



PARECER JURÍDICO Nº 300/2026

ASSUNTO: Administrativo / Parecer Prévio / Inexigibilidade / Fornecedor exclusivo

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 217/2026

INEXIGIBILIDADE Nº 028/2026

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de São Gotardo/MG.

EMENTA: Análise jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa E-COMBR SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA, para licenciamento de uso do sistema SISHABI v.2, plataforma de gestão de políticas públicas e de regularização fundiária, na modalidade SAAS (Software AS A Service), contemplando os módulos de Habitação e REURB, com implantação, treinamento de usuários, suporte técnico, manutenção preventiva e corretiva e infraestrutura em nuvem, em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. Fornecedor exclusivo – art. 74, inciso I, da Lei 14.133/21. Necessidade de saneamento de instrução processual.

1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER

O presente parecer é emitido em observância ao art. 53 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, ao final da fase preparatória, o processo deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para controle prévio de legalidade da contratação. Em se tratando de contratação direta, o art. 72 da mesma lei exige, entre os documentos de instrução, parecer jurídico e demonstração do atendimento dos requisitos legais da inexigibilidade.

A manifestação jurídica cinge-se ao controle de legalidade dos atos e documentos constantes dos autos, sem substituir a competência dos setores técnico, requisitante, contábil e da autoridade administrativa quanto à definição da necessidade, especificações técnicas do objeto, formação de preços, disponibilidade orçamentária, conveniência e oportunidade administrativas. A análise parte das informações e documentos efetivamente juntados ao processo, especialmente quanto à adequação

formal da fase preparatória, aos fundamentos da inexigibilidade, à regularidade da minuta contratual e à suficiência da instrução para eventual prosseguimento.

2. SÍNTESE FÁTICA

A Procuradoria Municipal foi demandada a emitir parecer jurídico prévio acerca da regularidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de solução informatizada integrada, sob modelo de licenciamento de software, destinada ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, com previsão de pacote de disparos de SMS.

Conforme os elementos constantes dos autos, a contratação pretendida foi fundamentada na hipótese de inviabilidade de competição por fornecedor exclusivo, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, tendo sido apresentada proposta comercial no valor total de R\$ 28.039,32, composta por R\$ 27.739,32 referentes ao licenciamento da solução e R\$ 300,00 relativos a pacote de 1.000 disparos de SMS válidos por 12 meses.

Todavia, da análise da documentação juntada, verificam-se inconsistências e omissões relevantes na fase preparatória, notadamente quanto à divergência de valores entre o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a cotação; insuficiência de fundamentação do Estudo Técnico Preliminar; incompletude do Termo de Referência; vencimento de documentos de habilitação, inclusive do atestado de exclusividade; e impropriedades materiais na minuta contratual.

É o que há de mais relevante.

3. MÉRITO

3.1 Quanto à possibilidade jurídica da inexigibilidade e aos requisitos legais da instrução

A contratação direta por inexigibilidade constitui exceção à regra da obrigatoriedade de licitar e somente se legitima quando demonstrada, de forma efetiva, a inviabilidade de competição. Nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação para aquisição de materiais, equipamentos ou

gêneros, bem como para contratação de serviços, que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

O § 1º do mesmo art. 74 dispõe, expressamente, que, para fins do inciso I, 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.

Além disso, a contratação direta deve ser instruída com os elementos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que prevê, entre outros, documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; estimativa de despesa; parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso; demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; razão da escolha do contratado; justificativa de preço; e autorização da autoridade competente.

Portanto, a viabilidade jurídica da inexigibilidade não decorre apenas da existência de alegação de exclusividade, mas da conjugação de todos os pressupostos legais da contratação direta: correta delimitação da necessidade administrativa, prova idônea e atual da exclusividade, justificativa da escolha do contratado, demonstração da compatibilidade do preço e regularidade da instrução processual como um todo.

3.2 Quanto à divergência de valores entre DFD, ETP, TR e cotação

Verifica-se nos autos divergência entre os valores consignados nos artefatos da fase preparatória. A proposta comercial apresentada indica valor global de R\$ 28.039,32, composto por R\$ 27.739,32 relativos ao núcleo principal da solução e R\$ 300,00 referentes ao pacote de 1.000 disparos de SMS válidos por 12 meses. O ETP e o TR refletem esse valor global; contudo, o DFD e a cotação registram apenas R\$ 27.739,32, sem contemplar o valor adicional relativo ao pacote de mensagens.

