

PARECER JURÍDICO

I- PREÂMBULO

Consulente: Departamento de Licitações;

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação;

Prestador: ROIT SOLUTIONS LTDA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO. ART. 74, I, DA LEI Nº 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

II- DA CONSULTA

Trata-se de procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação para a contratação de empresa especializada para fornecimento, implantação, manutenção, suporte técnico e atualização de plataforma tecnológica de inteligência fiscal e gestão tributária ROIT SOLUTIONS LTDA – 04.010.756/0001-72 (ROIT Municípios), destinada à preparação do Município de Lucas do Rio Verde – MT para a Reforma Tributária do Consumo e à modernização da administração tributária municipal.

Seguem juntados aos autos encaminhados a esta procuradoria:

a) Designação de comissão permanente de licitação, bem como publicação do ato em Diário Oficial;

b) Solicitação para abertura de procedimento administrativo, com vistas à aferição da possibilidade de realização de inexigibilidade de licitação;



- c) Documento de formalização da demanda-DFD;
- d) Justificativa de inexigibilidade de licitação;
- e) Termo de Referência;
- f) A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- g) Estudo Técnico preliminar;
- h) Balizamento de preços e notas fiscais utilizadas para justificá-lo, acompanhado de Justificativa de memorial de cálculo;
- i) Julgamento da documentação para inexigibilidade de licitação;
- j) Análise de proposta para inexigibilidade de licitação;
- k) Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral;
- l) Certidão Simplificada emitida pela Junta Comercial do Estado do Paraná;
- m) Certidões de regularidade fiscal e tributária municipal, estadual e federal dentro do prazo de validade;
- n) Certificado de Regularidade do FGTS-CRF;
- o) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- p) Proposta de preço da contratação;
- q) Ato constitutivo e documentos pessoais dos sócios da contratada;



- r) Certidão Negativa de Empresa Inidôneas expedida junto ao TCU;
- s) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça;
- t) Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP e Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União.
- u) Certidão de Falência e recuperação judicial válida;
- v) Consulta ao Cadastro de Fornecedores com restrição, em que se constatou que a empresa parceira não possui restrições em sua titularidade (SICAF);
- w) Consulta à relação de empresas inidôneas e suspensas de licitar e contratar com o Poder Público do TCE/MT;
- x) Declaração de cumprimento aos requisitos de habilitação e ao artigo 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal, bem como, de inexistência de funcionário vinculado à Administração Pública em seu quadro de pessoal, expedida pela empresa contratada;
- y) Autorização da autoridade competente para realização da contratação direta;
- z) Declaração contábil acerca da existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como, da sua compatibilidade com a PPA e LDO;
- aa) Atestados de capacidade técnica e demais documentos de habilitação constante no Termo de Referência;
- bb) Prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal;



cc) Balanço contábil referente os anos de 2024 e 2025 e declaração dos índices;

dd) Certificado emitido pela Associação Brasileira das Empresas de Software, no qual atesta que a empresa Roit Solutions Ltda é a única detentora dos direitos patrimoniais autorizada a comercializar, em todo o território nacional, do programa Plataforma Roit.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos na Lei Federal n. 14.133/21.

Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

III- DA ANÁLISE JURÍDICA

III. 1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Como se pode observar do 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. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

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.

Oportuno 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, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



III.2 Da adequação da modalidade licitatória eleita

É cediço que as compras e contratações de serviços pela Administração Pública, via de regra, devem ser precedidas por licitação, garantido os princípios regedores da matéria, principalmente os da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência (art. 37, XXI, da CF/88).

Existem, porém, situações nas quais o legislador optou por assegurar que as contratações públicas sejam realizadas de forma direta, como nos casos de inexigibilidade de licitação que estão elencados pelo art. 74 da Lei 14.133/21.

Em tais situações, diferentemente do que ocorre nas hipóteses de dispensa de licitação, a competição licitatória não é possível, uma vez que o elemento subjetivo da contratação é fator que condiciona a sua realização. Dito de outro modo, a escolha do fornecedor do bem ou prestador do serviço é justificada na exclusividade, singularidade ou reconhecimento artístico da empresa ou profissional a ser contratado.

Porém, a contratação direta não pode significar uma contratação informal. À contrário sensu, a Administração Pública deve realizar todo o planejamento interno necessário para que seja possível a futura aquisição do bem ou serviços que se busca adquirir, comprovando que a situação encarada pelo procedimento se enquadra dentre as hipóteses legalmente previstas, mesmo porque, conforme preceitua Marçal Justen Filho “não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias”.

