISCOS, TERMO DE REFERÊNCIA, ESTIMATIVA DE DESPESA, HABILITAÇÃO) – LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE PAGAMENTO ANTECIPADO (ART. 145, § 1º, LEI 14.133/21) – PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES SUMBETIDA À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE QUANTO AOS CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo eletrônico que tem como objetivo a contratação direta para fins de aquisição de armas de menor potencial ofensivo, visando aparelhar, reestruturar e ampliar as opções de uso operacional aos agentes da Guarda Municipal, por Inexigibilidade, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

I) Requerimento de Contratação (REC);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência;
IV) Documentos de habilitação da contratada;
V) Demonstração de disponibilidade orçamentária; e
VI) Minuta do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

I. A ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por sim mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.

12. No mesmo sentido, o citado dispositivo constitucional estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação.

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

13. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta, compreendidos os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, sem a submissão ao processo licitatório, na medida em que somente será lícito contratar diretamente, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

14. Portanto, é essencial demonstrar que as condições para a dispensa ou inexigibilidade estão sendo atendidas para garantir a regularidade do processo administrativo de contratação direta.

15. No presente caso, a Unidade Demandante indicou como solução a contratação direta para aquisição de pistolas de elastômero e munições da empresa Condor S/A Indústria Química, por meio da inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

> *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.*

16. O dispositivo abriga a situação de inviabilidade de competição para a aquisição de materiais que só podem ser fornecidos por um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. Trata-se de uma hipótese em que a inviabilidade de competição decorre da própria natureza do mercado para o bem desejado, onde não há pluralidade de ofertantes, tornando o certame licitatório logisticamente impossível.

17. Nesse sentido, citamos as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

> *A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais*

de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.[3]

18. Observa-se que a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 decorre de uma inviabilidade de competição absoluta, sendo seus requisitos:

a) inviabilidade (absoluta) de competição;
b) necessidade de adquirir material que só pode ser fornecido por um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; e
c) comprovação da exclusividade por meio de documento idôneo.

19. A comprovação da exclusividade é um requisito formal indispensável e deve ser demonstrada no processo administrativo por meio de elementos concretos. No presente caso, a contratada apresentou apresentou a Declaração de Exclusividade emitida pelo Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (SIMDE), que atesta que os produtos pretendidos são de fabricação e fornecimento exclusivo da empresa Condor S/A Indústria Química em todo o território nacional. Tal documento cumpre a exigência do § 1º do art. 74 da Lei.

20. A singularidade, neste contexto, não reside no executor, mas no próprio objeto a ser adquirido. O armamento possui características operacionais únicas que, segundo a análise técnica da Guarda Municipal, consubstanciada no Estudo Técnico Preliminar, o tornam o único capaz de atender plenamente à necessidade da Administração. O referido estudo demonstra que, após análise comparativa com outras soluções de mercado, concluiu-se que apenas os armamentos de impacto controlado com munição de elastômero, em plataforma curta, atendem de forma integrada à necessidade de atuação proporcional, com menor custo operacional e efeito dissuasório adequado à realidade da corporação.

21. Ainda de acordo com as lições de Marçal Justen Filho[4], a escolha não pode ser uma preferência por marca, mas deve ser a consequência de uma necessidade administrativa que só pode ser satisfeita por um objeto específico, o qual, por sua vez, só é fornecido por um único agente.

22. Com efeito, é primordial que seja traçado um parâmetro entre o atingimento do interesse público e a contratação ora pleiteada. No caso em tela, a justificativa apresentada no Documento de Formalização de Demanda e no Estudo Técnico Preliminar é clara ao vincular a escolha do armamento específico à necessidade de padronizar os equipamentos da Guarda

[3] GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 63
[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

Municipal, garantir a atuação escalonada no uso da força e aumentar a segurança dos agentes e dos cidadãos. A demonstração de que apenas o equipamento da Condor S/A possui as características técnicas, operacionais e de padronização desejadas constitui o nexo causal que justifica a escolha específica e, consequentemente, a contratação do fornecedor exclusivo.

23. Após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a escolha da melhor solução, o próximo passo é o planejamento da contratação, que deve incluir a análise de riscos. De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792/2023, é necessário, sempre que possível, dedicar a cada processo a identificação e a avaliação de riscos. Essas orientações devem ser elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021:

> *§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

24. No caso em análise, a Unidade Demandante efetuou a devida avaliação de riscos, conforme se observa no Mapa de Gerenciamento de Riscos. O documento identifica os principais riscos que podem comprometer o sucesso da contratação, como atraso na entrega e falhas operacionais, e estabelece as respectivas estratégias de mitigação, cumprindo satisfatoriamente a exigência contida nos §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

25. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal n. 10.792/2023, dispõe que este documento deverá conter os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei. Verificou-se a devida correlação entre o TR e o ETP, mantendo-se a coerência quanto às quantidades, especificações técnicas e justificativas, apresentando algumas impropriedades técnicas e formais que necessitam de ajustes.

26. O TR (item 1.2) prevê vigência de 12 meses, prorrogável por até 5 anos, situação replicada na minuta do contrato na Cláusula Segunda (item 2.1) que também prevê vigência de 12 meses, prorrogável por até 5 anos, tratando o objeto como "serviço de natureza continuada", o que se revela em manifesta dissonância com a realidade fática e técnica da contratação.

27. O objeto da presente demanda é a aquisição de bens (pistolas de elastômero e munições), caracterizando-se como um fornecimento de entrega única, conforme expressamente disposto no item 6.1 do Termo de Referência. A natureza jurídica de "serviço continuado" é incompatível com a compra pontual de equipamentos, uma vez que não há prestação de serviços perenes ou dependência de manutenção contínua que justifique tal enquadramento.

