

PARECER Nº:086/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 13580/2026

INTERESSADA: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

PARECER JURÍDICO

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.
LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DIRETA.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SOFTWARE DE GESTÃO
PROCESSUAL INTEGRADA E AUTOMAÇÃO. FORNECEDOR
EXCLUSIVO. ART. 74, INCISO I LEI 14133/21. APROVAÇÃO
CONDICIONADA.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado no âmbito da Procuradoria Geral do Município de Lauro de Freitas, que versa sobre a contratação direta da empresa Coreplan Gestão Tecnologia e Serviços Ltda., com fundamento na inexigibilidade de licitação, visando ao fornecimento de licença de uso, implantação, parametrização, migração de dados, integração, suporte técnico e sustentação do Sistema de Processos Automatizados, denominado SPA.

A deflagração da demanda decorre do encerramento iminente do Contrato nº 212/2022, firmado com a empresa CECAM Consultoria Econômica, Contábil e Administrativa Municipal Ltda., cujo término definitivo está previsto para 16 de novembro de 2026 (fls. 15 a 28). Conforme documentado nos autos pelas Comunicações Internas nº 50/2024, 545/2024, 189/2026, 191/2026 e 201/2026 (fls. 02 a 14), a ferramenta atual vem apresentando falhas técnicas estruturais graves.

Dentre os problemas catalogados pelos Procuradores Municipais, destacam-se a ausência de integração com plataformas judiciais estratégicas, como o PJe do Tribunal de Justiça da Bahia em segundo grau e sistemas da Justiça Federal e do Trabalho, a rotina intermitente de leitura de expedientes, o envio inadvertido de peças desprovidas de conteúdo, a duplicação de execuções

fiscais para o mesmo crédito tributário e a ocorrência de indisponibilidade sistêmica, circunstâncias que colocam em risco a gestão de mais de cem mil feitos judiciais e a arrecadação municipal.

Para planejar a sucessão tecnológica, foi instituída a Equipe Técnica de Planejamento por meio da Portaria PGM nº 04/2026 (fl. 30). O setor demandante elaborou o Documento de Formalização da Demanda (fls. 31 a 33), seguido do Estudo Técnico Preliminar (fls. 34 a 64), do Mapa de Riscos (fls. 65 a 66), do Termo de Referência (fls. 80 a 94-A) e da Justificativa da Inexigibilidade e da Razão da Escolha do Contratado (fls. 182 a 185). O corpo de membros da Procuradoria subscreveu o Termo de Validação Funcional (fls. 136 a 137), certificando que a solução técnica SPA atende de modo singular às necessidades institucionais de automação e integração de fluxos.

Os autos foram remetidos à Controladoria-Geral do Município, que emitiu o Parecer Técnico de Conformidade nº 623/2026 (fls. 330 a 333). O órgão de controle interno opinou pela regularidade da instrução preliminar e recomendou o prosseguimento do feito, sob a condição de saneamento das assinaturas pendentes nas peças instrutórias. Em seguida, o expediente foi encaminhado a esta Procuradoria para o exercício do controle prévio de legalidade, na forma preconizada pelo art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de examinar as questões fáticas e jurídicas do caso concreto, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe, pois a este órgão incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Município nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Demais disso, entende-se que as manifestações da Procuradoria Jurídica são de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada da consultoria jurídica. Em resumo, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante da autoridade competente.

Nessa senda, como simples orientação jurídica, visando auxiliar a Administração Pública na tomada das decisões que atendam primordialmente a finalidade de interesse público e a observância dos princípios expressos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, passa-se a expor o que se segue.

2.1. Enquadramento Legal da Inexigibilidade e Comprovação de Exclusividade

O dever constitucional de licitar comporta exceções expressas quando a disputa pública se revela fática ou juridicamente inviável. No regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021, a contratação direta é disciplinada no art. 74, cujo inciso I autoriza expressamente a inexigibilidade de licitação para a aquisição de materiais ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

A caracterização da inviabilidade de competição exige rigorosa demonstração técnica de que o objeto pretendido possui especificações singulares capazes de satisfazer o interesse público de forma insubstituível, vedando-se a preferência arbitrária por marca, nos termos do art. 74, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

O Estudo Técnico Preliminar cumpriu tal diretriz ao cotejar cinco alternativas de mercado (fls. 44 a 47): a manutenção do software atual, inviável diante do histórico de inconsistências; o desenvolvimento interno ou sob encomenda, impraticável pelo exíguo tempo até a rescisão e falta de corpo de tecnologia da informação para sustentação; a contratação de software genérico de gestão documental, inidôneo para as rotinas forenses; e a realização de disputa comum para plataformas advocatícias.

