



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

PARECER Nº 020/2025/PROC/PMNR.

PROCESSO Nº: 6.2025-001FME.

INTERESSADO INTERNO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

INTERESSADO EXTERNO: JMC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA, CNPJ:
35.606.767/0001-43.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICENÇA DE USO DE LOCAÇÃO DE SOFTWARE. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETOS REGULAMENTADORES. ANÁLISE JURÍDICA CONCLUSIVA. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de remessa de Processo Administrativo de Inexigibilidade de Licitação com arrimo na norma inserta no inciso I, do art. 74 da Lei 14.133/2021, cujo objeto versa sobre a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença de uso de locação de software, com os seguintes módulos: acadêmico, diário de classe (WEB/MOBILE-OFFLINE), portal do aluno/responsável, recursos humanos e transporte escolar (integrando SEMED/ESCOLAS, com geração de relatórios e gráficos gerenciais), permitindo a emissão de fichas individuais, históricos escolares, matrículas, relatórios de aproveitamento final e a migração de dados para o sistema censo escolar, em atendimento às escolas públicas municipais da Secretaria Municipal de Educação, do Município de Novo Repartimento/PA.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I) Ofício 0132/2025-SEMED;
- II) Documento de oficialização da demanda;
- III) Proposta da empresa JMC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA;
- IV) Portaria de nomeação do agente de contratação e equipe de apoio;
- V) Estudo Técnico Preliminar;
- VI) Mapa de Risco;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

- VII) Termo de Referência;
- VIII) Proposta da empresa;
- IX) Ofício nº 001/2025 – Pedido de dotação orçamentária;
- X) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- XI) Solicitação de Despesa;
- XII) Justificativa de Inexigibilidade de Licitação;
- XIII) Autorização para deflagração do processo;
- XIV) Portaria de nomeação do agente de contratação e equipe de apoio;
- XV) Autuação;
- XVI) Certificados do agente de contratação;
- XVII) Minuta do Contrato;
- XVIII) Solicitação para apresentação da documentação para habilitação;
- XIX) Juntada dos documentos de habilitação e proposta:
 - a) Proposta comercial;
 - b) Contrato social da empresa;
 - c) Documentação de identificação do sócio;
 - d) Comprovante de cadastro nacional de pessoa jurídica;
 - e) Comprovante de inscrição estadual;
 - f) CND Federal;
 - g) CND Estadual;
 - h) CND Municipal;
 - i) Certificado de regularidade do FGTS;
 - j) CND Trabalhista;
 - k) Certidão Judicial Cível;
 - l) Certidões TCU;
 - m) Balanço Patrimonial;
 - n) Declaração de que não emprega menores;
 - o) Atestado de capacidade técnica;
 - p) Constam notas fiscais de prestação de serviço da empresa para a Prefeitura de Tucuruí, Prefeitura de Itupiranga e Prefeitura de Tucumã, onde é possível aferir a compatibilidade dos preços do serviço a ser prestado.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

4. Processo de inexigibilidade de licitação, e;
5. Despacho ao setor jurídico;
6. É a síntese do necessário.

II - FUNDAMENTAÇÃO

7. Como dito alhures trata-se de contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença de uso de locação de software, com os seguintes módulos: acadêmico, diário de classe (WEB/MOBILE-OFFLINE), portal do aluno/responsável, recursos humanos e transporte escolar (integrando SEMED/ESCOLAS, com geração de relatórios e gráficos gerenciais), permitindo a emissão de fichas individuais, históricos escolares, matrículas, relatórios de aproveitamento final e a migração de dados para o sistema censo escolar, em atendimento às escolas públicas municipais da Secretaria Municipal de Educação, do Município de Novo Repartimento/PA.

8. Pois bem, o primeiro ponto a ser debatido é sobre a dispensa *lato sensu* do devido processo licitatório.

9. As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações). Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹, a licitação visa:

[...] proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares. (1980, p. 158). Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

¹Orientações extraídas da seguinte fonte: MPMG JURÍDICO: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Edição Patrimônio Público (Em Defesa do Patrimônio Público), 2014.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

10. Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

11. Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133/2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

Senão vejamos:

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;

(...)

12. Quanto à exclusividade do fornecedor, dispõe o art. 74, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

§ 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.

