

Memorando/CI nº 23.752/20265

Assunto: Inexigibilidade de licitação para contratação de empresa especializada no fornecimento Solução Tecnológica de gerenciamento e acompanhamento de processos abrangendo a gestão do Contencioso Judicial e Execução Fiscal.

Processo Administrativo nº 145/2026

Inexigibilidade de Licitação nº 078/2026

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - SLC

Órgão(s) demandante(s): Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE EMPRESA EXCLUSIVA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. ART. 74, I LEI Nº 14.133/21. EXAME JURÍDICO-FORMAL. PARECER JURÍDICO. POSSIBILIDADE.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de Parecer com vistas à análise jurídica acerca da possibilidade de contratação direta da empresa **ATTUS PROCURADORIA DIGITAL LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº **02.108.681/0001-31**, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o fornecimento de 25 (vinte e cinco) licenças de uso mensais para usuários nomeados, não exclusivas, revogáveis, intransferíveis, na modalidade de Software com serviço (SaaS), de Solução Tecnológica de gerenciamento e acompanhamento de processos abrangendo a gestão do Contencioso Judicial e Execução Fiscal, com funcionalidades para gestão eletrônica de documentos e fluxos automatizados, inteligência artificial aplicada ao direito e inteligência analítica, com prestação de serviços de implantação, customização, integrações, treinamento técnico, acompanhamento de uso, manutenção e suporte técnico remoto e operacional, garantia de evolução tecnológica e funcional e serviços sob demanda, visando atender as necessidades da Procuradoria Geral do Município de Petrolina – PE, com fundamento no Art. 74, inciso I e §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme especificações e exigências contidas no Termo de Referência e demais documentos acostados aos autos do **Memorando/CI nº 23.752/2026**.

Os autos foram instruídos para análise e emissão de parecer jurídico, por intermédio do **Memorando/CI nº 23.752/2026**, com os seguintes documentos anexados eletronicamente:

- 1- Documento de Formalização da Demanda;
- 2- Estudo técnico preliminar;
- 3- Mapa da Análise de Riscos;
- 4- Documentações de Habilitação da empresa;
- 5- Proposta comercial;
- 6- Instrumentos de Exclusividade;
- 7- Atestados de Capacidade Técnica;
- 8- Termo de Referência;
- 9- Bloqueio orçamentário;
- 10- Termo de Autuação do Processo Administrativo;
- 11- Solicitação de Emissão de Parecer Jurídico.

É o que cumpre relatar.

II. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II e § 4.º, da Lei nº 14.133/2021.

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.

§1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§4.º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Como se pode observar ao dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, haja vista tratar-se da discricionariedade do órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, mediante análise jurídica da contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Passamos a análise jurídica.

Feita tal explanação, a princípio, esclarecemos que a Lei nº 14.133/2021, em seu art.18, *caput*, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se como plano de contratações anual de que trata o inciso VII, *caput*, do art. 12, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas,

mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Assim, a Lei nº 14.133/2021, em seu o art. 72 e incisos e 73, trata do processo de contratação direta, estabelecendo as providências e documentos que devem instruir o procedimento. Senão vejamos:

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.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

As contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal devem ser realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, seguindo um ciclo cujas etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto (art. 3º do Decreto Municipal nº 130/2023).

Enquanto instrução da contratação por inexigibilidade, nos termos do Decreto Municipal nº 132/2023, o procedimento deve observar p seguinte:

Art. 6º. O procedimento de inexigibilidade de licitação será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- 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, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e da Instrução Normativa nº 03, de 09 de Dezembro de 2022, da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE.
 - 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 de escolha do contratado;
 - VII - Justificativa de preço, se for o caso; e
 - VIII - Autorização da autoridade competente.
- Parágrafo único O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do Município de Petrolina.

No caso dos autos, a Procuradoria Geral do Município adotou hipótese de contratação direta, na modalidade Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no art. 74, I e §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

III. DA INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO

Sabe-se que a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração Pública. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração Pública.