Nesse comparativo, demonstrou-se que a solução SPA, desenvolvida pela empresa Coreplan Gestão Tecnologia e Serviços Ltda., é a única que agrega em ambiente unificado arquitetura de automação em modelo de baixo código (*low-code*), inteligência artificial com assistente de redação e sumário, integração bidirecional com os tribunais pátrios e interoperabilidade nativa com o sistema tributário municipal SOLAR, permitindo ajuizamento massificado de certidões da dívida ativa e prevenção de litispendência, conforme atestado no Termo de Validação Funcional (fls. 136 a 137) e na matriz técnica de 52 requisitos funcionais (fls. 73 a 78).

A jurisprudência dos órgãos de controle orienta que a contratação de programas de computador por inexigibilidade não pode se fundar em mera escolha subjetiva quando existir viabilidade de disputa no mercado, conforme assentado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 3659/2007 da Primeira Câmara:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE LICENÇAS DE SOFTWARE POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CARACTERIZAÇÃO DA VIABILIDADE DE DISPUTA. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. A contratação das licenças de sistema de informática que podem ser oferecidas por outras empresas deve ocorrer por meio de torneio licitatório, não cabendo a excepcional hipótese da inexigibilidade de certame, porquanto ausente o requisito essencial da inviabilidade de competição, previsto no art. 25 da Lei n. 8.666/1993. (Acórdão 3659/2007 – Primeira Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer, Processo nº 020.493/2006-8, julgado em 20/11/2007, Ata nº 41/2007).

O caso concreto em exame, **todavia, distingue-se perfeitamente da hipótese tratada no precedente citado. Enquanto no paradigma do Tribunal de Contas da União havia pluralidade de fornecedores aptos a prestar o mesmo serviço sem justificativa de singularidade, nos presentes autos a necessidade da Procuradoria foi detalhadamente mapeada no Estudo Técnico Preliminar e vinculada a requisitos tecnológicos específicos que apenas o software SPA comprovou deter de forma nativa e integrada, sem demandar anos de desenvolvimento ou risco de paralisação processual.**



Sob a perspectiva da exclusividade subjetiva, os autos encontram-se instruídos com o Certificado de Registro de Programa de Computador expedido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial sob o nº BR512018052396-0 (fl. 128), identificando a titularidade sobre o software SPA. Adicionalmente, foi acostada a Certidão nº 260924/46.463, emitida pela Associação Brasileira das Empresas de Software em 24 de setembro de 2026 (fls. 179 a 181). O documento atesta que a empresa Coreplan Gestão Tecnologia e Serviços Ltda. é a única detentora dos direitos de comercialização do programa em território nacional, dispondo de exclusividade para executar serviços de implantação, sustentação, evolução tecnológica e manutenção.

Considerando que a referida certidão possui prazo de eficácia de 180 dias contados de sua emissão, sua validade perdura até 23 de março de 2027, atendendo aos requisitos do art. 74, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Resta igualmente consolidado que os serviços preparatórios de implantação, parametrização, capacitação e migração da base de dados possuem natureza estritamente acessória ao licenciamento da plataforma, sendo incindíveis da própria execução da ferramenta tecnológica.

Portanto, mostra-se formalmente correto o enquadramento do objeto no art. 74, inciso I, da Lei de Licitações.

2.2. Justificativa de Preços e Vantajosidade Econômica

A contratação direta não autoriza a fixação arbitrária de valores, impondo a comprovação formal de que o preço ajustado guarda estrita conformidade com os parâmetros praticados no mercado público, conforme preconiza o art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021. Diante da singularidade do objeto decorrente da exclusividade, incide a regra especial do art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, **que determina a demonstração de compatibilidade de preços mediante a apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até um ano anterior à contratação, ou por outro meio idôneo.**

Em estrita consonância com a diretriz legal e jurisprudencial, a Equipe Técnica de Planejamento elaborou documento específico de Justificativa de Preços (fls. 175 a 178), avaliando a Proposta Comercial nº 38/2026 apresentada pela fornecedora (fls. 67 a 71 e 97 a 118). A proposta estipula o valor global de R\$ 384.000,00 para o período inicial de doze meses, compreendendo duas etapas bem delineadas: a Fase 1, de serviços preparatórios e não recorrentes de implantação, migração de dados e parametrização, totalizando R\$ 96.000,00, a ser liquidada em três parcelas de R\$ 32.000,00; e a Fase 2, referente à operação continuada, abrangendo licenciamento ilimitado, suporte técnico e hospedagem, estimada em nove competências mensais de R\$ 32.000,00, perfazendo R\$ 288.000,00.