28. O risco jurídico decorrente dessa classificação equivocada é a possibilidade de prorrogações contratuais indevidas e sem amparo legal. A faculdade de prorrogação por até 5 anos, prevista no Art. 106 da Lei nº 14.133/2021, é restrita a serviços e fornecimentos contínuos, não se aplicando a contratos de compra e venda de bens com execução imediata ou integral.

29. Portanto, impõe-se a adequação do item 1.2 do TR e da Cláusula Segunda da minuta, para que a vigência seja adstrita estritamente ao prazo necessário para a entrega e o recebimento definitivo do objeto, acrescido, se for o caso, do período de garantia técnica, sendo suprimidas todas as menções a "serviços continuados" ou cláusulas de prorrogação plurianual, por absoluta impertinência com a natureza do objeto licitado.

30. Outro ponto que merece especial atenção é a condição de pagamento. Tanto o Estudo Técnico Preliminar quanto a Proposta Comercial e o Termo de Referência estabelecem a necessidade de pagamento antecipado. A regra geral na Administração Pública é o pagamento após a liquidação da despesa. Contudo, a própria Lei nº 14.133/2021 prevê exceções.

31. O artigo 145 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a antecipação de pagamento quando esta representar "condição indispensável para a obtenção do bem". O Termo de Referência justifica a medida com base nessa hipótese, argumentando que a empresa Condor S/A, por ser fornecedora exclusiva e por política comercial consolidada, impõe essa condição. A justificativa, aliada à demonstração da exclusividade do fornecedor e da essencialidade do bem para a segurança pública, confere legalidade à cláusula de pagamento antecipado, desde que a Administração adote as cautelas necessárias para mitigar os riscos, como a exigência de garantias, o que deve ser observado pelo gestor do contrato.

32. Nota-se uma divergência quanto ao prazo de entrega: enquanto o Termo de Referência (item 6.1) estabelece até 180 dias após a nota de empenho e autorização do Exército, a Proposta Comercial prevê o prazo de 90 dias condicionado ao pagamento antecipado. Recomenda-se que a Administração ajuste os prazos no instrumento contratual para garantir a compatibilidade entre o planejamento e a oferta técnica, assegurando que o prazo de entrega seja contado a partir do efetivo adimplemento da condição de pagamento antecipado.

33. Ao realizar o exame formal da instrução processual, verificou-se a existência de inconsistência na análise da Cláusula de Adequação Orçamentária (item 12.2 do TR)**,** a qual faz referência expressa à dotação orçamentária do exercício de 2025, replicada na Cláusula Décima Quinta da minuta contratual que indica que as despesas correrão à conta do orçamento do exercício de 2025.

34. Deve-se corrigir a indicação da dotação orçamentária para o exercício vigente (2026), assegurando que o código da despesa e a fonte de recursos correspondam ao orçamento atual da Prefeitura Municipal de Caçador.

35. Por fim, na análise da minuta do contrato administrativo, verifica-se que esta reflete as cláusulas essenciais exigidas pelo Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, porém herda algumas impropriedades dos documentos de planejamento, acrescidas de outras.

36. O item 1.3.1, da Cláusula Primeira menciona o "Processo Administrativo n.º 1.890/2025", que deve ser ajustado para 2026, padronizando a numeração do processo em todo o instrumento para evitar dúvidas sobre a origem da contratação.

37. Ao analisar a Cláusula Sexta (item 6.1) da minuta contratual, observa-se a previsão de que o pagamento será efetuado no prazo de até 30 (trinta) dias após a liquidação da despesa. Todavia, tal disposição apresenta inconsistência insanável frente aos demais documentos que instruem o processo, notadamente o Termo de Referência (itens 8.23 e 9.1) e a Proposta Comercial da empresa Condor S/A.

38. Ambos os documentos estabelecem o pagamento antecipado como condição comercial indispensável e inafastável para o fornecimento do objeto. A omissão da minuta contratual quanto a essa condição excepcional gera um conflito de normas internas no processo de contratação, devendo ser retificada para prever expressamente a possibilidade de pagamento antecipado

39. No que tange à Cláusula Décima Segunda, que disciplina as infrações e sanções administrativas, observa-se que a minuta apresenta uma redação genérica, limitando-se a reproduzir os tipos infracionais previstos na Lei nº 14.133/2021, sem estabelecer critérios objetivos para a dosimetria das penalidades, especialmente quanto à sanção de multa (item 12.2, IV).

40. A manutenção de cláusulas sancionatórias abertas confere excessiva discricionariedade à Administração, o que pode gerar insegurança jurídica e dificuldades na motivação do ato administrativo sancionador. Para garantir a observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, recomenda-se o aperfeiçoamento da referida cláusula.

41. Recomendamos o escalonamento da multa de acordo com a gravidade e a natureza da falta cometida, sugerindo-se a seguinte redação para o item 12.2, IV:

- **Multa moratória:** 0,5% (cinco décimos por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, limitado a 10% (dez por cento) do valor total do contrato;
- **Multa compensatória por inexecução parcial:** 10% (dez por cento) sobre o valor da parcela não executada;
- **Multa compensatória por inexecução total:** 20% (vinte por cento) sobre o valor total atualizado do contrato.

42. Tal medida visa conferir maior clareza e objetividade ao instrumento contratual, evitando subjetivismos no momento da aplicação de eventuais penalidades e assegurando que a contratada tenha plena ciência das consequências pecuniárias decorrentes de cada tipo de descumprimento.

II. DA CONCLUSÃO

43. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica, nos limites da análise jurídica, opina-se pela viabilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, atendidas as recomendações exaradas no presente parecer**,** submetida à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

44. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir,

Caçador, SC, 08 de maio de 2026.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2026.05.08 18:38:19 -03'00'

Roselaine de Almeida Perico
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903