Parecer n.º 014/2026
Processo Administrativo Eletrônico n.º 058/2026
Referência: Contratação de Software – Inexigibilidade

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE COMO SERVIÇO (SAAS) PARA MODERNIZAÇÃO DO RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO. ART. 74, I, DA LEI Nº 14.133/2021. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA A AJUSTES. Este parecer jurídico, emitido com fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, examina a legalidade da fase preparatória para a contratação direta de empresa fornecedora de software como serviço (SaaS). A análise confirma que o processo foi instruído com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e comprovação de exclusividade do fornecedor, atendendo aos requisitos para a inexigibilidade de licitação previstos no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021. Conclui-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do processo, condicionada à realização de ajustes no Estudo Técnico Preliminar para adequação das estimativas de quantidades e preços e para inclusão de análise de compatibilidade técnica, com recomendações para a observância das normas de publicidade e gestão contratual.

1. O presente expediente trata de instauração de processo administrativo visando a contratação da empresa MUOVE BRASIL S/A (Gove), por Inexigibilidade, com fundamento no art. 74, I, da Lei 14.133/2021.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, Documentos de habilitação da contratada, Demonstração de disponibilidade orçamentária, Minuta do contrato administrativo, além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial.

3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

---

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

11. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
>
> *[...]*
>
> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*
>
> *I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
>
> *II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*
>
> *III - requisitos da contratação;*
>
> *IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*
>
> *V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*
>
> *VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*
>
> *VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
>
> *VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
>
> *IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*
>
> *X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*
>
> *XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

> *XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*
>
> *XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

12. A contratação no ETP é fundamentada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que trata da inviabilidade de competição para a aquisição de materiais ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

> *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;*
>
> *[...]*
>
> *§ 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. A análise dos autos, em especial do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), demonstra que o objeto da contratação é a contratação de software na modalidade *software as a Service* (SAAS) de gerenciamento e de modernização do relacionamento do setor público com cidadãos e empresas, contemplando funcionalidades de gestão de contatos, de relacionamento ativo e receptivo autônomo via múltiplos canais digitais e de caixa postal eletrônica oficial.

14. A justificativa central para a inexigibilidade é a de que a empresa a ser contratada é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização do software, fornecido com exclusividade pela empresa Muove Brasil SA.

15. O requisito mais sensível para a validade deste tipo de contratação é a prova da exclusividade. O § 1º do art. 74, como já citado, exige que essa comprovação seja feita por meio 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, vendando escolha de marca.

16. Verifica-se, nos documentos anexados ao processo, certidão emitido pela ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software, comprovando explicitamente que a empresa Muove Brasil S/A é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo o território nacional o programa para computador *"Plataforma Gove"* e a prestar os serviços relativos a esse programa de software de inteligência e gestão da informação para otimização de receitas e despesas, na modalidade de licenciamento de Software como Serviço (SaaS – Software as a Service).

17. No mais, a Unidade Demandante afirma que, dentre as soluções existentes no mercado capazes de atender à necessidades administrativas da Secretaria Municipal da Fazenda no Município de Caçador - SC, somente a empresa Muove Brasil S/A possui exclusividade de fornecimento dos quatro módulos, o que oferece vantagens para a administração pública, como integração perfeita entre os sistemas, economia de custos e tempo, facilidade de gestão e garantia de segurança e conformidade.

18. Portanto, a justificativa apresentada e o documento juntado aos autos são os pilares que sustentam a inviabilidade de competição, pois demonstra que apenas um fornecedor pode atender à necessidade da Administração.

19. Ainda, a inviabilidade de competição não isenta a Administração do dever de justificar o preço contratado e cumprir o rito procedimental dos requisitos do 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.*

20. Avaliando detalhadamente o ETP, documento central da fase preparatória, revela falhas que demandam ajustes. Observa-se que o item 4 *"Estimativa das Quantidades"* apresenta informações relativas à pesquisa de preços, como valores de contratos similares, que seriam mais adequadas ao campo de estimativa de valor. Por outro lado, o item 6 *"Estimativa do Preço da Contratação"* não detalha as quantidades que servem de base para a formação do preço.