A análise técnica comparou a oferta com notas fiscais contemporâneas emitidas pela Coreplan para outros órgãos públicos tomadores da mesma solução. No tocante à parcela continuada mensal, a proposta de R\$ 32.000,00 com acessos e processos ilimitados mostrou-se significativamente mais vantajosa do que os valores cobrados da Procuradoria Geral do Município de Maceió na Nota Fiscal nº 484, emitida em junho de 2026 no valor de R\$ 58.417,77 para apenas 102 usuários (fl. 138), da Procuradoria Geral do Município de São Luís na Nota Fiscal nº 466, no montante de R\$ 98.916,59 (fl. 139), e do Fundo da Procuradoria Geral do Distrito Federal na Nota Fiscal nº 483, no importe de R\$ 103.096,24 (fl. 141).

No que concerne aos serviços iniciais de implantação, a importância de R\$ 96.000,00 revelou-se inferior ao montante faturado perante a Procuradoria Geral do Município de Niterói na Nota Fiscal nº 482, emitida em junho de 2026 no valor de R\$ 145.027,51 por fração proporcional de implantação (fl. 142). Outrossim, sob o aspecto orçamentário do Município de Lauro de Freitas, a nova avença proporciona substancial ganho de economicidade frente ao Contrato nº 212/2022, cujo dispêndio anual alcançava R\$ 524.631,72 (fl. 27), gerando redução nominal de despesas na ordem de R\$ 140.631,72, o que equivale a uma economia de 26,81% aos cofres municipais.

Ressalta-se que a aceitação do preço estimado em R\$ 384.000,00 pressupõe o fornecimento integral dos serviços previstos no Termo de Referência com garantia de uso ilimitado de usuários e processos, sendo defeso à contratada exigir qualquer remuneração complementar pelo acréscimo de procuradores ou volume documental no curso da vigência.



Desse modo, a justificativa de preços encontra-se respaldada documentalmente, restando plenamente satisfeitas as exigências do art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

2.3. Habilitação Jurídica, Fiscal, Trabalhista e Qualificação Econômico-Financeira

O art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 impõe que os processos de contratação direta sejam instruídos com a comprovação de que o fornecedor preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima. O exame dos autos revela que a empresa apresentou atos constitutivos que comprovam sua existência jurídica e aptidão estatutária para o fornecimento de tecnologia da informação (fls. 187 a 267). O contrato social consolidado pelo 8º Aditivo estabelece que a administração societária é exercida de forma isolada pelos sócios Karlos Emanuel Vieira de Freitas e Wellington Bruno Cabral Páscoa (fl. 262), outorgando legitimidade aos atos praticados em nome da pessoa jurídica.

A regularidade fiscal, social e trabalhista foi inicialmente atestada mediante a juntada da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa perante a Fazenda Nacional (fl. 273), válida até 07/11/2026; da Certidão Negativa de Débitos Estaduais da Fazenda do Ceará (fl. 274), com vigência até 09/11/2026; do Certificado de Regularidade do FGTS (fl. 277), com validade fixada em 30/09/2026; e da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas emitida pela Justiça do Trabalho (fl. 279), válida até 09/03/2027. Foram acostadas, ademais, certidões negativas de sanções expedidas pela Controladoria-Geral da União (fl. 282) e certidão negativa cível do Tribunal de Justiça da Bahia (fl. 281).

No que tange à qualificação econômico-financeira, foram anexadas a Escrituração Contábil Digital e as demonstrações contábeis relativas aos exercícios sociais de 2024 e 2025 (fls. 296 a 328). Os balanços e índices oficiais evidenciam equilíbrio financeiro e solvência patrimonial, registrando índice de liquidez corrente de 2,68, índice de liquidez geral de 2,64 e índice de solvência geral de 2,64 no fechamento de 2025 (fl. 312), todos superiores à unidade, em conformidade com as regras do Termo de Referência.



Não obstante o atendimento substancial dos requisitos, verifica-se uma inconsistência territorial que demanda formal saneamento. A empresa acostou aos autos Certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial e Extrajudicial expedida pelo Poder Judiciário do Estado do Ceará vinculada exclusivamente aos distribuidores da Comarca de Fortaleza/CE (fl. 329). Ocorre que, segundo o 8º Aditivo ao Contrato Social, devidamente averbado na Junta Comercial do Estado do Ceará sob o registro nº 7176753 em 28/05/2025, a sede da pessoa jurídica foi formalmente transferida para a Avenida Eusébio de Queiroz, nº 4569, sala A, Centro, no Município de Eusébio/CE (fl. 260), endereço igualmente constante no cartão CNPJ (fl. 272).

A norma expressa do art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 **exige que a certidão negativa de feitos sobre falência seja expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica**. Desse modo, faz-se imperiosa a realização de diligência para que a fornecedora acoste aos autos a Certidão Negativa de Falência e Recuperação Judicial emitida pela Comarca de Eusébio/CE, foro de seu domicílio empresarial atual. Além disso, a Certidão Negativa de Tributos Municipais de Eusébio teve sua eficácia final fixada em 27/09/2026 (fl. 275) e a Certidão de Regularidade do FGTS expirou em 30/09/2026 (fl. 277), devendo certificar a revalidação desses documentos no momento da assinatura do ajuste.

