



DEFENSORIA PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL
Av. Des. José Nunes da Cunha - Bairro Parque dos Poderes - CEP 79031-902 - Campo Grande - MS - www.defensoria.ms.def.br

PARECER - DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL/2SG/ASSEJUR

PARECER JURÍDICO N. 150/2025/ASSEJUR

Processo SEI n. 33/004637/2024

Interessado: Defensor Público-Geral do Estado

Assunto: Contratação dos serviços da plataforma "Zênite Fácil"

Ementa: Direito Administrativo. Constituição Federal de 1988. Lei 14.133/2021 Contratação Direta. Inexigibilidade. Possibilidade de contratação de fornecedor exclusivo.

1 – DO RELATÓRIO

A manifestação em exame decorre da Solicitação de Compras e/ou Serviços n. 0224735, da Assessoria Jurídica, que versa sobre a contratação de empresa especializada na prestação de serviço eletrônico denominado "Zênite Fácil", compreendendo conteúdo eletrônico específico de Licitações e Contratos com a quantidade de acessos monousuários à plataforma a ser definida pela autoridade superior, referente à três licenças. Subsidiando a Solicitação, foram anexadas a proposta com especificações do serviço, doc. SEI n. 0307718.

O início da fase preparatória foi autorizado pela Segunda Subdefensora Público-Geral por meio da decisão 0308547.

Conforme comunicação interna 0311304, a Coordenadoria de Licitações observou que as quantidades ainda não se encontravam definidas. Diante disso, solicitou duas licenças e remeteu os autos para o Defensor Adido ao Gabinete e orientou que as unidades que poderiam se interessar pelo serviço se manifestassem.

Dessa maneira, encontra-se as manifestações da Secretaria de Gestão Administrativa 0311340 – duas licenças, da Secretaria de Finanças 0311517 – seis licenças, do Adido ao Gabinete 0311605 – uma licença, da Coordenação de Projetos e Convênios 0311888 – uma licença.

Por fim, a Segunda Subdefensoria Pública decidiu pelo redimensionamento conforme doc. SEI n. 0313293, o qual redimensiona o pedido da Secretaria de Finanças para uma licença, totalizando o quantitativo de 10 (dez) licenças para a solicitação da demanda em análise.

O Departamento de Compras juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (0315513), documento matriz de risco (0315514), relatório de cotação (0315708), pesquisa de preços PNCP (0315709), documento de habilitação Zênite Informação e Consultoria S.A (0315990) e por fim o Termo de Referência (0316694).

O Departamento de Compras, por meio da Comunicação Interna 0315992, enviou os autos para apreciação do Coordenador de Licitação dos documentos até então elaborados e anexados aos autos, bem como ciência e deliberação para o prosseguimento do processo.

Nesse sentido, a Coordenadoria de Licitação, por meio do despacho 0316018, informou que o feito deve ser processado por Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual, se efetivada, receberá o número 021/DPGE/2025. A Coordenadoria também anexou a Nota de Empenho – TCU 0316666, o Contrato – STF 0316667 e a Carta de Exclusividade 0316669.

O Defensor Público adido ao Gabinete manifestou ciência do processo e opinou pelo prosseguimento, remetendo os autos à ordenadora de despesas (0316835). A Segunda Subdefensoria, por meio da Decisão 0318156, informou que o feito se encontra apto ao prosseguimento e encaminhou os autos aos setores competentes.

A Secretaria de Finanças anexou o demonstrativo orçamentário 0319836 e pré-empenho 0319295, encaminhando os autos à Controladoria.

O Fundo Especial para o Aperfeiçoamento e o Desenvolvimento das Atividades da Defensoria Pública - FUNADEP - anexou a Certidão CONADEP/FUNADEP - Item 8-A Ata 248/2025 (0328735), conforme Termo de Juntada 0328733.

Por fim, a Controladoria emitiu o Relatório 0331118 o qual se manifesta pela “continuidade dos procedimentos de contratação, tendo como contratada a empresa Zênite Informação e Consultoria S.A. (CNPJ nº 86.781.069/0001-15), pelo valor total de R\$ 19.700,00 (dezenove mil, setecentos reais), com a disponibilização de 10 (dez) assinaturas, por 12 (doze) meses.”.