Senão, 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:

(...)

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.

A matéria foi regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos, que tratam respectivamente, de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Quanto às hipóteses de inexigibilidade de licitação, o artigo 74, da Lei nº 14.133/2021, elenca rol meramente exemplificativo, dando ensejo ao afastamento da licitação em outras situações desde que presentes os pressupostos que inviabilizam a competição, possibilitando a contratação direta.

No que interessa por ora, de acordo com o inciso I, do supramencionado artigo, a licitação é inexigível na hipótese de aquisição de materiais, equipamento ou gêneros, ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos ou prestados por empresa ou representante exclusivo, *in verbis*:

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;

(...)

Nesse viés, é importante destacar que, para a análise em questão a excepcionalidade da regra pela inviabilidade de competição se respalda na exclusividade do fornecedor, o que impossibilita a realização do certame em razão da realidade fática, já que inexiste a possibilidade de competição entre os potenciais fornecedores para uma seleção licitatória, uma vez que não se vislumbra o mercado concorrencial, que só dispõe de um único fornecedor para dispor do objeto pretendido.

Com efeito, a consulente apresentou **Documento de Formalização da Demanda– DFD (despacho inaugural do Memorando/CI nº 23.752/2025)** por meio dos qual apresentou a seguinte justificativa para lastrear a contratação pretendida, vejamos:

“A Procuradoria Geral do Município de Petrolina-PE é composta por 10 (dez) Procuradores e possui atuação intensa e diversificada, abrangendo processos judiciais em primeira e segunda instâncias — especialmente execuções fiscais —, além de demandas extrajudiciais e consultivas. Desde 2020, a média anual de processos é de aproximadamente 1.412, o que demonstra a elevada carga de trabalho enfrentada pelo órgão e reforça a necessidade de modernização da sua estrutura de gestão e atuação.

Considerando o volume de demandas e a complexidade da atividade jurídica no âmbito municipal, torna-se necessária a contratação de solução tecnológica especializada, capaz de promover a gestão integrada e automatizada dos processos judiciais e administrativos sob responsabilidade da Procuradoria. A ferramenta demandada deve permitir o controle de prazos processuais e de prescrição tributária, a distribuição interna automatizada dos processos, o peticionamento eletrônico direto, além da automação de tarefas operacionais e comunicação interna eficaz entre os membros da instituição.

É indispensável que o sistema contemple funcionalidades específicas voltadas à atuação em execução fiscal, contencioso judicial e consultivo, como a recepção automática de intimações, a geração de peças processuais padronizadas e customizáveis, a classificação automatizada de comunicações processuais, bem como a integração plena com os sistemas do Poder Judiciário e da Dívida Ativa Municipal. Tais funcionalidades são essenciais para o acompanhamento eficiente das execuções fiscais e a efetiva arrecadação de receitas devidas ao Município.

Neste sentido, foi promulgada a Lei Federal nº 14.129 de 29/03/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. Essa lei reforça a necessidade atual de modernizar a gestão pública através do uso ferramentas tecnológicas de última geração para otimizar processos de trabalho da administração pública (art. 3º, VIII).

A transformação digital vem mudando a realidade dos órgãos do Município do Petrolina/PE, em que o processo eletrônico se tornou uma realidade. Tanto os processos judiciais, quanto os administrativos são eletrônicos, bem como a proposição da prática de atos jurídicos, atos administrativos e todo acompanhamento do trâmite processual seguiram na mesma linha de informatização em todas as esferas do judiciário e da administração.

Para acompanhar a evolução, a PGM necessita fazer investimentos em um sistema de gerenciamento e acompanhamento de processos com um conjunto de recursos e de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC modernos, os quais são essenciais e indispensáveis ao funcionamento, realização das atividades e cumprimento das metas planejadas.