13. Nesse sentido, verifica-se que os autos foram instruídos com **DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO E REVENDA AUTORIZADA**, expedida em 01/01/2025, atestando que a empresa **JMC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA**, é a **ÚNICA REVENDEDORA AUTORIZADA COM EXCLUSIVIDADE** em toda a região sul e sudeste do Estado do Pará, a comercializar todos os produtos (Plataformas, Aplicativos, Sistemas e Módulos) produzidos e de exploração comercial exclusiva da **GOV SOLUTIONS**.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

14. Todavia, a inexistência de competição, por se tratar de fornecedor exclusivo, não afasta a exigência de justificativa do preço apresentado pela futura contratada, na forma do art. 72, inc. VII, da Lei nº 14.133/2021.

15. Nesse caso, ainda que seja inviável a cotação de preços com outras sociedades empresárias, em razão da exclusividade, é possível justificar o preço contratado com a apresentação dos preços praticados pelo fornecedor junto a outros entes públicos ou privados.

16. Nesse sentido, a Orientação Normativa AGU nº 17, dispõe:

“A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.”

17. A fim de justificar o valor proposto, foram os autos instruídos com a comprovação dos preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto à Prefeitura Municipal de Tucuruí/PA, Prefeitura Municipal de Itupiranga/PA e Prefeitura Municipal de Tucumã/PA, demonstrando a compatibilidade dos valores praticados em relação aos constantes da Proposta Comercial.

18. Da análise dos autos, verifica-se que há disponibilidade orçamentária para fazer face à despesa a ser contratada no presente exercício.

19. Por conseguinte, uma vez justificada a contratação, passa-se a discorrer sobre a formalidade a ser adotada para se concretizar o vínculo.

20. No presente caso, pela documentação apresentada é possível se constatar a presença de elementos que inviabilizam a competição, a qual é critério essencial para a realização de certame licitatório. Assim, considerando-se o objeto pretendido, e a forma com a qual este é disponibilizado pela entidade privada, enxergam-se especificidades suficientes para se justificar a não realização de chamada pública para se celebrar a contratação nos termos visados.

21. Não havendo viabilidade de competição, ressalta-se, a licitação é inexigível, segundo o disposto no art. 74, I, da Lei nº 14.133/21.

22. Desta feita, sendo inexigível a licitação, e estando preenchidos os requisitos que qualificam a avença como uma legítima contratação, não se enxergam impedimentos à sua celebração, sendo legalmente possível a formalização da contratação por



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

inexigibilidade, não se observando, ainda, qualquer vício formal nas minutas dos referidos instrumentos.

II.a. DA FORMALIDADE DO PROCEDIMENTO

23. O artigo 72 da Lei nº. 14.133/21 faz referência à existência de processos de inexigibilidade de licitação, o que, segundo **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes** (2006, p. 738), na aplicação do citado dispositivo legal poderia “fazer surgir dúvidas se tais processos teriam caráter autônomo ou se seriam elementos integrantes de outros processos”.

24. Quanto ao procedimento das contratações diretas por inexigibilidade de licitação, dispõe o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

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.

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.

25. Verifica-se, pela interpretação conjunta dos dispositivos da própria Lei de Licitações, da doutrina e dos princípios da economia processual e razoabilidade, que tal referência foi utilizada de forma reduzida para expressar que os processos que fossem



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

concluídos pela inexigibilidade deveriam ser instruídos, no mínimo, com os elementos ali indicados.

26. Tais formalidades visam à garantia da integridade de documentos que poderiam ser extraviados ou danificados e, também, para registrar a sequência dos atos do procedimento.