Neste íterim, considerando tal necessidade, segundo o servidor responsável pela elaboração do Termo de Referência e solicitação de abertura do certame, a situação invoca-se por se enquadrar no disposto pelo art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021, que preceitua, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:



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;

Em complemento a isso, dispõe o § 1º do mesmo dispositivo:

§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.

Note, que na hipótese prevista pela norma supra, a escolha de uma determinada empresa dá-se pela impossibilidade literal de disputa entre interessados, uma vez que a pretensa contratada é a única fornecedora do objeto que a administração visa contratar.

É importante mencionar, todavia, que a escolha do fornecedor deverá ser amplamente justificada pelo setor demandante, a qual deve analisar se a empresa efetivamente é a única no mercado a fornecer o objeto. Quanto a isso, Ronny Charles (2015) expõe:

Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação. Nas hipóteses em que a razão da contratação direta é a exclusividade, torna-se necessária a apresentação dos atestados de exclusividade porventura existente. (CHARLES, Ronny. Lei de licitações, ed. Juspodivm: Salvador, 2015,p.306).

No tocante à exclusividade da empresa, consta no procedimento administrativo em questão certificado emitido pela Associação Brasileira das Empresas de Software, no qual atesta que a empresa Roit Solutions Ltda é a única detentora dos direitos patrimoniais autorizada a comercializar, em todo o território nacional, do programa Plataforma Roit.

Ademais, verifica-se que consta no ETP justificativa apresentada pela Secretaria demandante, por meio da qual são demonstrados os



fundamentos que evidenciam a inexistência de competição viável para o fornecimento do objeto pretendido.

Por oportuno, registra-se que a doutrina assente que o fato de a exclusividade ser restrita a determina região não desnatura a inviabilidade de competição a permitir a contratação com base no artigo 74, inc. I, da Lei 14.133/21.

É importante mencionar, que incumbe à secretaria demandante se certificar quanto a compatibilidade entre o objeto que se pretende contratar e o certificado anexo, bem como justificar a compatibilidade do produto exclusivo fornecido pela empresa com o interesse público envolto ao caso, de modo a certificar-se de que a inexigibilidade licitatória é o meio mais vantajoso para a administração em detrimento da realização de licitação para contratação de objeto similar que atenda, de igual modo, as necessidades públicas.

Conforme mencionado pela lei de regência, a exclusividade do fornecedor deve ser comprovada através de atestados/certificados ou outro meio idôneo que demonstrem tal situação.

Diante disso, como supedâneo em uma análise estritamente legalista, nos documentos que balizam o processo e no exposto pelo art. 74, I da Lei 14.133/21, opino pela possibilidade jurídica da utilização da inexigibilidade de licitação para o caso em análise.

III.3 Dos Requisitos Legais

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da inexigibilidade de licitação, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua perfectibilização.

Verifica-se que a Lei 14.133/21 preconiza que o art. 72 da Lei 14.133/21, notadamente, ao exposto pelos incisos VI e VII, os quais disciplinam:





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:

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

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.

Olhando-se detidamente ao exposto pela norma infraconstitucional, chega-se à conclusão de que é primordial para a correta instrução do feito que o preço a ser adimplido seja devidamente justificado. Esta exigência tem por escopo evitar possíveis práticas de sobrepreços e prejuízos ao erário.

Como dito anteriormente, a inexigibilidade de licitação não pode ser vista como uma forma informal de contratação, sendo necessário que se encartem aos autos procedimentais documentos que comprovem que o processo é o mais adequado ao interesse público.

No que tange à tal justificativa, convém trazer a baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, através do Acórdão nº. 1565/2015, que embora tenha sido exarada sob à luz da lei 8.666/93, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, *in verbis*:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

In casu, a justificativa de preço fundamenta-se em contratos celebrados pela empresa Roit Solutions Ltda. com outros municípios e empresa privada, apresentados com o propósito de demonstrar a compatibilidade dos valores propostos com aqueles praticados pela contratada em contratações similares.

Ressalta-se que a atuação desta parecerista restringe-se ao controle formal de legalidade. A elaboração de cálculos, verificação da exatidão aritmética, planilhas de custos e métodos quantitativos de balizamento de preços constitui



atribuição privativa do setor técnico e do servidor formalmente designado, não cabendo ao órgão consultivo conferência aritmética nem responsabilização funcional por eventuais inconsistências numéricas materiais.