Tal inconsistência não configura mera irregularidade formal. O Documento de Formalização da Demanda deve espelhar com exatidão a necessidade administrativa; o Estudo Técnico Preliminar deve avaliar a solução efetivamente pretendida; o Termo de Referência deve consolidar o objeto e seus elementos econômicos; e a cotação deve servir de suporte à estimativa de despesa exigida pelo art. 72, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

A divergência entre essas peças compromete a unidade lógica do processo, fragiliza a justificativa de preço e dificulta a aferição da adequação orçamentária, razão pela qual deve ser previamente saneada. Recomenda-se, assim, a correção formal dos autos, para que todos os documentos passem a consignar, de maneira uniforme, o valor global de R\$ 28.039,32, ou, alternativamente, que haja justificativa expressa e tecnicamente fundamentada esclarecendo a composição do preço e a razão pela qual o pacote de SMS foi tratado de modo apartado.

3.3 Quanto às insuficiências do Estudo Técnico Preliminar

A Lei nº 14.133/2021 define o Estudo Técnico Preliminar como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, destinado a caracterizar o interesse público envolvido e a melhor solução, servindo de base ao termo de referência. O art. 18, § 1º, da referida lei dispõe que o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, contendo, entre outros elementos: descrição da necessidade da contratação; demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado; requisitos da contratação; estimativas das quantidades; levantamento de mercado, com análise das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha da solução; estimativa do valor da contratação; descrição da solução como um todo; contratações correlatas e interdependentes; descrição de possíveis impactos ambientais; e posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.

O § 2º do art. 18 estabelece, ainda, que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, e, quando não contemplar os demais elementos, deverá apresentar as devidas justificativas.

No caso em análise, constata-se, em primeiro lugar, a ausência de justificativa específica da escolha do fornecedor. Ainda que se trate de hipótese de fornecedor exclusivo, o ETP deve demonstrar por que a solução escolhida é compatível com a necessidade da Administração e por qual razão o fornecedor indicado se mostra apto a atender de forma satisfatória às demandas da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. A exclusividade, por si, não dispensa a motivação administrativa; ao contrário, exige fundamentação ainda mais precisa.

Também se observa a ausência de tópico específico de levantamento de mercado. Embora constem nos autos contratos, editais e pesquisa em banco de preços, tais documentos não foram incorporados analiticamente ao ETP, nem houve exposição clara das alternativas examinadas e das razões pelas quais a solução escolhida seria a única apta ou a mais adequada ao atendimento da demanda. O Tribunal de Contas da União orienta que o levantamento de mercado consiste justamente na análise das soluções existentes capazes de atender aos requisitos da contratação, com avaliação das possibilidades disponíveis sob a ótica da economicidade, eficiência, eficácia e padronização.

Além disso, o ETP não contém tópico de estimativa de quantidades, apesar de o art. 18, § 1º, inciso IV, exigir estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. Em contratação que envolve licenciamento de software associado a pacote de disparos de SMS, a quantificação é elemento essencial da própria definição do objeto, com repercussão direta sobre o custo, a adequação da solução e a justificativa econômica da contratação.

Também não foram contemplados os tópicos relativos a contratações correlatas e interdependentes, previstos no art. 18, § 1º, inciso XI, tampouco a análise de impactos ambientais, prevista no inciso XII do mesmo dispositivo. Ainda que, no caso concreto, tais elementos possam ser afastados por não se mostrarem relevantes, a legislação exige ao menos apreciação motivada a respeito, não sendo recomendável sua simples omissão.

Assim, recomenda-se a complementação do ETP para que passe a conter, de forma expressa e encadeada: a justificativa da escolha do fornecedor, o levantamento

de mercado, a estimativa de quantidades, a análise de contratações correlatas e a avaliação dos impactos ambientais, ainda que para afastá-los de forma fundamentada, em conformidade com o art. 18, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

3.4 Quanto às insuficiências do Termo de Referência

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência é o documento necessário à contratação de bens e serviços e deve conter, entre outros elementos, a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de prorrogação; a fundamentação da contratação, consistente na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes; a descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; os requisitos da contratação; o modelo de execução; o modelo de gestão do contrato; os critérios de medição e de pagamento; a forma e os critérios de seleção do fornecedor; as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; e a adequação orçamentária.

No presente caso, verifica-se que o TR não contempla adequadamente a descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida do objeto, exigência constante do art. 6º, inciso XXIII, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021. A redação deve abranger não apenas o licenciamento da plataforma, mas também todos os elementos necessários ao seu funcionamento, utilização, disponibilização e suporte, inclusive o pacote de mensagens SMS e sua validade, de modo a retratar integralmente a solução contratada.

Constata-se, ainda, a ausência de disciplina suficiente quanto à forma e aos critérios de seleção do fornecedor, exigência prevista no art. 6º, inciso XXIII, alínea “h”. Ainda que se trate de contratação direta por inexigibilidade, o Termo de Referência deve explicitar, de forma clara, que a escolha do contratado decorre da alegada condição de fornecedor exclusivo, vinculando essa circunstância aos documentos comprobatórios pertinentes e à motivação técnica constante do ETP.

