

CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer: nº 191/2025 – CONJU

Referência: Expediente nº 008088/2025 - **URGÊNCIA**

Assunto: Licitação - Contratação Direta (Sistema de Planejamento e Gestão de Contratos - MacGov) - Inexigibilidade

Interessado (a) (s): Secretaria de Administração (SEADM)

EMENTA: Licitação – Contratação Direta (Sistema de Planejamento e Gestão de Contratos - MacGov) - Inexigibilidade – Lei nº 14.133/2021 - Possibilidade.

1. Relatório

Trata o expediente em epígrafe da pretensão de realizar Dispensa de Licitação, por inexigibilidade, visando a contratação do Software de Planejamento e Gestão de Contratações MAGGOV, incluindo implantação, licenciamento e os serviços de treinamento e suporte técnico, para utilização de usuários ilimitados simultaneamente pelo período de 12 (doze) meses.

A demanda é eletrônica onde constam os seguintes documentos:

- Documento de Oficialização de Demanda
- Memo. 031/2024-SEADM
- Despacho da Coordenadoria de Sistemas
- Estudo Técnico Preliminar
- Folders
- Termo de Referência
- Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União
- Certificado de Regularidade do FGTS-CRF
- Certidão Negativa de Tributos Municipais
- Certidão Negativa de Débitos Tributários
- Declaração da MACGOV
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas

- Certidão Negativa Correicional – Entes Privados
- Atestado de Capacidade Técnica
- Atestado Técnico
- Doc. Pessoal
- Alteração Contratual e Consolidação da Sociedade MGAA Serviços Cobrança Construção e Tecnologia Ltda
- Questões Técnicas para o Sistema de Planejamento e Gestão de Contratações
- Certidão nº 250109/42.887
- Manifesto de Assinaturas
- Ofício
- Manifesto de Assinaturas
- Despachos da Secretaria de Administração (SEADM)
- Dotação e Crédito
- Despacho da Diretoria de Finanças (DIFI)
- Despacho Comissão Permanente de Contratação
- Minuta de Contrato

No Documento de Oficialização de Demanda realizado pela Secretaria de Administração (SEADM), encontra-se a justificativa da necessidade:

“Na fase de planejamento, dentre outras atividades, ocorre a confecção do Plano de Contratações Anual, conforme art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, regulamentado no âmbito do TCE-PA pela Portaria nº 42.064, de 23 de abril de 2024. Como consequência, decorre a necessidade de uma solução tecnológica capaz de sistematizar uma rotina de trabalho adequada e apta não só para elaborar o plano de forma eficiente, racional e funcional, como também para mantê-lo constantemente atualizado e para fazer cumprir os prazos nele estabelecidos para o início e término das contratações do TCE-PA.

Na fase de execução contratual, é imprescindível dispor de uma ferramenta para a gestão e fiscalização eficiente desses contratos, fundamental para garantir o seu cumprimento em conformidade com as condições da contratação e normas legais, a otimização de recursos públicos e a mitigação de riscos relacionados ao seu inadimplemento.

Dessa forma, a aquisição licença de uso de software de planejamento e gestão de contratações, incluindo os serviços de treinamento, manutenção e suporte técnico, justifica-se a fim de satisfazer a demanda crescente dos

servidores e unidades envolvidos no macroprocesso de contratações, a fim de que suas atividades sejam desempenhadas de forma racional, eficiente, estruturada e coordenada.”

É o breve relatório.

2. Fundamentação

Nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ressalvados alguns casos na legislação, somente por meio de processo de licitação é que a Administração Pública pode contratar serviços/compras. Veja:

Art. 37/CF - 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: (...)

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. (grifei)

Em processos que envolvem licitações a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), reservou a assessoria jurídica da Administração, no caso a Consultoria Jurídica (CONJU), o controle prévio de legalidade das contratações. Veja:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...) (grifei)

Validamente, conforme o comando constitucional, a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) contempla ressalvas no que pertine o processo licitatório em sentido estrito, o que envolve hipóteses de dispensa e de inexigibilidade da própria licitação, sem, contudo, afastar-se das exigências legais.