21. Para garantir o pleno alinhamento com os incisos IV e VI do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que exigem a definição das quantidades e a correspondente estimativa de valor com suas memórias de cálculo, recomenda-se um ajuste na estrutura do documento.

22. Sugere-se, portanto, que a unidade requisitante promova uma readequação no documento. No requisito referente a quantidade previstas no ETP, é necessário que sejam definidos os quantitativos de forma direta, como o número de licenças de usuário, ou volume estimado de disparos de mensagens (SMS, e-mail, WhatsApp) ou quantidade de sessões de *chatbot*, informações que somente a unidade requisitante possui o conhecimento técnico para precisar.

23. Subsequentemente, no item 6, referente a estimativa de preço, deve ser apresentada com sua respectiva memória de cálculo, utilizando as quantidades definidas no item 4 da estimativa de quantidade e a pesquisa de mercado já documentada para justificar o valor final.

24. Ainda sobre o ETP, O objeto da contratação é uma solução de TI que precisa operar em conjunto com os sistemas já existentes na Prefeitura. O ETP menciona que a ferramenta se integra a softwares internos, como os de cadastro imobiliário e tributário.

25. Contudo, o item 10 "Providências Prévias ao Contrato" não aborda uma das providências mais críticas para contratações de TI: a análise da viabilidade e dos requisitos de integração com os sistemas legados da Administração.

26. Recomenda-se, portanto, que a unidade requisitante, com o apoio da área de Tecnologia da Informação do Município, inclua como providência prévia obrigatória a elaboração de parecer técnico que ateste a compatibilidade da solução a ser contratada com a infraestrutura e os sistemas de gestão atuais. Este documento é fundamental para garantir que a integração seja funcional e não gere custos imprevistos ou indisponibilidade de serviços.

27. Prosseguindo a avaliação, a instrução processual demonstra que o valor estimado de R$ 195.998,04 (cento e noventa e cinco mil, novecentos e noventa e oito reais e quatro centavos) foi definido com base em proposta da própria empresa, o que é uma metodologia aceitável para objetos de natureza exclusiva, onde a pesquisa com múltiplos fornecedores é, por definição, inviável.

28. Para cumprimento do inciso IV do art. 72, o processo foi instruído com a Certidão de Bloqueio Orçamentário, documento que comprova a existência de recursos previstos no orçamento para cobrir as despesas da contratação.

29. Para a comprovação de que o contratado atende aos requisitos de habilitação e qualificação mínima exigidos no Termo de Referência, a Administração deve verificar se o futuro contratado possui a aptidão jurídica necessária para assumir as obrigações, conforme o inciso V do art. 72 da Lei n.º 14.133/2021.

30. Além disso, é necessário comprovar a regularidade fiscal, social e trabalhista da Contratada, conforme estipulado no art. 68 da mesma lei, que deve ser instruída e analisada pela Diretoria de Compras e Licitações, conforme disciplina o §5º do art. 4 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023.

31. Quanto à minuta do contrato administrativo constante dos autos, verifica-se que as cláusulas contratuais estão alinhadas às obrigações necessárias à plena execução do

objeto contratado, caso seja decidido pelo prosseguimento da presente contratação por meio da inexigibilidade.

32. Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. Conforme se extrai do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, "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."

33. O sítio eletrônico oficial, por seu turno, é definido pelo art. 6º, inciso LII, da mesma lei como "sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades."

34. Assim, não há necessidade de publicação de atos no Diário Oficial no caso de contratação direta.

35. Vale destacar, ainda, que além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, no caso de contratação direta.

II. CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do processo, condicionada à realização de ajustes no Estudo Técnico Preliminar para adequação das estimativas de quantidades e preços e para inclusão de análise de compatibilidade técnica.

37. Recomenda-se, por fim, que os atos subsequentes observem as normas de publicidade e gestão contratual, seguindo rigorosamente os trâmites previstos na Lei nº 14.133/2021, a fim de garantir a transparência e a eficiência da execução.

38. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 16 de janeiro de 2026.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2026.01.16 16:51:45 -03'00'

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400