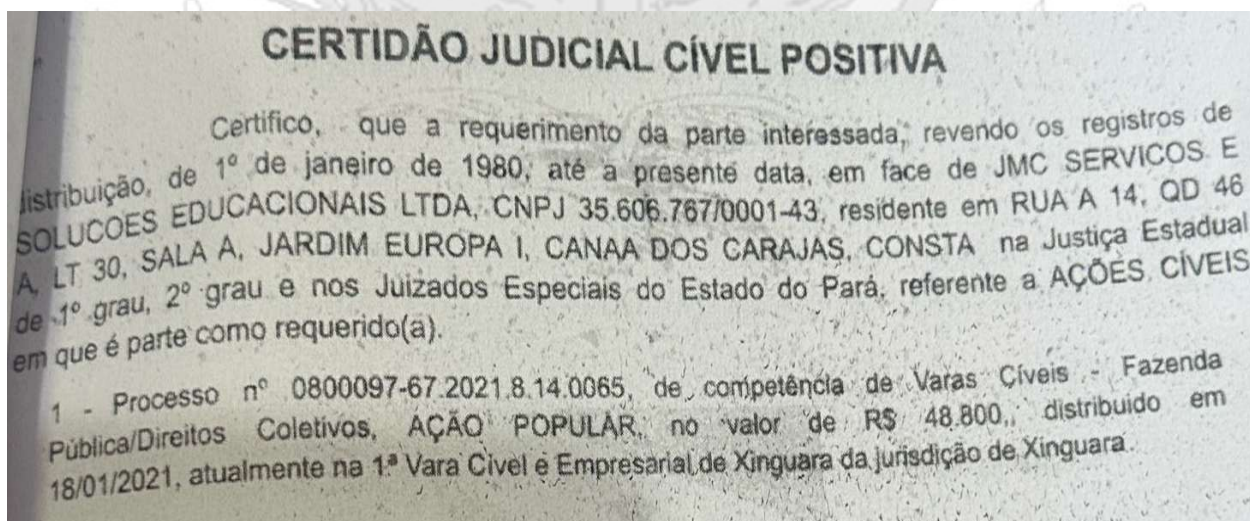
27. Com base no Princípio do Formalismo Moderado, veja que quanto a formalidade do procedimento em análise verifica se até o momento cumpriu a formalidade legal, qual seja:

1. SOLICITAÇÃO, em que fique evidente:
 - a. a definição clara e precisa do objeto;
 - b. a existência da necessidade administrativa da contratação (justificativa), bem como a indicação da hipótese do artigo 74;
 - c. indicação do pretendido contratado e justificativa técnica da sua escolha;
 - d. a especificação das condições e prazos, inclusive de entrega do objeto da aquisição ou da prestação dos serviços e de pagamento;
2. TERMO DE REFERÊNCIA/PLANILHA DOS SERVIÇOS E CUSTOS, PROJETO BÁSICO ou PLANO DE TRABALHO (ÁREA TÉCNICA) ou instrumento em que fique perfeitamente delineado o objeto (serviço/compra/obra) pretendido, (restou preenchido, pois existem documentos que traz clareza quanto ao objeto, execução e forma de pagamento).
3. PESQUISA DE MERCADO de, pelo menos, três fornecedores. Caso não seja possível a obtenção de três propostas de preço, formular nos autos a devida justificativa (quando possível e necessário pela natureza dos serviços ou produtos fornecidos);
4. DESPACHO da AUTORIDADE COMPETENTE, autorizando o seguimento do procedimento, desde que confirmada a existência de recursos, e determinando a elaboração de minutas contratuais ou instrumento equivalente para oportuna análise da Procuradoria Jurídica;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

5. INDICAÇÃO DOS RECURSOS para a cobertura da despesa;
 6. DOCUMENTAÇÃO do CONTRATADO, por cópia autenticada, em especial: Contrato Social, FGTS, INSS, CNDT, Atestados de Capacidade Técnica.
 7. MINUTA de CONTRATO/INSTRUMENTO EQUIVALENTE, com base nos elementos fornecidos na solicitação inicial e demais elementos dos autos;
 8. PARECER JURÍDICO, quando for o caso, aprovando a minuta (art. 53 Lei nº 14.133/21).
28. Os autos encontram-se instruídos com estudo técnico preliminar (fls. 009/016) e termo de referência (fls. 019/028), consoante determinado no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.
29. Quanto a estimativa da despesa, os autos registram o valor de R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais), pela assinatura anual de acesso à ferramenta.
30. Outrossim, as certidões que instruem o procedimento de contratação direta comprovam os requisitos de habilitação, recaindo a razão da escolha do pretenso contratado no fato de constituir-se em revendedor exclusivo do produto almejado para a região sul e sudeste do Estado do Pará.
31. No entanto, ao analisar as certidões negativas, podemos observar que a certidão judicial cível de falência e concordata, encontra-se positiva, vejamos:





ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

32. Assim como previsto na Lei de Licitações no art. 69, inciso II, também foi exigido a certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previsto no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

II - Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

33. Assim por força do disposto no art. 69, II da Lei nº 14.133/21, não há óbice para que o edital da licitação exija “a certidão negativa de falência (recuperação judicial) ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física”.

