



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PARECER JURÍDICO Nº 318/2025

PROCESSO nº 1809002/2025/SUPRI/PMC

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO DE GERAÇÃO E VALIDAÇÃO DE ARQUIVO MANAD (MANUAL NORMATIVO DE ARQUIVOS DIGITAIS), REFERENTE AO PERÍODO DE 2020.

INEXIGIBILIDADE Nº 049/2025/SUPRI

À Senhora Secretária de Suprimentos e Licitação,

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo acima identificado que encaminha, para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, nos termos dos arts. 53, §4º c/c 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, consulta acerca da viabilidade de contratação de Serviço Especializado de Arquivo MANAD (Manual Normativo de Arquivos Digitais), por meio da plataforma desenvolvida pela empresa GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO DE SERVIÇOS (GOVBR) (CNPJ: 00.165.960/0001-01).

Por meio do Documento de Formalização de Demanda - DFD, foi solicitado a abertura de procedimento administrativo para fins de seja providenciado a contratação de empresa especializada na prestação de serviços supramencionados.

Os autos foram regularmente formalizados e instruídos observando as diretrizes dispostas na Lei Federal nº 14.133/2021, com a seguinte documentação:

- a) Termo de Abertura do Processo e Protocolo (fls.01 e 02);
- b) Documento de Formalização de Demanda - DFD (fls. 03 a 06);
- c) Termo de Referência com Justificativa da Contratação Direta (fls. 07 a 08);
- d) Carta de Proposta e Relatório de Conformidade (fls. 09 a 15);
- e) Solicitação de Dotação e Dotação Orçamentária na seguinte classificação (fls. 17 e 18):

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2025

02.02 - Secretaria Municipal de Administração



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Classificação Econômica: 04.122.0057.2.010 - Gestão da Secretaria de Administração

Elemento de Despesa: 3.3.90.40.00 - Serv. Tecnologia Informação/Comum. -PJ

Subelemento de Despesa: 3.3.90.40.11 - Locação de Softwares

Fonte de Recursos: 15000000 - Recursos não Vinculados de Impostos

Valor Disponível: R\$ 15.500,00

Observa-se que, foi informado pelo Servidor Luís Carlos da Silva Oliveira que há Dotação Suficiente e Disponibilidade de saldo no Orçamento para a futura contratação;

- f) Carta de Proposta com Carta de Aceite Assinada (fls. 19 a 20);
- g) Autorização Inicial (fl.21);
- h) Documentos de Habilitação da empresa GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO DE SERVIÇOS (GOVBR) (fls. 22 a 64);
- i) Termo de Autuação pela Agente de Contratação (fl.65);
- j) Carta de Convocação GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO DE SERVIÇOS (GOVBR) (fls. 66 a 68);
- k) Justificativa da Inexigibilidade (fls. 69 a 71);
- l) Minuta do Contrato (fls. 72 a 80);

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

PARECER

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico. Ao administrador Público cabe a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a sua atuação, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Enquanto os particulares têm ampla liberdade para contratar, a Administração Pública só poderá exercitar esse direito cumprido determinadas formalidades legais contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A regra é que a Administração Pública realize suas contratações utilizando-se do processo de licitação. Contudo, há casos em que pode haver contratação direta pelo Poder Público, ocorrendo dispensa de licitação ou inexigibilidade.

O instituto da licitação, consagrado pela Constituição da República de 1988, materializado pela Lei nº 14.133/2021, é o meio através do qual o Estado, em todas as suas esferas, realiza suas contratações, seguindo os princípios basilares do direito administrativo.

A Constituição Federal no art. 37, inciso XXI, possibilitou o surgimento de hipóteses excepcionais, desde que sejam dotados de parâmetros de razoabilidade e de princípios constitucionais.

As situações de dispensa e inexigibilidade devem ocorrer em caráter excepcional, já que as hipóteses previstas nos artigos 74 e 75 da Lei de Licitações configuram exceção ao princípio da obrigatoriedade de licitar.

Com efeito, a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório.

A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, inciso XXI.

Na inexigibilidade a contratação direta ocorre por ser impossível a competição ínsita à licitação.

Há inexigibilidade quando é inviável a competição entre ofertantes, seja porque só um fornecedor ou prestador de serviços possui a aptidão para atender a interesse público, seja porque fazia face às peculiaridades do objeto contratual pretendido pela Administração.

Por esse motivo, o legislador elencou as três principais hipóteses, em caráter exemplificativo, permitindo ao agente que, diante do caso concreto, reconhecendo a inviabilidade de competição, promova a contratação direta.

A contratação pretendida encontra embasamento legal no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021 e, abaixo transcrito:



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 ensinamento doutrinário é firme no sentido de que: “a contratação direta, em caso de inexigibilidade de licitação, **resulta da inviabilidade de competição**”, notadamente em razão de ser inviável a competição por meio de certame licitatório, uma vez que “se trata de produtor ou fornecedor exclusivo” do bem a ser adquirido (MARINELA, Fernanda. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 433)

No presente caso, a inexigibilidade se justifica pela aquisição de Serviço especializado de Arquivo MANAD (Manual Normativo de Arquivos Digitais), referente ao período de 2020, tendo em vista que a empresa GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO DE SERVIÇOS (GOVBR) é a fornecedora exclusiva do objeto supracitado, não existindo, portanto, concorrência viável no mercado para o fornecimento do objeto pretendido

O objeto da presente contratação tem como o objetivo de assegurar a padronização, a confiabilidade e a integralidade dos dados referentes à folha de pagamento dos Servidores Públicos Municipais. A contratação visa garantir a uniformidade das informações, a compatibilidade com o ambiente GOVBR e a observância das exigências técnicas dos Órgãos de Controle. Tendo em vista que, o banco de dados correspondente à folha de pagamento de 2020 foi integralmente gerada e estruturada no ambiente GOVBR, tornando-se indispensável a utilização da mesma plataforma.

