

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 2025.11.13.001.

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

Assunto: Parecer Jurídico Inicial e análise de minuta do Contrato, do processo administrativo nº2025.11.13.001, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada na implantação de licença de uso de software de sistema de arrecadação da receita tributária, visando atender à necessidade da Secretaria de Finanças do Município de Viseu/PA.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA IMPLANTAÇÃO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE DE SISTEMA DE ARRECAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA, VISANDO ATENDER A NECESSIDADE DA SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE DO ART. 74, I, DA LEI Nº 14.133/2021.

I- Inexigibilidade de licitação visando a contratação de empresa especializada na implantação de licença de uso de software de sistema de arrecadação da receita tributária, visando atender a necessidade da secretaria de finanças do município de Viseu/PA.

II – Legalidade e possibilidade. Art. 74, I, da Lei nº. 14.133/2021.

III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

1. Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

2. Dito isso, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II do § 1º e § 4º, 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;

(...)

§ 4º 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.

3. Sendo assim, passa-se à análise dos atos preparatórios até então realizados pela administração municipal, para fins de análise de conformidade com a Lei nº 14.133/21, e demais regulamentos.

02. RELATÓRIO.

4. Foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo administrativo para análise jurídica quanto a possibilidade de Inexigibilidade de Licitação objetivando a Contratação de empresa especializada na implantação de licença de uso de software de sistema de arrecadação da receita tributária, visando atender a necessidade da Secretaria de Finanças do Município de Viseu/PA.

5. Instruem os autos os seguintes documentos:

- a) Memorando nº 0132/2025/STBF/SEFIN, solicitando a abertura de processo para a contratação em tela, encaminhando o Documento de formalização de Demanda-DFD, para a secretaria Municipal de Gestão e Planejamento;*
- b) Memorando nº 477/2025/GS/SEGP, encaminhado pela Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento ao Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual, solicitando a abertura do processo.*
- c) Memorando nº 0.0123/2025-DPTCA/SEGP/PMV, encaminhado pelo Departamento de planejamento técnico e contratação anual, encaminhando o Estudo Técnico Preliminar-ETP e Matriz de Riscos;*
- d) Termo de Referência-TR;*
- e) Proposta comercial e documentos da empresa;*
- f) Memorando nº 294/2025-SC/SEFIN encaminhado pelo Setor de Contabilidade para a Secretaria de Gestão e Planejamento, encaminhando a Dotação Orçamentária;*
- g) Memorando nº 081/2025/DPP/SEGP, encaminhado pelo departamento de pesquisa de preços, contendo o Relatório de cotação de preços e Mapa comparativo;*
- h) Protocolo do Processo Administrativo nº 2025.11.13.001;*
- i) Minuta do Contrato;*

6. Portanto, observa-se que o presente processo atende a todos os elementos que a nova lei de licitação nº 14.133/2021, exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade, considerando os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, 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.*

7. Sendo assim, em estrita observância aos preceitos legais, observa-se que os documentos existentes no processo administrativo, aparentemente, estão de acordo com os atos essenciais ao prosseguimento do feito, havendo zelo para com os princípios gerais da licitação na realização dos atos administrativos necessários a contratação pretendida.
8. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica para análise.
9. É o relatório.

03. FUNDAMENTAÇÃO.

10. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas gerais atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

“Art. 37. (...)

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. ”

11. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no dispositivo constitucional acima descrito e, segundo o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório tem por finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

12. A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

13. Sendo assim, a nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

14. A doutrina moderna, capitaneada por juristas como Marçal Justen Filho, leciona que a inexigibilidade não é uma faculdade do administrador, mas a constatação de um fato: a ausência de pluralidade de soluções para uma necessidade específica. No caso concreto do Município de Viseu/PA, a Secretaria de Finanças demanda um software de sistema de arrecadação da receita tributária que possua funcionalidades integradas e específicas para a realidade fazendária local.