Ressalta-se que o processo de contratação direta em exame está instruído com diversos documentos em consonância com o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, mormente porque se verificam a presença do documento de oficialização de demanda (destacado no relatório) e do termo de referência, não sendo caso dos demais documentos elencados no inciso I; a

estimativa de preço, como dito alhures se mostra em harmonia com as disposições da lei regente; o documento ora faltante (autorização da autoridade competente) será adicionado em etapa subsequente, o parecer jurídico (este) de igual forma será juntado aos autos; o pagamento será realizado nos termos das normas de execução financeira, orçamentária e contábil do Contratante, mediante o atesto do fiscal do contrato na respectiva Nota Fiscal, em parcela única paga no início da execução contratual no valor de R\$ 12.000,00, a título de implantação; e 12 parcelas mensais de R\$ 4.000,00 a título de licenciamento (itens 11.1 e 11.3 da Cláusula Décima Primeira do Contrato); há justificativa do preço e da escolha do contratado (Termo de Referência). Veja:

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.

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. (grifei)

E, da análise da documentação, encontra-se, em especial, a presença da Certidão nº 250109/42.887 da Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES), a qual atesta que a empresa MACGOV Sistema de Governança Pública Ltda é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo território nacional ao programa para computador “PLATAFORMA MACGOV BY MATHEUS CARVALHO” e prestar os serviços relativos a esse programa, o que justifica a inexigibilidade de licitação com base no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021. Veja:

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. (...) (grifei)

Para além disso, verifica-se ainda que o valor apresentado está em harmonia com as demais disposições da Lei nº 14.133/2021, já que o comando do *caput* do §1º estabelece uma forma combinada ou não dos incisos. Veja:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
(...)

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 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.

(...) (grifei)

Com efeito, denota-se que a contratação direta, por inexigibilidade em tela, está em conformidade com a legislação e é viável, o que vai ao encontro do interesse público, sendo, pois, oportuno e conveniente para Administração por se manter dentro da legalidade.

De mais a mais, no que tange a Minuta do contrato administrativo, a Lei nº 14.133/2021 dispõe no art.92 sobre as cláusulas necessárias que todo contrato deve estabelecer. Veja:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto** e seus elementos característicos;
- II - a vinculação** ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável** à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução** ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento**, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso**, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso**;
- VIII - o crédito** pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso**;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso**;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, **quando for o caso**;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, **quando for o caso**;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as **penalidades cabíveis** e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, **quando for o caso**;

XVI - a **obrigação do contratado** de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a **obrigação de o contratado** cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os **casos de extinção**. (grifei)

Em confronto com as disposições supra, identifica-se na Minuta as seguintes cláusulas:

- Cláusula Primeira – Do Fundamento Jurídico
- Cláusula Segunda – Dos Documentos
- Cláusula Terceira - Do Objeto;
- Cláusula Quarta – Da Descrição do Objeto e Dos Requisitos da Contratação
- Cláusula Quinta – Da Subcontratação
- Cláusula Sexta – Das Obrigações
- Cláusula Sétima – Da Gestão e Fiscalização
- Cláusula Oitava - Do Modelo de Execução Contratual
- Cláusula Nona - Das Sanções e Infrações Administrativas
- Cláusula Décima – Da Dotação Orçamentária
- Cláusula Décima Primeira – Do Preço e Pagamento
- Cláusula Décima Segunda – Da Regularidade Fiscal e Qualificação
- Cláusula Décima Terceira – Da Vigência do Contrato
- Cláusula Décima Quarta - Do Reajuste
- Cláusula Décima Quinta - Das Alterações
- Cláusula Décima Sexta - Da Extinção do Contrato
- Cláusula Décima Sétima - Da Proteção dos Dados Pessoais (LGPD)

- Cláusula Décima Oitava – Da Lei Anticorrupção
- Cláusula Décima Nona – Das Disposições Finais
- Cláusula Vigésima - Da Publicação;
- Cláusula Vigésima Primeira – Do Foro de Eleição

Registre-se que a lei menciona em muitas cláusulas a exigência quando for o caso, o que justifica a ausência de algumas cláusulas na Minuta Contratual.

3. Conclusão

Pelo exposto, a Consultoria Jurídica não vê óbice a contratação direta por inexigibilidade conforme o art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021.

À consideração superior.

Belém/PA, 09 de abril de 2025.

assinatura eletrônica

Adriano Márcio Franca Lima

Auditor de Controle Externo - Procuradoria
Mat. 0101214