Por tais razões, o Termo de Referência deve ser revisto e complementado, de modo a compatibilizar-se integralmente com a legislação de regência e com os demais documentos da fase preparatória.



3.5 Quanto à documentação de habilitação e ao atestado de exclusividade

Outro ponto sensível diz respeito à regularidade documental do futuro contratado. Conforme informado, as certidões de habilitação encontram-se, em sua maioria, vencidas, inclusive o atestado de exclusividade.

Tal circunstância impede o prosseguimento seguro da contratação, uma vez que, em se tratando de inexigibilidade fundada no art. 74, inciso I, a prova da exclusividade constitui elemento central do próprio enquadramento legal. Sem documento idôneo e vigente, não há demonstração segura da inviabilidade de competição, nos termos do art. 74, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, o art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 exige a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária. Desse modo, a formalização da contratação reclama a atualização das certidões pertinentes, de forma a permitir a verificação da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e técnica da empresa que se pretende contratar.

Dessa forma, impõe-se a atualização integral da documentação de habilitação antes de eventual formalização do ajuste, inclusive quanto ao documento comprobatório da exclusividade.

3.6 Quanto às impropriedades da minuta contratual

A minuta contratual também demanda revisão em pontos relevantes.

Em primeiro lugar, verifica-se incorreção no enquadramento legal, pois consta referência ao art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, quando a hipótese narrada nos autos corresponde à do art. 74, inciso I, relativa a fornecedor exclusivo. O equívoco deve ser corrigido para assegurar conformidade entre a motivação da contratação e a sua formalização jurídica.

Em segundo lugar, a cláusula terceira faz menção à Secretaria de Saúde, embora a contratação se destine à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. Trata-se de impropriedade material que precisa ser corrigida para evitar dúvidas quanto ao órgão demandante, responsável pela execução e pela fiscalização contratual.

Além disso, a cláusula décima contém obrigações da contratada dirigidas à Secretaria de Cultura e relacionadas à apresentação artística, conteúdo manifestamente incompatível com o objeto examinado. Tudo indica tratar-se de remanescente de minuta utilizada em contratação diversa, o que exige sua integral supressão e substituição por obrigações adequadas à contratação de software sob licenciamento, com eventual disponibilização de serviços e pacote de mensagens.

Por fim, recomenda-se a substituição das menções à “nota fiscal” pela expressão “documento equivalente”, conforme solicitado, de forma a adequar a redação contratual à forma de comprovação da execução e do faturamento admitida no caso concreto.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, analisando a legislação aplicável e os documentos que instruem o presente processo administrativo, verifica-se que **há possibilidade jurídica condicionada** de prosseguimento da contratação direta por inexigibilidade, **desde que** sejam previamente saneadas as inconsistências formais e materiais identificadas na fase preparatória e na minuta contratual, e desde que reste demonstrada, de forma robusta e atual, a inviabilidade de competição na forma do art. 74, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, esta Procuradoria **OPINA** pela possibilidade condicionada de prosseguimento do feito, mediante cumprimento prévio das seguintes diligências:

- i. correção da divergência de valores entre DFD, ETP, TR e cotação, com uniformização do valor global em R\$ 28.039,32, ou justificativa formal da composição adotada;
- ii. complementação do ETP, com inclusão da justificativa da escolha do fornecedor, do levantamento de mercado, da estimativa de quantidades, da análise de contratações correlatas e da apreciação dos impactos ambientais, em conformidade com o art. 18, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.133/2021;
- iii. complementação do TR, com descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida do objeto, bem como com a forma e os critérios de seleção do fornecedor, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021;



- iv. atualização das certidões de habilitação e do atestado de exclusividade, em observância ao art. 72, inciso V, e ao art. 74, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
- v. correção da minuta contratual, para adequar o fundamento legal ao art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;
- vi. substituição das referências indevidas à Secretaria de Saúde pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão;
- vii. exclusão das cláusulas estranhas ao objeto, especialmente aquelas relacionadas à Secretaria de Cultura e à apresentação artística;
- viii. substituição da expressão “nota fiscal” por “documento equivalente”, nos pontos pertinentes.

Cumpridas as diligências acima, e não havendo alteração substancial do objeto ou surgimento de questão jurídica nova relevante, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento da contratação direta, desde que todos os pressupostos legais da inexigibilidade permaneçam regularmente comprovados nos autos.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

São Gotardo/MG, 03 de agosto de 2026.

Júlia Oliveira Chagas Messias

OAB/MG 217.603