Além de atender às exigências técnicas operacionais, a solução tecnológica a ser contratada deve contribuir diretamente para a eficiência da gestão pública, a redução de riscos de renúncia de receita e a garantia de maior segurança jurídica nas ações da Procuradoria. A adoção dessa medida representa um avanço estrutural relevante, essencial para a modernização institucional, a melhoria na prestação dos serviços jurídicos e o fortalecimento da atuação estratégica do Município.

Assim, se faz necessário a contratação de solução tecnológica, em que sejam fornecidas licenças mensais para usuários nomeados, não exclusivas, revogáveis, intransferíveis que faça o gerenciamento e acompanhamento de processos abrangendo a gestão do Contencioso Judicial e Execução Fiscal, com funcionalidades para gestão eletrônica de documentos e fluxos automatizados, inteligência artificial e inteligência analítica.(sic)”

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 74, §1º, estabelece que, nas contratações diretas fundamentadas na hipótese do inciso I do referido dispositivo legal, a Administração Pública deve comprovar a inviabilidade de competição mediante a apresentação de **atestado ou contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo** que demonstre que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, sendo vedada a escolha de marca específica por mera preferência administrativa. Senão vejamos:

Art. 74.

(...)

§ 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 comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Infere-se do dispositivo supracitado que, para a contratação direta com fundamento na exclusividade do fornecedor ou prestador de serviços, é indispensável a comprovação formal da condição de exclusividade, de modo a justificar o direcionamento da escolha e a afastar a possibilidade de competição no certame.

Nesse contexto, é oportuno mencionar a **Súmula nº 255 do Tribunal de Contas da União (TCU)**, cuja ementa dispõe:

“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.**”

Doutrina especializada reforça esse entendimento:

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.**

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

IV. DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO

O caso em análise engloba hipótese de inexigibilidade de licitação relacionada à ausência de alternativas para a Administração Pública, dada a existência de apenas uma empresa capaz de fornecer licenças de uso mensais para usuários nomeados, não exclusivas, revogáveis, intransferíveis, na modalidade de Software com serviço (SaaS), de Solução Tecnológica de gerenciamento e acompanhamento de processos abrangendo a gestão do Contencioso Judicial e Execução Fiscal, com funcionalidades para gestão eletrônica de documentos e fluxos automatizados, inteligência artificial aplicada ao direito e inteligência analítica, com prestação de serviços de implantação, customização, integrações, treinamento técnico, acompanhamento de uso, manutenção e suporte técnico remoto e operacional, garantia de evolução tecnológica e funcional e serviços sob demanda.

A Procuradoria Geral do Município anexou aos autos do **Processo Administrativo nº 078/2026 o Certidão de Exclusividade (Doc nº 260414/45.460)** emitido pela Associação Brasileira das Empresas de Software (**Despacho nº 37 do Memorando/CI nº 23.752/2026**), por meio do qual declarou a empresa **ATTUS PROCURADORIA DIGITAL LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 02.108.681/0001-31, com sede na Rua Padre Auling, nº 150, Sala 02, 3º Andar – Centro – CEP 88.730-000 – São Ludgero - SC, é a *“única desenvolvedora e detentora dos direitos de propriedade intelectual consubstanciados nos direitos autorais, patrimoniais e comerciais do Sistema de Gestão Inteligente da Execução Fiscal, Cobrança Extrajudicial, Contencioso Judicial e Consultivo para Procuradorias. Desta forma, detém exclusividade, em todo território nacional, na comercialização de licenças de uso, serviço e implantação, sustentação, garantia de evolução tecnológica e funcional, bem como demais serviços relacionados a manutenção e suporte técnico operacional do sistema”*, evidenciando, assim, a inviabilidade de competição para a contratação em questão.