34. Porém, a exigência deste documento não deve inabilitar, automaticamente, a empresa que apresente uma certidão positiva. Conforme publicado na edição de outubro de 2018 da Revista Gestão Pública Municipal, o Superior Tribunal de Justiça assentou que “a interpretação sistemática dos dispositivos das Leis 8.666/1993 e 11.101/2005 leva à conclusão de que é possível uma ponderação equilibrada dos princípios nelas contidos, pois a preservação da empresa, de sua função social e do estímulo à atividade econômica atendem também, em última análise, ao interesse da coletividade, uma vez que se busca a manutenção da fonte produtora, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores”.

35. Para o STJ, é justamente em virtude do objetivo da recuperação judicial que o poder público (prefeitura) não pode impedir, automaticamente, as empresas que se encontrem nesta situação de participar dos procedimentos licitatórios. Ou seja, a exigência de apresentação de certidão negativa de concordata deve ser compatibilizada com os objetivos da recuperação judicial de manter a fonte produtora, o emprego e os interesses dos credores.

36. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União decidiu que a exigência editalícia de certidão negativa de falência não obsta automaticamente a participação de empresas que se encontrem em recuperação judicial, desde que a organização demonstre a



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

viabilidade econômica e financeira de cumprir o contrato. Ademais, conforme Parecer da Advocacia-Geral da União, “caso a certidão seja positiva de recuperação, caberá ao órgão processante da licitação diligenciar no sentido de aferir se a empresa em recuperação já teve seu plano de recuperação acolhido judicialmente, na forma do art. 58 da Lei 11.101, de 2005. Se a empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica, não devendo ser habilitada no certame licitatório”.

37. Nessa senda de debates verifica-se que no caso em apreço que sequer existe processo de falência ou concordata, ou outros processos, é crível que a mera existência de ação popular obste uma empresa do exercício de sua função social por inabilitação em processos licitatórios.

II.b. DAS FASES SEGUINTE DO PROCEDIMENTO

38. **DESPACHO** da **AUTORIDADE COMPETENTE**, reconhecendo a situação de inexigibilidade de licitação (art. 72, Lei nº 14.133/21) e **AUTORIZANDO** a contratação, desde que plenamente atendidos os requisitos da Lei 14.133/21;

39. **DESPACHO** da **AUTORIDADE SUPERIOR**, **RATIFICANDO** a **INEXIGIBILIDADE/DISPENSA** da licitação, **AUTORIZANDO** a realização da **DESPESA** e determinando o respectivo **EMPENHO**.

40. **PUBLICAÇÃO** de extrato dos despachos da inexigibilidade e sua ratificação;

41. **EMIÇÃO DE EMPENHO**;

42. **ASSINATURA** do **CONTRATO**;

43. **PUBLICAÇÃO** de extrato do contrato;

44. Portanto, entendemos que o procedimento adotado cumpre, sem formalismo exacerbado, o que preconiza a norma reguladora. No entanto, não foi possível verificar pesquisa de preço no presente processo, ocorre que fora juntada notas fiscais da empresa com outras prefeituras que aferem o preço mercadológico da prestação do serviço.

45. Quanto a minuta do instrumento de contrato verifica-se que fora acostada no processo de inexigibilidade, cumprindo o estabelecido no art. 92 da Lei 14.133/21.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

III - CONCLUSÃO

46. Esta Procuradoria Geral, opina pela legalidade *lato senso* da contratação da pessoa jurídica “**JMC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA**” para prestação serviços alhures demonstrados, conforme objeto delimitado na solicitação do órgão e proposta, mediante inexigibilidade de licitação pelo preenchimento dos requisitos do inciso I, do Art. 74 da Lei 14.133/21.

Recomenda-se:

- a) Remeta-se ao Setor de Contabilidade para análise e emissão de parecer técnico quanto ao balanço contábil da empresa; e,
- b) Publicação na forma da legal da ratificação e do extrato do contrato.

É o parecer, salvo melhor juízo de superior hierárquico! (11 laudas)

Novo Repartimento, 24 de fevereiro de 2025.

RAYLLANE ROSA NOGUEIRA
OAB/PA 35.372-B
Procuradora Geral Adjunta
Portaria nº.: 0014/2025-GAB/PMNR