Consigne-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato. Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

É importante enaltecer, que o Secretário Municipal solicitante, diante das razões expostas pela empresa, declara expressamente que os preços foram balizados e que no valor ofertado é plenamente praticável com a realidade de mercado, pelo que presumo sua ampla diligência quanto a vantajosidade da contratação.

Outro requisito encampado pelo art. 72 da Lei 14.133/21 é o de que deve ser evidenciada a razão para a escolha do fornecedor. Em razão da natureza do objeto que se pretende contratar, resta facilmente detectável, visto que o objeto é desenvolvido e prestado por fornecedor exclusivo, conforme declaração de exclusividade e justificativa colacionada aos autos.

Constam ainda dos autos a declaração contábil que atesta a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como a sua compatibilidade com a LDO e PPA.

Seguem igualmente acostados os documentos concernentes a habilitação da empresa, sendo possível verificar a sua habilitação jurídica para o fornecimento do objeto, assim como sua qualificação técnica e econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista. Aliás, tal fato é atestado pela autoridade competente em sua análise a tais documentos.



III.4 Das peças de planejamento

No que tange ao Estudo Técnico Preliminar exigido pela Lei nº 14.133/21 consigna-se que consiste em documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas no âmbito da Administração Pública e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade que justifica a contratação ou aquisição, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como construir o arcabouço básico para elaborar o Termo de Referência.

O Decreto Municipal nº 6.252/23 (artigo 15, inciso I, alínea c) dispõe que é facultativa a elaboração do Estudo Técnico Preliminar para os casos de *“contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, quando a simplicidade do objeto ou o modo de seu fornecimento puder afastar a necessidade de estudo técnico preliminar e análise de risco, o que deverá ser devidamente justificado nos autos”*.

No caso dos autos, a secretaria demandante apresentou Estudo Técnico Preliminar no qual consta os seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) requisitos da contratação; d) estimativa das quantidades; e) levantamento de mercado, f) estimativa do preço da contratação, g) descrição da solução como um todo, h) justificativa para o não parcelamento; i) demonstrativo dos resultados pretendidos, j) providências prévias ao contrato, k) contratações correlatas/interdependentes, l) impactos ambientais e m) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

III.5 Das Disposições Gerais

Nos termos do *caput* do art. 53 da Lei nº. 14.133/21, citado alhures, compete a esta Procuradoria Jurídica, tão-somente, o exame prévio quanto aos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da respectiva minuta.



Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.

Ademais, considerando a especificidade dos serviços a serem contratados, compete à Secretaria demandante se certificar que tais serviços não integram as atribuições legais dos servidores municipais e que sua execução não pode ser realizada pela própria Administração.

Ressalta-se que esta Procuradoria não adentra na análise quanto à autoridade signatária dos documentos, especialmente no que se refere à sua competência para a prática do ato, cabendo ao setor demandante proceder à devida verificação.

Por fim, registro que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e minuta do Contrato apresentado, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21. Não se incluem no âmbito de análise deste parecerista os elementos técnicos pertinentes à perfectibilização do contrato, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município, os quais são absolutamente responsáveis pelas informações carreadas ao presente procedimento.

IV- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consulente, este procurador do município opina **FAVORAVELMENTE** a inexigibilidade de licitação para a contratação de empresa especializada para



fornecimento, implantação, manutenção, suporte técnico e atualização de plataforma tecnológica de inteligência fiscal e gestão tributária ROIT SOLUTIONS LTDA – 04.010.756/0001-72 (ROIT Municípios), destinada à preparação do Município de Lucas do Rio Verde – MT para a Reforma Tributária do Consumo e à modernização da administração tributária municipal, condicionado as recomendações exaradas nesse parecer.

É o parecer, s.m.j.

Lucas do Rio Verde-MT, data da assinatura eletrônica.

Raissa C. A. Araujo

Procuradora do Município

OAB/MT nº 24.390/O





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 7EA4-6195-7456-5590

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



RAISSA CRISTHINE DE ALMEIDA ARAUJO (CPF 046.XXX.XXX-42) em 09/10/2026 10:05:43

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://lucasdorioverde.1doc.com.br/verificacao/7EA4-6195-7456-5590>