Adicionalmente, foi também anexado aos autos do processo (**despacho nº 5 do Memorando/CI nº 23.752/2026**) Certificado de Registro de Programa de Computador, emitido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial, vinculado ao **Processo nº BR512020001340-6**, o qual confere garantia de que o

sistema **ATTUS PROCURADORIA DIGITAL LTDA** compreende os recursos e ferramentas apontados como exclusivos, constituindo propriedade intelectual única da empresa contratada, e declara válido por 50 anos a parti de 01/09/2018, circunstância que evidencia a validade e a singularidade da solução tecnológica apresentada e reforça a caracterização da inviabilidade de competição para a contratação dos serviços em análise.

Dessa forma, em conformidade com o **art. 74 da Lei nº 14.133/2021**, bem como com o **Decreto Municipal nº 131/2023**, que regulamenta a inexigibilidade em âmbito municipal, e considerando os documentos juntados aos autos, verifica-se a presença do requisito essencial para a contratação direta: a demonstração da exclusividade no fornecimento de licenças de uso mensais para usuários nomeados, não exclusivas, revogáveis, intransferíveis, na modalidade Software como serviço (SaaS), de Solução Tecnológica de gerenciamento e acompanhamento de processos abrangendo a gestão do Contencioso Judicial e Execução Fiscal, com funcionalidades para gestão eletrônica de documentos e fluxos automatizados, inteligência artificial aplicada ao direito e inteligência analítica, com prestação de serviços de implantação, customização, integrações, treinamento técnico, acompanhamento de uso, manutenção e suporte técnico remoto e operacional, garantia de evolução tecnológica e funcional e serviços sob demanda.

Ademais, conforme dispõe o art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, exige-se que os autos sejam instruídos com a justificativa do preço da contratação. É cediço que, mesmo nas situações de licitação inexigível, é necessário motivar os valores cobrados, demonstrando que estes atendem aos parâmetros de mercado.

Nos casos referentes à exclusividade do fornecedor/prestador, 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 Filho¹ 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”.

Assim orienta o disposto no artigo 23, § 4.º da Lei 14.133/2021, que reza:

Art. 23
(...)

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 Página 950

§ 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.

No caso em análise, a Procuradoria Geral do Município colacionou ao processo diversos Contratos Administrativos praticados pela empresa **ATTUS PROCURADORIA DIGITAL LTDA**, inscrita no CNPJ nº 02.108.681/0001-31 com outros entes públicos (**Despacho nº 3 e 5 do Memorando/CI nº 23.752/2026**) relativos à licenças de uso mensais para usuários nomeados, não exclusivas, revogáveis, intransferíveis, na modalidade de Software com serviço (SaaS), de Solução Tecnológica de gerenciamento e acompanhamento de processos abrangendo a gestão do Contencioso Judicial e Execução Fiscal, com funcionalidades para gestão eletrônica de documentos e fluxos automatizados, inteligência artificial aplicada ao direito e inteligência analítica, com prestação de serviços de implantação, customização, integrações, treinamento técnico, acompanhamento de uso, manutenção e suporte técnico remoto e operacional, garantia de evolução tecnológica e funcional e serviços sob demanda, os quais demonstram que os valores constantes na proposta se encontram em conformidade com o preço praticado no mercado pelo fornecedor para a contratação em tela.

O valor total da contratação consignado na Proposta comercial apresentada pela empresa (**despacho nº 37 do Memorando/CI nº 23.752/2026**), devidamente assinada por seu representante autorizado conforme Contrato Social Consolidado colacionado aos autos (**Despacho nº 5 do Memorando/CI nº 23.752/2026**) equivale a **R\$ 503.068,00** (quinhentos e três mil e sessenta e oito centavos), correspondente a 13 itens, estando as respectivas descrições do item descritas no Termo de Referência (**despacho nº 27 do Memorando/CI nº 23.752/2026**), demonstrando equivalência com os valores constantes nos contratos administrativos acostados, os quais atendem ao disposto no artigo 23, §4º, da Lei 14.133/2021.

