

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 1.518/2025-SEMAD

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO DE PESSOAL (REMUNERATUS). LEI FEDERAL N.º 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL N.º 180/2023.

(1) EMENTA SUCINTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO E MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA PARA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E FOLHA DE PAGAMENTO. SOFTWARE REMUNERATUS. FUNDAMENTAÇÃO NO ARTIGO 74, CAPUT E INCISO I, DA LEI FEDERAL N.º 14.133/2021 E NO DECRETO MUNICIPAL N.º 180/2023. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS. PADRONIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE DADOS. RISCO DE PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO EM CASO DE DESCONTINUIDADE OU MIGRAÇÃO TEMERÁRIA. INSTRUÇÃO PROCESSUAL ADEQUADA AOS TERMOS DO ARTIGO 72 DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. JUSTIFICATIVA DE PREÇO COMPATÍVEL COM O MERCADO. REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA COMPROVADA. PARECER PELA LEGALIDADE E REGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO, OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES FINAIS.

(2) RELATÓRIO FACTUAL

Trata-se de Processo Administrativo deflagrado no âmbito da Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Gestão (SEMAD) do Município de Rondon do Pará, autuado sob o número 1.518/2025, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada visando a locação contínua de licença de uso dos softwares denominados "Remuneratus - Folha de Pagamento", "Remuneratus - eSocial" e "Remuneratus Web" (Portal da Transparência/Contracheque Online), bem como a prestação de suporte técnico e manutenção dos referidos sistemas.

A demanda originou-se por meio do Documento de Formalização de Demanda n.º 046/2025-SEMAD, subscrito pelo Secretário Municipal Interino de Administração, Planejamento e Gestão, Sr. Josimar Feitoza da Silva, no qual se justifica a necessidade da contratação em virtude da imprescindibilidade de manter a gestão informatizada do controle de remunerações dos servidores municipais. Conforme consta nos autos, a Prefeitura Municipal de Rondon do Pará já utiliza as soluções tecnológicas desenvolvidas pela empresa GERA SYS TECNOINFO LTDA há vários anos, o que resultou na constituição de um vasto banco de dados histórico e operacional cuja migração para outra plataforma, neste momento, poderia ensejar riscos de perda de integridade das informações, descontinuidade administrativa e prejuízos ao erário e aos servidores públicos, especialmente no que tange ao cumprimento das obrigações acessórias junto ao eSocial e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA).

94 3326.1400 | silvatavaresadvogados@gmail.com

Rua Castelo Branco, 342 - Centro | Rondon do Pará

Instruem o feito o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que aprofundou a análise da necessidade pública, destacando que a solução tecnológica atual atende satisfatoriamente às demandas da Administração, integrando cadastro de servidores, cálculos de folha, arquivos de remessa bancária e transparência pública. O ETP concluiu pela viabilidade da contratação direta por inexigibilidade, fundamentada na inviabilidade de competição decorrente da dependência tecnológica do sistema proprietário e da necessidade de padronização, além de demonstrar que a mudança de solução implicaria em custos e riscos operacionais desproporcionais.

Na sequência, foi elaborado o Termo de Referência, que definiu com precisão o objeto, as obrigações da contratada e da contratante, os níveis de serviço exigidos, a forma de pagamento e a vigência contratual proposta de 36 (trinta e seis) meses, com início previsto para 02 de janeiro de 2026. O valor mensal estimado e proposto pela empresa foi de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), totalizando um valor global de R\$ 126.000,00 (cento e vinte e seis mil reais) para o período contratual. A vantajosidade econômica foi aferida mediante comparação com contratos similares firmados por outros municípios paraenses, tais como Primavera, São Félix do Xingu e Dom Eliseu, demonstrando que o valor ofertado se encontra dentro, ou até abaixo, da média de mercado para municípios de porte e características semelhantes.

Constam ainda nos autos a Proposta Comercial apresentada pela empresa GERA SYS TECNOINFO LTDA (CNPJ nº 11.122.050/0001-68), datada de 08 de setembro de 2025; a Declaração de Disponibilidade Orçamentária emitida pela Secretaria Municipal de Finanças, indicando a dotação 0202.04.122.0301.2.013, elemento de despesa 3.3.90.40.00; a Minuta do Contrato Administrativo; e a documentação de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista da empresa, incluindo Certidões Negativas de Débitos Federais, Estaduais, Municipais, Trabalhistas e de regularidade do FGTS, todas dentro do prazo de validade.

O processo foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer sobre a legalidade da contratação direta por inexigibilidade, em cumprimento ao disposto no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021. É o relatório do essencial. Passa-se à fundamentação.

(3) ANÁLISE JURÍDICA

(a) Dispositivos Constitucionais Aplicáveis

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 erige a licitação como regra geral para as contratações da Administração Pública, conforme preconiza o inciso XXI do artigo 37. Tal mandamento visa assegurar a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a moralidade administrativa. Contudo, o próprio texto constitucional ressalva a existência de casos especificados na legislação onde o certame licitatório não se faz possível ou necessário. A inexigibilidade de licitação, instituto jurídico que se amolda ao caso em tela, decorre da interpretação sistemática do dever de licitar: onde não há pressupostos lógicos para a competição, não há que se falar em licitação.