É o relatório que basta. **OPINO.**

2 - DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Importante destacar que o presente Parecer trata tão somente à matéria jurídica envolvida, circunscrita à competência regimental desta Coordenadoria (arts. 53 e 54 do Regimento Interno da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul), razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

A função da Assessoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Finalmente, é dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol do interesse público e da segurança da própria autoridade assessorada, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

3 - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO:

Os autos foram remetidos à Coordenadoria de Licitações e processados com base no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Embora se caracterize como regra que as contratações públicas sejam precedidas de licitação, o próprio ordenamento jurídico estabelece hipóteses de exceção, cujas previsões nesse sentido vão desde a matriz constitucional até a legislação infraconstitucional. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...) XXI - **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. [\(Regulamento\)](#)

Assim, a lei que regulamenta esse dispositivo constitucional, em especial e para que interessa a este parecer, a Lei 14.133/2021, prevê a possibilidade de que em determinadas circunstâncias a contratação se dê de forma direta, por dispensa ou inexigibilidade (Capítulo VIII – Da Contratação Direta, artigos 72/75).

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 comerciais exclusivos, vedando-se, ainda, a preferência por marca específica.

Nesse sentido, o caso em comento engloba hipótese de inexigibilidade relacionada à ausência de alternativas para a Administração Pública, dada a existência de apenas um fornecedor para prestação de serviço eletrônico denominado “Zênite Fácil

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

Importante ressaltar que as formas para a demonstração de exclusividade indicadas no §4ª do art. 74 da Lei 14.133/2021 são exemplificativas, conforme esclarece Ronny Charles. 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. 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. (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – Salvador: Ed. Juspodvim, 2021. Página 392.)

Além disso, 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. Sobre o assunto, Marçal Justen Filho lembra que:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio contratado. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares às adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 Página 950.)

Fixadas tais premissas, registra-se que a inviabilidade de competição, no presente caso, encontra-se demonstrada por meio da Carta de Exclusividade (0316669), escriturada pelo 4º Tabelionato de Notas, declarada pela Vice-Presidente Executiva da empresa ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A, de que essa empresa “detém a exclusividade da criação, produção, distribuição e comercialização das soluções: 1) Orientação Zênite por escrito em Licitações e Contratos; 2) Zênite Fácil; 3) Zênite Fácil Estatais; 4) Mentoria Zênite; 5) Zênite Fácil Inteligência Artificial ZIÁ. (D).”

Diante dos documentos apresentados, reputa-se atendida a exigência do art. 74, caput e §1º da Lei 14.133/2021. No mais, não foi identificada nos autos a existência de preferência de marca específica.

3.2. DA JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO:

O Termo de Referência 0316694 esclarece a necessidade de aprimorar os serviços desenvolvidos pela equipe da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul que atua na área de contratações públicas:

(...) 2.3. A necessidade que originou a demanda por uma solução de software de gestão está intimamente relacionada ao objetivo de otimizar os processos administrativos da instituição, com o intuito de melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços prestados. A análise dos métodos atuais de trabalho revelou a presença de processos manuais e fragmentados que, além de consumir um tempo excessivo, resultam em erros frequentes e na falta de integralidade nas informações tratadas. A instituição busca, portanto, uma ferramenta que possibilite a integração de dados, a automação de tarefas rotineiras e a geração de relatórios gerenciais que sejam úteis para a tomada de decisões.

2.4. A Área Requisitante informou que "É cediço que a Administração Pública se encontra submetida não só à legalidade, mas, entre outros, principalmente à juridicidade. No mister de diversos setores da administração, especialmente dos órgãos de assessoramento jurídico, além dos demais encarregados das linhas de defesa, os atos administrativos a serem praticados em conformidade com a ordem jurídica tanto de natureza constitucional e legal, quanto doutrinária e jurisprudencial. Observa-se que o atual acervo da DPGE/MS é carente de ferramentas dedicadas a essa finalidade, que entendemos imprescindível para conferir maior segurança jurídica a tais atos administrativos, bem como aos gestores e servidores que operam a máquina administrativa."

2.5. A demanda gerada é a aquisição de uma plataforma que atenda especificamente às necessidades de gestão administrativa, facilitando a organização de informações e a comunicação entre os diversos setores da instituição. O software Zênite Fácil se destaca por suas funcionalidades projetadas para melhorar a eficiência operacional, permitindo uma melhor alocação de recursos e um acompanhamento mais preciso das atividades. Além disso, foi identificado que a implementação dessa solução contribuirá não apenas para a otimização de processos internos, mas também para a transparência e a accountability da instituição, refletindo diretamente no interesse público.

2.6. Dessa forma, a escolha da Plataforma Zênite Fácil se alinha com as diretrizes da instituição para a modernização de suas operações, promovendo melhorias significativas que atenderão às necessidades, tanto administrativas quanto de governança, e que impactarão positivamente a qualidade dos serviços oferecidos à população.

