



PROCESSO 054/2025

MENIFESTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de Processo de Contratação Direta na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, que dispõe sobre a "Contratação de empresa especializada na organização, gerenciamento, publicação e consolidação da legislação municipal, por meio de plataforma digital certificada, integrando normas municipais e estaduais para acesso eficiente aos atos oficiais".

O processo está instruído preliminarmente com o Documento de Formalização da Demanda, , Estudo Técnico Preliminar, Estimativa de Despesa com compatibilidade da previsão orçamentária, razão da escolha do contratado, justificativa do preço, Termo de Inexigibilidade, documentos comprobatórios, regularidade fiscal e habilitação jurídica.

Pretende-se a contratação sob o manto do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

É a síntese do necessário. Passo ao parecer.

Primeiramente, é válido registrar que o exame jurídico desta natureza, envolvendo instrumento como empenhos, minutas de editais e dispensas de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes é exame que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento.

Nessa toada, cumpre esclarecer que devem ser observados as limitações constantes no art. 53, § 1º da Lei nº 14.133/2021, ocasião em que se aprecia o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer jurídico como



sendo *"a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido"*. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. p. 444 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)². (Grifou-se).

Feitas as considerações iniciais, passo à análise do procedimento.

Sabe-se que a regra na Administração Pública é a licitação. No entanto, a legislação traz exceções à regra, dentre elas, a inexigibilidade de licitação.

Para tratar dos aspectos de dispensa e inexigibilidade, exceções à regra da licitação, necessário discorrer sobre as situações em que o procedimento licitatório se faz necessário em suas modalidades, levando-se em consideração que o processo tramita sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021.

Sobre a exigência de licitação, diz o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da 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.

O procedimento de inexigibilidade de licitação previsto na Lei nº 14.133/2021 é, na essência, uma das ressalvas mencionadas no dispositivo acima. Portanto, resguardado o cumprimento da legalidade e da moralidade, desde que haja competente motivação para tal.

A interpretação sistemática da norma em questão revela que o legislador reconhece a necessidade de flexibilização procedimental quando se trata deste objeto, considerando a expertise e singularidade exigidas nesses serviços.

A Lei Geral de Licitações e Contratos faz constar algumas hipóteses, em casos excepcionais, em que a contratação pode ocorrer diretamente, quais sejam: **a) por dispensa de licitação; ou b) por inexigibilidade de licitação.**

Veja-se:

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; [...]

O objetivo da licitação é, por certo, contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é a regra. Entretanto, há aquisições e contratações que possuem caracterizações específicas tornando impossíveis e/ou inviáveis as licitações nos trâmites usuais, tendo em vista a impossibilidade de se estabelecer a concorrência entre licitantes

A inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: *ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação.*



No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, por meio de seleção da melhor proposta.

O caráter exclusivo pode legitimar uma situação de inexigibilidade quando há apenas uma solução efetivamente apta ao atendimento da demanda administrativa, cujo crivo deve ser observado pelos agentes competentes e com poder decisório. A contratação por inexigibilidade de licitação, ainda, pressupõe a devida valoração dos custos e responsabilidades inerentes à execução contratual.

Trata-se de escolha para prestação dos serviços, considerando a previsão legal expressa que reconhece a inviabilidade de competição no caso de fornecedor exclusivo, que, in casu, está pautada em Carta de Exclusividade da ABES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SOFTWARE, juntada aos autos.

No caso em análise, ao que consta, a fundamentação aponta que a LIZ SERVIÇOS ONLINE LTDA. é a única empresa apta a fornecer a solução de organização, gerenciamento, publicação e consolidação da legislação municipal por meio de uma plataforma digital certificada, conforme documentação apresentada e declaração de exclusividade emitida pela empresa. Tanto é que diversos órgãos públicos contratam o sistema em todo o Brasil.

A solução oferecida pela referida empresa possui tecnologia exclusiva, sendo uma plataforma proprietária que integra e disponibiliza a legislação municipal e estadual em um ambiente único de consulta, garantindo acesso eficiente e atualizado aos atos normativos. Essa centralização proporciona maior segurança, agilidade e confiabilidade na gestão normativa da Administração Pública.



Ademais, a escolha da ferramenta justifica-se pela sua compatibilidade técnica e pela impossibilidade de substituição por outra solução similar sem comprometimento da qualidade e padronização dos serviços. Tais condições estão alinhadas com a jurisprudência dos Tribunais de Contas, que reconhecem a inexigibilidade de licitação quando há fornecedor exclusivo, conforme previsto no dispositivo legal supracitado.