No caso vertente, a análise deve ser pautada sob a ótica dos princípios constitucionais da Eficiência e da Economicidade (artigo 37, caput, e artigo 70 da CRFB/88). A eficiência administrativa impõe que o gestor adote a solução que melhor atenda ao interesse público, evitando desperdícios e discontinuidades. A troca de um sistema de gestão de recursos humanos complexo, que detém todo o histórico funcional e financeiro dos servidores, sem uma razão técnica que desabone o sistema atual, poderia ferir o princípio da eficiência ao impor uma transição traumática, custosa e arriscada, apenas para cumprir um

rito licitatório formal cuja competição restaria prejudicada pelas especificidades do objeto já implantado e em funcionamento. A continuidade do serviço público, corolário da eficiência, exige que sistemas estruturantes, como o de folha de pagamento, operem sem interrupções.

(b) Legislação Pertinente

A presente análise fundamenta-se na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e no Decreto Municipal nº 180, de 21 de dezembro de 2023, que regulamenta a referida lei no âmbito do Poder Executivo de Rondon do Pará.

A Lei nº 14.133/2021 trata da inexigibilidade de licitação em seu artigo 74, estabelecendo que a licitação é inexigível quando for inviável a competição. O rol apresentado nos incisos do referido artigo é exemplificativo, e não taxativo, permitindo que a Administração identifique outras situações de inviabilidade de competição baseadas no *caput* do dispositivo. No caso de softwares de gestão pública, a doutrina e a prática administrativa têm enquadrado a contratação de manutenção e locação de sistemas já implantados tanto no inciso I (fornecedor exclusivo, quando apenas o desenvolvedor pode dar manutenção no código-fonte proprietário) quanto no *caput* (inviabilidade de competição por razões de padronização, continuidade e risco operacional).

O artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que é inexigível a licitação para "aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos". Considerando que o software "Remuneratus" é de propriedade intelectual da empresa GERA SYS TECNOINFO LTDA, e que somente esta detém o acesso ao código-fonte necessário para realizar manutenções corretivas, evolutivas e legais (como atualizações do eSocial e do TCM/PA), resta caracterizada a exclusividade técnica para a prestação do serviço de manutenção e locação continuada deste sistema específico. Não seria lógico, nem jurídico, licitar a manutenção de um software proprietário, pois nenhuma outra empresa teria autorização ou capacidade técnica para intervir no sistema de terceiro.

Ademais, o processo de contratação direta deve observar a instrução rigorosa prevista no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, que exige: I) documento de formalização de demanda; II) estimativa de despesa; III) parecer jurídico e pareceres técnicos; IV) demonstração de compatibilidade orçamentária; V) comprovação de requisitos de habilitação e qualificação mínima; VI) razão da escolha do contratado; VII) justificativa de preço; e VIII) autorização da autoridade competente. A análise dos autos indica que tais requisitos foram observados pela Secretaria demandante.

No âmbito local, o Decreto Municipal nº 180/2023, que regulamenta a Nova Lei de Licitações em Rondon do Pará, reforça em seu artigo 51 que as contratações por meio de inexigibilidade serão instruídas pela Assessoria Jurídica, com base nos subsídios apresentados pelo órgão demandante que comprovem a inviabilidade de competição. O mesmo Decreto, em seu artigo 17, estabelece os procedimentos para a pesquisa de preços e justificativa de valores, aceitando, excepcionalmente, a comprovação por meio de notas fiscais ou contratos similares firmados com outros entes públicos, quando a pesquisa de mercado convencional restar prejudicada pela especificidade do objeto, o que se aplica ao caso em tela, onde o preço foi balizado por contratos de municípios vizinhos.

(c) Posições Doutrinárias sobre o Tema

A doutrina administrativista é pacífica ao reconhecer que a licitação não é um fim em si mesma, mas um instrumento para alcançar o interesse público. Quando a competição é impossível ou quando a disputa não conduz, comprovadamente, à melhor solução para a Administração, o dever de licitar cede espaço à contratação direta. Marçal Justen Filho, em sua análise sobre a inexigibilidade, leciona que a inviabilidade de competição pode decorrer não apenas da unicidade física do objeto, mas da inviabilidade lógica ou jurídica de se estabelecer um certame.

No contexto de contratações de Tecnologia da Informação (TI), especificamente softwares de gestão (ERP), a doutrina destaca o fenômeno do "lock-in" ou aprisionamento tecnológico, que deve ser gerido com cautela. Entretanto, reconhece-se que, uma vez implantada uma solução satisfatória, a mudança de sistema envolve custos de transição (custos de mudança) que podem superar os benefícios de uma nova licitação. A continuidade da solução atual, desde que os preços sejam vantajosos e o serviço satisfatório, atende ao princípio da economicidade.