Por fim, o órgão demandante, por meio da Solicitação 0224735, informou as razões pelas quais entende necessária a contratação:

É cediço que a Administração Pública se encontra submetida não só à legalidade, mas, entre outros, principalmente à juridicidade. No mister de diversos setores da administração, especialmente dos órgãos de assessoramento jurídico, além dos demais encarregados das linhas de defesa, os atos administrativos a serem praticados em conformidade com a ordem jurídica tanto de natureza constitucional e legal, quanto doutrinária e jurisprudencial. Observa-se que o atual acervo da DPGE/MS é carente de ferramentas dedicadas a essa finalidade, que entendemos imprescindível para conferir maior segurança jurídica a tais atos administrativos, bem como aos gestores e servidores que operam a máquina administrativa.

Assim no intuito de suprir essa carência, a ASSEJUR/DPGE-MS prospectou possíveis instrumentos capazes de alcançar o objetivo acima almejado.

Como ferramenta de pesquisa, a empresa Zênite desenvolveu o Zênite Fácil, que dispõe de extenso conteúdo jurídico atinente ao tema Licitações e Contratações Públicas, artigos de estudiosos e profissionais da área, manuais de orientação e modelos de Editais, Contratos e Termos de Referência elaborados por órgãos e entidades de referência, anotações revisadas e atualizadas, análises e comentários práticos e decisões dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

O fornecimento dos serviços em ambiente online, além de favorecer de forma substancial a

sustentabilidade ambiental, apresenta a característica de ser auxiliar ao pleno desenvolvimento do trabalho realizado pelas áreas envolvidas, constituindo-se instrumento não apenas facilitador do aperfeiçoamento dos sistemas de controles internos, assim como garantidores da legalidade.

Nesse sentido, conhecer e dominar as recentes atualizações legislativas e jurisprudencial no âmbito dos certames licitatórios e dos contratos administrativos, tendem a garantir: a) maior celeridade e economicidade nas aquisições/contratações, em cumprimento do princípio da eficiência e do interesse público; b) a diminuição do número de representações junto ao Tribunal de Contas ou a ações judiciais impetradas por empresas insatisfeitas com o resultado do certame; c) o respeito não só à Constituição Federal, que incita e sugere a capacitação do servidor no intento de aperfeiçoamento do serviço público, objetivando desenvolver planos de qualidade, produtividade, modernização e racionalização do serviço público, mas também à nova Lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133/2021 que exige a qualificação de agentes públicos atuantes na esfera das aquisições governamentais e às recomendações dos Tribunais de Contas.

Em complemento, é preciso conhecer e aplicar o regime jurídico das contratações públicas, a ordem jurídica nesse cenário é complexa e repleta de leis, decretos, instruções e outros atos que coexistem e que devem ser concomitantemente aplicados, a maioria dos problemas enfrentados não tem solução expressa na lei, mas precisa ser construída por meio da interpretação sistemática e articulação desse completo regime.

Desse modo, comprovada a exclusividade da empresa, nos termos do item anterior, verifica-se nos autos a justificativa da necessidade da contratação no fornecimento do serviço eletrônico denominado “Zênite Fácil”.

3.3 – DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS DA FASE PREPARATÓRIA:

A Lei 14.133/2021 estabelece no art. 72 que 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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Conforme se extrai dos autos, foram encartados a solicitação de compras

0224735– art. 72, I; o Estudo Técnico Preliminar 0315513– art. 72, I, a Matriz de Risco 0315514– art. 72, I e o Termo de Referência 0316694– art. 72, I.

A estimativa da despesa foi calculada nos termos da pesquisa de preços (art. 72, II) e verificada no Relatório de Cotação de Preços 0315708, baseado nos valores pactuados entre a empresa que se pretende contratadas e outros órgãos da Administração Pública^[1].

Nesse sentido, o art. 7º da Instrução Normativa n. 3/2022, de 28 de março de 2022 estabelece as disposições referente à justificativa de preços nos casos de inexigibilidade:

Art. 7º Os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à Administração é condizente com o praticado pelo mercado, nos moldes descritos pelo artigo 5º desta Instrução Normativa, cumulativamente ou não, podendo ainda ser por meio de:

I - documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos semelhantes, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente;

II - tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso.