Na ocasião, a Procuradoria Geral do Município de Petrolina, embora o art. 6º, §2º, do Decreto Municipal nº 131/2023, com redação conferida pelo Decreto Municipal nº 05/2024, dispense a elaboração de **Estudo Técnico Preliminar** nos casos de inexigibilidade de licitação no âmbito municipal, promoveu a juntada do referido artefato aos autos, **por meio do Despacho nº 26 do Memorando/CI nº 23.752/2026**. O documento apresentado contempla, de forma estruturada, os seguintes elementos: Introdução; 1. Descrição da necessidade; 2. Previsão no Plano de contratações anual; 3. Requisitos da Contratação; 4. Estimativa das quantidades; 5. Levantamento de mercado; 6. Estimativa do preço da contratação; 7. Descrição da Solução como um todo; 8. Justificativa para parcelamento; 9. Demonstrativo dos resultados pretendidos; 10. Providências prévias ao contrato; 11.

Contratações correlatas/interdependentes; 12. Impactos Ambientais e 13. Viabilidade da Contratação, evidenciando a adoção de medidas prévias de planejamento e organização da contratação pretendida.

Quanto ao parcelamento da solução, sabe-se que o TCU firmou entendimento acerca do tema, posicionando-se no sentido de que a regra é o parcelamento do objeto, devendo eventual formação de lotes ser devidamente justificada.

TCU, SÚMULA Nº 247

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Nesse sentido, o Estudo Técnico Preliminar consignou justificativa técnica e operacional (**item 8**) para a contratação em grupo único, destacando a interdependência dos serviços e a necessidade de preservação da integridade qualitativa do objeto, especialmente diante da natureza integrada da solução de gestão e automação de processos judiciais e execução fiscal. Ressaltou-se, ainda, que eventual fragmentação da contratação poderia ocasionar redundâncias operacionais, falhas na triagem de intimações, riscos de perda de prazos processuais e comprometimento da funcionalidade do sistema, concluindo-se pela inviabilidade técnica do parcelamento, em consonância com a Súmula nº 247 do TCU e com o art. 40, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Destaque-se, ainda, que foram colacionados aos autos do **Processo Administrativo nº 145/2026**, referente à contratação direta por inexigibilidade de licitação, o **Mapa de Análise de Riscos – MAR (despacho nº 4 do Memorando/CI nº 23.752/2026)**, no qual foram levantados os prováveis riscos que podem vir a ocorrer na execução contratual, desde sua fase de planejamento até a conclusão do mesmo, bem como o **Bloqueio Orçamentário n.º 1034480 (despacho nº 17)**, destinado a demonstração da compatibilidade entre a previsão de recursos orçamentários e o compromisso a ser assumido, em observância ao art.72, inciso IV da Lei 14.133/2021.

O referido documento consigna a existência de dotação orçamentária suficiente no orçamento institucional para cobertura das despesas decorrentes da contratação, tendo sua conformidade orçamentária sido ratificada pelo setor competente por meio dos **Despachos nº 12 e 13 do Memorando/CI nº 23.753/2026**, devendo a formalização contratual e o início de sua execução serem

precedidos da emissão do respectivo empenho prévio e integral.

Outrossim, sabe-se que o Termo de Referência é o documento que deve contemplar os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação ou contratação direta de bens e serviços.

Por sua vez, o **Termo de Referência** acostado ao **despacho nº 27 do Memorando/CI nº 23.752/2026**, firmado pela autoridade competente, com os seguintes itens: 1. Da definição do objeto e das condições gerais da contratação; 2. Fundamentação da contratação; 3. Descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto; 4. Requisitos da contratação; 5. Modelo de execução do objeto; 6. Especificações da garantia do serviço; 7. Procedimentos de transição e finalização do contrato; 8. Modelo de gestão do contrato; 9. Do valor total da contratação; 10. Justificativa de aceitabilidade do preço; 11. Do pagamento; 12. Do reajuste; 13. Forma e critérios de seleção do fornecedor; 14. Da dotação orçamentária; 15. Do estudo técnico preliminar; 16. Considerações finais, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

Observa-se que no Estudo Técnico Preliminar (**item 3.12**) e no Termo de Referência, (**item 4.1.3**), ficou estabelecido que os serviços não terão exigência de garantia da contratação dos art. 96, caput, da lei 14.133/2021, uma vez que a referida exigência é facultada à critério autoridade competente.