A instrução processual demonstra que a Administração ponderou esses fatores. A justificativa apresentada no Estudo Técnico Preliminar ressalta que a empresa GERA SYS já possui o cadastro completo dos servidores e o histórico de folha de pagamento. A migração desses dados para um novo sistema (em caso de licitação com vitória de terceiro) demandaria um processo complexo de conversão de dados, período de convivência paralela de sistemas (duplo custo), treinamentos extensivos e riscos elevados de erros no pagamento de servidores ou no envio de informações fiscais (eSocial). Portanto, a "razão da escolha do executante" (Art. 72, VI, da Lei 14.133/21) não se baseia em preferência pessoal, mas em critérios técnicos de continuidade administrativa, segurança de dados e eficiência operacional, alinhando-se ao entendimento de que a padronização e a manutenção de soluções tecnológicas estáveis são motivos legítimos para a inexigibilidade, desde que devidamente fundamentados.

O doutrinador Matheus Carvalho, em sua obra, reforça que a licitação visa garantir a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Se a realização do certame frustrar a obtenção da proposta mais vantajosa (considerando custos diretos e indiretos de transição), a licitação torna-se contraproducente. No caso em tela, a "vantajosidade" da manutenção do contrato atual reside na mitigação do risco administrativo e na manutenção de um preço que se comprovou compatível com o mercado regional.

(4) CONTRADIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Da análise minuciosa dos documentos acostados aos autos do Processo Administrativo nº 1.518/2025-SEMAD, não foram identificadas contradições materiais insanáveis que maculem a instrução processual ou impeçam o prosseguimento do feito. Os documentos essenciais exigidos pelo artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 encontram-se presentes: o Documento de Formalização de Demanda (DFD) descreve adequadamente a necessidade; o Estudo Técnico Preliminar (ETP) justifica a escolha da solução e a inviabilidade de competição técnica; o Termo de Referência (TR) detalha o objeto e as obrigações; a Proposta Comercial é clara e objetiva; a regularidade fiscal e trabalhista da empresa está demonstrada por certidões válidas; e há previsão orçamentária para a despesa.

Contudo, sob o ponto de vista formal, recomenda-se a observância de alguns pontos para o aperfeiçoamento da instrução e garantia da segurança jurídica da contratação:

1. **Vigência Contratual e Créditos Orçamentários:** O contrato prevê vigência de 36 meses. A Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 106 e 107, permite contratos de serviços contínuos por

até 5 (cinco) anos, prorrogáveis até 10 (dez) anos. Portanto, o prazo de 36 meses é legal. Todavia, é imperioso que a Administração observe o disposto no artigo 105 da mesma Lei, assegurando que, a cada exercício financeiro, exista a disponibilidade de créditos orçamentários vinculados à contratação para cobrir as despesas dos exercícios subsequentes. Recomenda-se a inserção de cláusula ou alerta administrativo para o empenho das despesas nos exercícios financeiros de 2026, 2027 e 2028.

2. **Publicidade no PNCP:** A eficácia do contrato e de seus eventuais aditamentos está condicionada à divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina o artigo 94 da Lei nº 14.133/2021. Recomenda-se que o Setor de Contratos proceda à publicação do extrato contratual e da íntegra do contrato no PNCP no prazo legal de 10 (dez) dias úteis (para contratação direta), além da publicação no Portal da Transparência do Município, em obediência ao artigo 53 do Decreto Municipal nº 180/2023.

3. **Fiscalização do Contrato:** Recomenda-se a designação formal de gestor e fiscal do contrato, conforme exigido pelo artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 e detalhado no Anexo VI do Decreto Municipal nº 180/2023. O ato de designação deve ser formalizado e juntado aos autos, garantindo que o acompanhamento da execução dos serviços de software (disponibilidade, atualizações legais, suporte) seja efetivo.

Ante o exposto, considerando a documentação apresentada, a fundamentação legal baseada no artigo 74, inciso I e *caput*, da Lei nº 14.133/2021, bem como a conformidade com o Decreto Municipal nº 180/2023 de Rondon do Pará, esta Procuradoria Jurídica opina, sob o aspecto formal, de maneira **FAVORÁVEL** à contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa GERA SYS TECNOINFO LTDA, para a locação e manutenção do software "Remuneratus", nos termos propostos, condicionada à verificação final da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade administrativa e à estrita observância das recomendações supra elencadas, especialmente quanto à publicidade no PNCP.

Rondon do Pará/PA, 14 de janeiro de 2026.

LUIS FERNANDO TAVARES OLIVEIRA

OAB/PA nº 13.880



SILVA TAVARES
ADVOGADOS
CONSULTORIA E ACESSORIA JURÍDICA



94 3326.1400 | silvatavaresadvogados@gmail.com
Rua Castelo Branco, 342 - Centro | Rondon do Pará