§1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pela autoridade competente do órgão ou entidade contratante. (grifo nosso)

Apesar dos documentos anexados (Contrato STF e Nota de Empenho TCU) contarem com um pouco mais de 1 (um) ano, devido ao princípio da razoabilidade, bem como a prática dos valores da empresa que se pretende contratar permanecer semelhante aos realizados com outros entes da Administração Pública conforme pesquisa de preços realizada, resta justificado o preço ofertado.

Além disso, foi juntada a proposta da empresa (anexo 0307718), trazendo o valor proporcional pelo número de acessos que se pretende contratar. No caso em apreço, para 10 (dez) acessos o custo total ofertado é de R\$ 19.700,00 (dezenove mil e setecentos reais), cumprindo também o exigido no art. 72, VII da Lei 14.133/2021

Quanto ao documento exigido no art. 72, III, verifica-se no presente documento elaborado.

Da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, art. 72, IV, constata-se que nos autos estão presentes pelo demonstrativo orçamentário (0319836) e pré-empenho (0319295), nos termos do Despacho 0319838.

Com relação à despesa em questão, observa-se que incorre no previsto no art. 5º, I, da Resolução DPGE n. 012/2007, estando juntada nos autos a manifestação do Conselho Administrativo do Fundo Especial para Desenvolvimento das Atividades da Defensoria Pública (CONADEP) por meio da Certidão CONADEP/FUNADEP - Item 8-A Ata 248/2025 (0328735), conforme Termo de Juntada 0328733.

Quanto ao item V do art. 72 (comprovação de que o contratado preenche os

requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária), consta nos autos o doc. SEI n. 0315990, apta a contemplar os requisitos exigidos no Termo de Referência – item 9 (0316694).

O requisito do art. 72, VI encontra-se demonstrado no item 3.4 analisado nesse Parecer.

A autorização da autoridade competente, art. 72, VIII, está presente nos autos na decisão de autorização e encaminhamento 0318156, no qual a Segunda Subdefensora Pública-Geral do Estado, considerando os atos praticados até aquele momento presente momento, entendeu que o feito encontrava-se apto ao prosseguimento, nos termos do fluxo padrão interno, visto que eventuais alterações poderão ocorrer durante a análise dos demais setores, aperfeiçoando o procedimento, dando prosseguimento, assim, ao processo de inexigibilidade.

Por fim, o requisito da divulgação em sítio eletrônico oficial do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato será juntado aos autos posteriormente, após deliberação da Autoridade Superior.

4 - DO CONTRATO OU INSTRUMENTO EQUIVALENTE

Imperioso observar, ainda, que o inciso II do art. 95 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece que:

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](#).

O dispositivo transcrito concebe a exceção à obrigatoriedade de contrato escrito nos casos de 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. No caso em análise, podemos enquadrá-lo na exceção acima transcrita, pois trata-se de contratação direta visando o acesso à plataforma Zênite Fácil.

Verifica-se no Termo de Referência a disposição de que "o prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses, contados a partir do recebimento da Nota de Empenho, conforme o artigo 105 da Lei nº 14.133/2021".

Ademais disso, **deverá conter na nota de empenho que será gerada, todos os elementos aptos a permitir a aferição da regularidade do procedimento, estando, portanto, resguardo o interesse público e a probidade do procedimento.**

5 – DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, observado o princípio da legalidade e preservado o interesse público, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, no art. 7º, §6º, II e VIII da Lei Complementar n. 111, de 2005, e, ainda, com fulcro no art. 2º, I e art. 5º, I, ambos da Resolução DPGE n. 012, de 2007, **OPINO** pela contratação direta, com recursos do FUNADEP, por meio da Inexigibilidade de Licitação n. 021/DPGE/2025 para contratação de empresa especializada na prestação de serviço eletrônico denominado “Zênite Fácil”, compreendendo conteúdo eletrônico específico de Licitações e Contratos com a quantidade de 10 (dez) acessos monousuários à plataforma no valor total de R\$ 19.700,00 (dezenove mil e setecentos reais).

É o meu parecer, *s.m.j.*

Campo Grande/MS, *data da assinatura.*

Ana Luísa Carneiro Monteiro Barbosa Morceli

Assessora Jurídica

Matrícula 55283943

[1] Perquisa de Preços PNCP – 0315709, Nota de Empenho TCU – 0316666 e Contrato STF – 0316667.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luísa Carneiro Monteiro Barbosa Morceli**, **ASSESSOR JURÍDICO**, em 14/07/2025, às 15:52, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://bit.ly/3TOMKe9> informando o código verificador **0332011** e o código CRC **C5476AE1**.