15. O enquadramento jurídico no inciso I do artigo 74 torna-se imperativo quando se constata que a empresa Betha Sistemas Ltda é a única detentora da declaração de exclusividade referente ao sistema em tela, emitido por órgão de classe competente. Essa exclusividade tecnológica e jurídica significa que qualquer tentativa de certame licitatório restaria fracassada ou resultaria em um objeto que não atende integralmente às necessidades técnicas da Secretaria, uma vez que as particularidades do código-fonte, da arquitetura de dados e da inteligência tributária contida no sistema da referida empresa são de sua propriedade intelectual única e intransferível. Vejamos o que diz o termo de referência acostado aos autos:

“A contratação ocorrerá por meio da modalidade de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, conforme previsto na Lei Nacional 14.133/21 no “Art. 74 - É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de contratação de serviços que só possam ser fornecidos por empresa ou representante comercial exclusivo.” Sendo que a empresa Betha Sistemas LTDA possui, de forma exclusiva, o sistema capaz de atender integralmente a necessidade, conforme documentos comprobatórios em anexo. Importante ressaltar que, neste caso, a aquisição não será realizada por meio do Sistema de Registro de Preços, devido à natureza específica do item que justifica a inexigibilidade de licitação.”

16. Portanto, a exclusividade da Betha Sistemas Ltda não é apenas formal, mas substancial, pois a ausência de outros players no mercado capazes de oferecer a mesma solução tecnológica, com a devida certificação de exclusividade, aniquila o pressuposto básico da licitação, que é a disputa. A jurisprudência contemporânea dos Tribunais de Contas reforça que, diante de atestados de exclusividade válidos e da demonstração da necessidade pública específica, a contratação direta é o caminho que melhor resguarda o interesse público, evitando a descontinuidade do serviço tributário e garantindo a segurança jurídica da arrecadação municipal.

17. Assim, havendo a convergência entre a necessidade técnica da Secretaria de Finanças e a singularidade da detentora do software, o processo administrativo nº 026/2025 encontra pleno respaldo legal na Lei nº 14.133/2021, restando demonstrado que o objeto se amolda perfeitamente à hipótese de inexigibilidade por inviabilidade de competição. Adicionalmente, cabe pontuar que a recente errata de edital publicada no curso deste processo ratifica o compromisso da Administração com a transparência e a correção dos atos, sanando vícios formais e fortalecendo a higidez do procedimento de contratação ora analisado.

18. Nesse interim, verifica-se plenamente configurada a inviabilidade de competição exigida pelo art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, o que torna juridicamente viável a contratação direta da referida solução, desde que observadas as exigências quanto à justificativa de preço, parecer técnico e ratificação da autoridade competente, nos termos da legislação vigente.

19. A inviabilidade de competição está intimamente relacionada com o interesse estatal a ser atendido. Nesse quesito vale destacar excerto da explicação do ilustre professor Marçal Justen Filho:

...a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade...



Isso permite afirmar que a inviabilidade de competição é uma característica do universo extranormativo mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo. Essa circunstância permite compreender a expressão “objeto singular”, que consta do inc. II do art. 25. Embora conste apenas desse dispositivo, nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”.

Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas.

20. Portanto, há hipóteses em que a Administração defronta-se com a inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo, a qual amolda-se no caso sob análise, consoante as informações acostadas no bojo do procedimento administrativo, considerando que a administração pública expressamente indica a necessidade da aquisição do referido sistema, além de justificar nos autos a realização da presente inexigibilidade de Licitação.

21. Nas hipóteses de inexigibilidade de licitação a Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe alguns requisitos para que se possa contratar o referido sistema de forma direta, por meio de inexigibilidade, vejamos:

*Art. 74. É inexigível a licitação quando **inviável a competição** (...)*

22. Observa-se, que a contratação pretendida recai sobre a empresa BETHA SISTEMAS LTDA, inscrita no CNPJ Nº 00.456.865/0001-67, conforme exigido no Termo de Referência, onde a Secretaria Municipal de FINAÇAS especifica o objeto, em parâmetros que assegurem o atendimento das necessidades administrativas.

23. Com efeito, entende-se pela possibilidade de inexigibilidade de licitação, nos termos dos artigos 74, caput, da Lei Federal nº 14.133/21.

24. Neste sentido entendemos que a conjuntura do caso em tela permite a inexigibilidade de licitação, nos moldes do que aqui foi exposto, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.

04. DA MINUTA DO CONTRATO.

25. Por fim, da análise da minuta do contrato acostado aos autos entende-se que os requisitos mínimos do art. 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no termo de referência.

*Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
I - o objeto e seus elementos característicos;*



II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

26. Estando, pois, o instrumento de contrato aparentando plena regularidade legal sobre suas cláusulas, conclui o que segue.

05. CONCLUSÃO.

27. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Procuradoria Jurídica opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Processo de Inexigibilidade de Licitação, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto, restando por fim configurada a possibilidade da Contratação de empresa BETHA SISTEMA LTDA.

28. Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.



29. Viseu/PA, 18 de novembro de 2025.

Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Dec. nº 13/2023