A Administração Pública deve, ainda, certificar-se de que a futura contratada possui a necessária aptidão jurídica para a ser contratada, bem como atende a todos os requisitos necessários de habilitação, nos termos da lei, conforme art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133, vejamos:

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:

(...)

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

A habilitação jurídica, prevista no art. 66, da Lei nº 14.133/2021, deve limitar a comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível de autorização para o exercício da atividade a ser contratada. Para fins de comprovar a habilitação fiscal, social e trabalhista do contratado, é necessário juntar ao processo a lista de documentos, conforme previsto na integralidade do art. 68, da Lei nº 14.133/2021.

Nessa esteira, para configurar a hipótese de contratação direta sob exame, cabível quando se pretende contratar fornecedor/prestador exclusivo para uma necessidade pública específica, conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União, elenca-se como requisitos necessários para o enquadramento em tal hipótese: **(1) demonstrar a inviabilidade de competição por meio de 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; (2) comprovação/justificativa da exclusividade no fornecimento do material ou serviço; (3) vedação à preferência por marca específica; (4) razão da escolha do contratado e justificativa de preço; (5) Habilitação jurídica, técnica e regularidade social e trabalhista da futura contratada e regularidade procedimental da contratação e (6) autorização da autoridade competente.**

Nesse particular, verifica-se que a **ATTUS PROCURADORIA DIGITAL LTDA**, inscrita no **CNPJ nº 02.108.681/0001-31**, indicada para a contratação apresenta regularidade demonstrada pelo Cartão CNPJ, pelas Certidões Negativas relativas aos tributos federais, à Dívida Ativa da União, ao FGTS, aos tributos estaduais, aos tributos municipais, e as contribuições sociais e débitos trabalhistas, além do Alvará de Funcionamento (**Despachos nº 5, 28, 37 e 38 do Memorando/CI 23.752/2026**).

Ressalte-se, também, que o art. 91, § 4º, da Lei 14.133/2021, impõe a verificação da inexistência de óbices para a contratação da empresa/pessoa física pelo órgão ou entidade, quando couber: Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) e certidão negativa de inidoneidade, como restou comprovada nos autos do procedimento em questão (**Despachos nº 5 e 36 do Memorando/CI nº 23.752/2026**).

Constata-se, ainda, que a empresa demonstra os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, mediante a apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos por outros entes da Administração Pública que já contrataram o serviço em questão, bem como da Certidão Negativa De Falência e os Balanços Patrimoniais acostados ao procedimento (**Despacho nº 5 e 28 do Memorando/CI nº 23.752/2026**). Dessa Forma, não se verifica impedimentos para contratar com o Poder Público Municipal, estando minimamente comprovado o atendimento aos requisitos de habilitação e qualificação exigidos pelo art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

V. DA MINUTA DO CONTRATO

Por se tratar de contratação direta, por inexigibilidade da empresa **ATTUS PROCURADORIA DIGITAL LTDA**, para fornecimento de licenças de uso mensais para usuários nomeados, não