A respeito da exclusividade, foi acostado aos autos deste processo, o atestado de exclusividade (fls. 59 a 61), atestando que a empresa a ser contratada é a autora e única fornecedora do produto “Sistema de Gestão Pessoal, composto pelo produto Gestão Pessoal e Folha de Pagamento - Módulos efetividade e atos legais, ppp - perfil profissiográficos previdenciário, margem consignável e avaliação desempenho, contra-cheque on line, concurso público, portal do servidor, registro smt”.

Ademais, consta nos autos declaração de adequação orçamentária, atestando que a presente despesa possui adequação à Lei Orçamentária para o exercício de 2025, doc. Fl. 21.

DO PLANEJAMENTO - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A fase de planejamento para as contratações públicas representa requisito obrigatório, que deverá ser observado pela Administração Pública, ainda que venha a realizar aquisições por dispensa ou inexigibilidade de licitação, sendo inclusive o Princípio do Planejamento um dos princípios elencados como de observância obrigatória pela nova Lei de Licitações, 14.133/2021, na forma do art. 5º. Vejamos:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (destacamos)

Para os processos de contratação direta, a novel Lei 14.133/2021 exige que sua instrução contenha os seguintes documentos:

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.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O inciso I do artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os processos de contratação por **inexigibilidade de licitação devem ser instruídos com o documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar**, análise de riscos e termo de referência. A unidade requisitante apresentou o documento de formalização nos autos contendo todos os elementos formais elencados no artigo 18 da Lei 14133/21, sendo passível de aprovação.

DA PESQUISA DE PREÇOS/CONTRATAÇÃO DIRETA

A estimativa do preço ofertado pelo fornecedor foi aferida com o fornecedor exclusivo, os quais permitem inferir que o preço ofertado pela empresa se encontra dentro do parâmetro de mercado (doc. fl. 71).

DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO

Contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

A minuta contratual na cláusula primeira dispõe expressamente que o contrato tem por objeto a “Contratação de Serviço Especializado de Geração e Validação de Arquivo MANAD (Manual Normativo de Arquivos Digitais)” presente no anexo do presente contrato.

A lei nº 14.133/2021, no artigo 89, § 2º dispõe que:

“Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta”.

Na minuta acostada aos autos do processo administrativo nº 1809002/2025/Supri/PMC, o mandamento foi devidamente cumprido, sendo estabelecido nas Cláusulas segunda, sexta e sétima.

O detalhamento do objeto e suas características encontram-se detalhados na cláusula primeira, atendendo aos incisos I e II, do artigo 92.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No que se refere ao Execução dos serviços e vigência consta na cláusula segunda da minuta do contrato e, a cláusula terceira dispõe do modelo de execução e gestão contratual, fazendo referência ao Termo de Referência, atendendo ao inciso IV, VII e XVII do artigo mencionado acima.

Nas cláusulas sexta e sétima constam as obrigações do contratante e da contratada, atendendo ao disposto nos incisos X, XI, XIV, XVI e XVII.

Quanto ao valor global do contrato a ser firmado é de R\$15.300,00 (quinze e mil e trezentos reais), do valor referente à análise e pelo lançamento das informações referentes ao MANAD do exercício de 2020, há disposição na cláusula quarta o que atenderá ao previsto no inciso V.

No que se refere às condições de pagamento, a forma consta na cláusula quinta.

No que se refere à fiscalização do contrato, a forma consta na cláusula oitava.

A cláusula nova dispõe acerca das infrações e multa para os casos de inexecução total ou parcial do contrato.

Na cláusula décima consta os motivos que podem ensejar uma rescisão/extinção contratual.

A dotação orçamentária prevista para custear o pagamento das licenças se encontra prevista na cláusula décima primeira, atendendo ao disposto no inciso VIII.

A legislação que será aplicada aos casos omissos há previsão na cláusula décima segunda, atendendo ao disposto no inciso III e, a cláusula décima terceira trata das alterações contratuais, atendendo ao artigo 124.

A cláusula décima quarta trata da publicação no portal nacional de contratações públicas.

A cláusula décima quinta trata do foro se ocorrer eventual demanda judicial decorrente do contrato.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se o caráter opinativo deste parecer, e que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sujeitos ao crivo desta assessoria Jurídica, a teor do previsto no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021, e tendo a previsão de recursos orçamentário, opina-se pela efetivação da contratação por inexigibilidade e pela aprovação da minuta.

Solicita-se que antes da Assinatura do Termo, deve-se:

a) Solicita-se a Atualização do Documento de Regularidade do FGTS - CRF (fl.50);



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

b) Solicita-se que a Cláusula terceira da Minuta do Contrato faça menção ao Termo de Referência e, a devida correção e remuneração das cláusulas contratuais;

Por fim, deve ser observado **a fase posterior ao processo de contratação**, devendo ser acostado nos autos deste processo, **pelo fiscal do contrato**, a ordem de execução do serviço, as notas de empenhos, os termos de recebimentos provisório e definitivo e o comprovante de pagamento, para efeito de ser observado a documentação exigida para efeitos de prestação de contas.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submete à aprovação e decisão superior, S.M.J.

Castanhal/PA, 21 de outubro de 2025.

Stephanie Menezes
OAB/PA N° 19.834
Procuradora Municipal