A documentação constante no processo administrativo apresenta evidências de que a empresa contratada possui experiência comprovada na prestação de serviços de natureza similar, atendendo aos requisitos exigidos pela legislação.

No que se refere ao preço contratado, foi apresentada justificativa detalhada, a justificar o valor pactuado frente à complexidade da demanda, conforme evidenciam os fundamentos apostos nos documentos da fase preparatória.

Para a caracterização da exclusividade autorizadora da hipótese de inexigibilidade licitatória prevista no artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, além da exclusividade comercial, faz-se necessária a identificação de sua necessidade específica, demonstrando-se que o objeto pretendido é fornecido com exclusividade e o único apto ao atendimento do interesse público.

Outrossim, reside no caso em análise a discricionariedade, isto é, o juízo de conveniência e oportunidade do administrador público para efetivar a contratação com dispensa/inexigibilidade de licitação após o cumprimento dos requisitos que a legislação de regência lhe impõe.

Não cabe ao parecerista, portanto, analisar a conveniência, oportunidade, ou mesmo valorar o serviço/sistema, mas tão somente ater-se aos elementos coligidos nos autos, em estrita análise legal. Vale dizer, ademais, que os requisitos que subsidiam a contratação por inexigibilidade de licitação são subjetivos, competindo à autoridade máxima a análise da proposta em face da necessidade do serviço.

Sobre a discricionariedade a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro



leciona:

O poder é discricionário quando seu regramento não atinge a todos os aspectos da atuação administrativa, deixando a lei certa margem de liberdade de decisão para a Administração, que, diante do caso concreto o administrador poderá optar por uma dentre as várias soluções possíveis, segundo os critérios de conveniência e oportunidade, respeitando sempre os limites traçados pela lei. Assim, a discricionariedade é a liberdade de ação exercida nos limites da lei. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Ed. 2001, p. 66)

Ainda sobre a discricionariedade, ensina Celso Antonio Bandeira Mello:

Discricionariedade é liberdade dentro da lei, nos limites da norma legal, e pode ser definida como margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar a sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal. Celso Antonio Bandeira de Mello, Ed. 2004, p. 396).

É certo firmar o entendimento de que os atos discricionários correspondem aos atos que o administrador público pratica com certa margem de liberdade de avaliação em face das situações do caso concreto, segundo critérios próprios de conveniência e oportunidade, objetivando sempre a busca da escolha que melhor satisfaça o interesse público.

Nesse sentido, considerando a possibilidade de inexigibilidade de licitação prevista expressamente em lei, presentes as justificativas para formalização da demanda e competente autorização para contratação, sem adentrar no mérito da contratação ou dos requisitos dos serviços, o processo, salvo melhor juízo, está regular.

Assim, presentes os elementos objetivos nos autos, e competindo a justificativa ao órgão contratante do Poder Legislativo Municipal, entende esta procuradoria jurídica pela **POSSIBILIDADE** de promover-se o procedimento de contratação pública em tela, observando-se o interesse público e economicidade, devendo ser observadas as demais condições legais pertinentes, ressaltando-se a importância de juntada aos autos do comprovante de publicação.

Ainda para satisfazer os preceitos do artigo 72º da Lei 14.133/2021



CÂMARA MUNICIPAL DE MARACÁ

Rua Antonino José de Carvalho nº 611 | Fone: (18) 3371-1699 | www.camaramaracai.sp.gov.br
CEP: 19.840-000 | CNPJ: MF 49.898.497/0001-04 | Fax: (18) 3371-1960

PLENÁRIO "SEBASTIÃO PINTO DE SOUZA NETO"

após a emissão desta manistação, encaminha-se os autos para a autoridade máxima do Poder Legislativo Municipal para autorização da contratação haja vista após a emissão deste documento irá constar nos autos os documentos previstos nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII.

É válido registrar que o parecer jurídico é opinativo³, elaborado de acordo com a interpretação jurídica formulada sobre o tema em análise, e portanto, não possui conteúdo decisório.

À consideração superior.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Maracá, 05 de junho de 2025

JOÃO BAPTISTA PESSOA PEREIRA JUNIOR
PROCURADOR JURÍDICO

³ Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis: "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)