exclusivas, revogáveis, intransferíveis, na modalidade de Software com serviço (SaaS), de Solução Tecnológica de gerenciamento e acompanhamento de processos abrangendo a gestão do Contencioso Judicial e Execução Fiscal, com funcionalidades para gestão eletrônica de documentos e fluxos automatizados, inteligência artificial aplicada ao direito e inteligência analítica, com prestação de serviços de implantação, customização, integrações, treinamento técnico, acompanhamento de uso, manutenção e suporte técnico remoto e operacional, garantia de evolução tecnológica e funcional e serviços sob demanda, visando suprir as necessidades da Procuradoria Geral do Município de Petrolina, mediante solicitação da mesma, a ser executado no prazo determinado, conforme aponta o Termo de Referência nos seus itens **1.2 e 1.3 (despacho nº 27 do Memorando/CI nº 23.752/2026)** se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do **art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, os contratos administrativos devem observar, no que couber, as cláusulas essenciais previstas no **art. 92** do mesmo diploma, especialmente quando envolverem objetos complexos e obrigações futuras que demandem disciplina rigorosa quanto às condições de execução. Nessas hipóteses, exige-se a explicitação dos deveres, condições e sanções aplicáveis, a fim de evitar dúvidas que possam comprometer a execução contratual

O **art. 89 da Lei nº 14.133/2021** dispõe que os contratos reger-se-ão por suas cláusulas e pelas normas de direito público, aplicando-se, de forma supletiva, a teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Ademais, impõe requisitos mínimos como a identificação das partes, a finalidade, o ato autorizador, a numeração do processo licitatório ou de contratação direta, bem como a sujeição dos contratantes às normas legais e contratuais. O § 2º do referido artigo reforça a necessidade de cláusulas claras e precisas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes. Vejamos:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Assim, na contratação ora analisada, será sempre necessária a formalização do contrato, seja qual o for o montante envolvido, com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções

decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, **sobretudo acerca das cláusulas cujo conteúdo devem ser expressamente transpostas do termo de referência**, a fim de que a parte contratada tenha total ciência dos seus termos e seja evitado o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual, prezando-se sempre pela absoluta transparência.

No caso concreto, foi apresentada a minuta contratual em formato Word (**despacho nº 32 do Memorando/CI nº 23.752/2026**) contendo cláusulas relativas ao objeto; vigência e prorrogação (cláusula segunda); modelo de execução e gestão contratual (cláusula terceira); da subcontratação (cláusula quarta), do preço (cláusula quinta); dos pagamentos (cláusula sexta); dotação orçamentária (cláusula sétima), das multas e extinção contratual (cláusula oitava e nona); das penalidades (cláusula décima); das obrigações das partes (cláusula décima primeira e décima segunda); do acompanhamento e da fiscalização (cláusula décima terceira); das disposições finais (cláusula décima quarta); do foro (cláusula décima quinta).

Dessa forma, considerando o disposto nos **arts. 89, 92 e 95 da Lei nº 14.133/2021** e as observações desta Assessoria, conclui-se que a minuta contratual apresenta as cláusulas mínimas exigidas pela legislação, encontrando-se formalmente adequada.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na NLLC, em especial por se tratar de objeto sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

VI. DA CONCLUSÃO

Assim, por todo o exposto, observados os preceitos da legislação vigente e os apontamentos acima enumerados, no que tange restritamente aos aspectos jurídicos-formais, esta Assessoria Jurídica, **OPINA pela VIABILIDADE JURÍDICA** da contratação direta por inexigibilidade de licitação, da **ATTUS PROCURADORIA DIGITAL LTDA**, inscrita no **CPNJ sob nº 02.108.681/0001-31**, com fulcro no art. 74, I da Lei nº 14.133/2021.

Destacamos ainda, a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do procedimento e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação dos extratos, em conformidade com o que determina o art. 54, caput e §1º da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais diretrizes de publicidade, inclusive quanto ao Diário Oficial do Município e ao jornal diário de grande circulação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Joana Célia Amorim
Procurador Municipal de Petrolina



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 221F-898A-CDF6-7D53

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JOANA CÉLIA AMORIM (CPF 883.XXX.XXX-53) em 08/05/2026 14:13:21 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/221F-898A-CDF6-7D53>