2.4. Planejamento, Adequação Orçamentária e Minuta Contratual

A fase preparatória das contratações públicas rege-se pelo princípio do planejamento, exigindo compatibilização com as leis orçamentárias e abordagem sistêmica de gestão, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. A Equipe Técnica de Planejamento consignou expressamente que o Município de Lauro de Freitas não elaborou Plano de Contratações Anual para o exercício financeiro de 2026 (fls. 32 e 36). Essa circunstância não obsta o prosseguimento do feito, uma vez que a exigência legal de compatibilização vincula-se à efetiva elaboração prévia do instrumento, tendo sido demonstrado que a despesa guarda harmonia com a Lei Orçamentária Anual nº 2.161/2025 e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias municipal (fl. 294).

A disponibilidade orçamentária para suportar os dispêndios do exercício corrente encontra-se certificada pela Secretaria Municipal da Fazenda mediante a Solicitação e Reserva de Dotação

Orçamentária nº 1151/2026, devidamente aprovada no montante de R\$ 96.000,00 (fls. 294 e 295). Esse valor contempla com exatidão a remuneração integral da Fase 1, relativa aos serviços preparatórios de implantação, migração do acervo e integrações. Todavia, como o contrato vigorará por doze meses e alcançará o exercício financeiro de 2027, as nove competências mensais remanescentes da Fase 2, estimadas em R\$ 288.000,00, dependerão de créditos orçamentários futuros. Cumpre ao órgão gestor formalizar compromisso orçamentário prévio para assegurar a inclusão dessa despesa no projeto da LOA 2027, prevenindo solução de continuidade.

No tocante à governança da execução contratual, a instrução atende às exigências do art. 117 da Lei nº 14.133/2021. Constam dos autos a designação da servidora Sabrina Evelyn Lima Santos para o encargo de Gestora do Contrato, instruída com o respectivo Termo de Ciência (fl. 284) e com a Portaria PGM nº 01/2025 (fl. 285), bem como a nomeação da servidora Josefa Geisa Pinheiro de Souza para atuar como Fiscal do Contrato, com juntada do Termo de Ciência (fl. 286) e da Portaria PGM nº 03/2026 (fl. 287). O procedimento cumpre, ademais, o dever de fundamentar a razão da escolha do fornecedor perante a autoridade competente (fls. 182 a 185), em atendimento ao art. 72, inciso VI, da Lei Geral de Licitações.

III. CONCLUSÃO

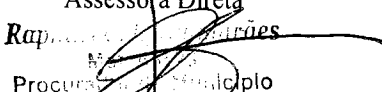
Ante o exposto, esta Procuradoria manifesta-se pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa Coreplan Gestão Tecnologia e Serviços Ltda., com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, **CONDICIONANDO** a emissão de aprovação definitiva ao cumprimento prévio das seguintes diligências saneadoras:

a) regularização de todas as assinaturas pendentes nas peças instrutórias do processo administrativo, incluindo artefatos de planejamento e declarações de conformidade, sanando o apontamento formulado pela Controladoria-Geral do Município no Parecer Técnico nº 623/2026 (fl. 331);

- b) juntada de Certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial e Extrajudicial expedida pelo distribuidor do Poder Judiciário da Comarca de Eusébio/CE, domicílio empresarial atual e sede da contratada, atendendo à exigência contida no art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, mantendo-se a certidão de Fortaleza/CE já acostada aos autos a título preventivo;
- c) verificação e atualização das certidões de regularidade com validade expirada ou em prazo iminente de vencimento, com ênfase na Certidão Negativa de Tributos Municipais de Eusébio/CE e no Certificado de Regularidade do FGTS, os quais devem permanecer hígidos na data de formalização do ajuste;
- d) expedição de manifestação contábil ou declaração formal do ordenador de despesas confirmando a previsão dos créditos necessários ao pagamento das nove competências mensais da Fase 2 no orçamento municipal relativo ao exercício de 2027;
- f) formalização de notificação prévia à atual fornecedora CECAM Consultoria Econômica, Contábil e Administrativa Municipal Ltda., comunicando a extinção da vigência do Contrato nº 212/2022 em 16/11/2026 e acionando as obrigações contratuais de cooperação técnica e entrega do acervo de dados estruturados;
- g) submissão dos autos à autoridade competente para ratificação dos atos instrutórios, autorização formal da contratação direta e posterior publicação do extrato contratual no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

É o Parecer, SMJ.

Lauro de Freitas (BA), 05 de outubro de 2026.


CLARISSA ALMEIDA FIGUEIREDO
Assessora Direta

Rap...
Procurador do Município
RAPHAËL GUIMARÃES
Procurador do Município