



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA
"Amazônia: Patrimônio dos brasileiros"
CONSULTORIA JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Parecer 208/2025/CONJUR/DPG

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, INCISO I, § 1º DA LEI FEDERAL Nº 14.133/21.POSSIBILIDADE.

1 - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Consultoria Jurídica - CONJUR, em conformidade com o art. 53 da Lei nº. 14.133/2021, o presente processo administrativo, para análise e emissão de parecer, quanto a possibilidade de contratação por Inexigibilidade de Licitação, e demais procedimentos, tendo como objeto: " Contratação de sistema de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, como suporte para a elaboração e controle da execução do Plano de Contratações Anual da DPE-RR, incluindo licenças de uso, treinamento e suporte técnico.

Consta nos autos:

Documento de Formalização de Demanda (0695865);

Estudo Técnico Preliminar (0703210);

Termo de Referência 120 (0717046);

Minuta de Contrato DCC (0725253);

Proposta Comercial GOVPLAN (0703201);

Certidão de exclusividade ABES (0695976);

Autorização da contratação por Inexigibilidade no Despacho 24160 (0704319);

Documento Classificação Orçamentária (0704409);

Justificativa da escolha do fornecedor e preço (0718066);

Declaração 412 - Responsabilidade Fiscal (0718703);

Pedido de Empenho (0718861);

Portaria 1282-2024-Agente de Contratação (0719592);

Documento CHECK LIST INEXIGIBILIDADE (0719475);

Cumpra registrar preliminarmente que a análise aqui empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta Consultoria Jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

É o breve relato.

2 - ANÁLISE JURÍDICA

2.1-DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Em regra, a Constituição Federal determinou no artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação, como se pode extrair da transcrição da redação do dispositivo ora citado:

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.

Contudo, a Lei nº 14.133/2021 prevê hipóteses em que a licitação será dispensada ou inexigível.

Ocorre a inexigibilidade de licitação quando há impossibilidade jurídica de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração. Este conceito é obtido no artigo 74, I, §1º do citado artigo:

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.

O inciso I, do art.74, por sua vez, dispõe especificamente sobre bens e serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

Acerca dessa hipótese de inexigibilidade de licitação, pontua a doutrina:

[...] a inviabilidade de licitação não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação. No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através da seleção da melhor proposta. [...] Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação. Na hipótese em que a razão da contratação direta é a exclusividade, torna-se necessária a apresentação de atestados de exclusividade porventura existentes. (CHARLES, Ronny. Lei de licitações públicas comentadas.

No caso presente, tem-se a certidão de exclusividade (0695976), na qual certifica que: "CERTIFICA mais que documentos devidamente firmados em seu poder atestam: 1) QUE a empresa GOVPLAN SISTEMAS INTELIGENTES LTDA é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo território nacional o programa para computador GOVPLAN e a prestar os serviços relativos a esse programa."

Isto posto, infere-se a presença dos requisitos característicos da inviabilidade de competição, e, conseqüentemente, a inexigibilidade licitatória, com base no artigo 74, I, da Lei n.º 14.133/2021.

Diante da apresentação do documento entendido como hábil a atestar a exclusividade, oportuno ressaltar o teor da Súmula n. 255 do TCU, que normatiza que nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade, vejamos: "Súmula 255 – TCU: Nas

contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade."

3- DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL PARA FINS DE CONTRATAÇÃO DIRETA

A Lei nº 14.133/2021 trouxe em seu art. 72, indicações dos documentos que devem instruir o processo de contratação direta, para os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Assim sendo, denota-se que, as contratações diretas fundamentadas na Lei nº 14.133/2021 devem seguir obrigatoriamente as exigências elencadas pelo art. 72, dentro das especificidades de cada processo, seja ele de inexigibilidade ou de dispensa de licitação.

Outrossim, vale destacar que no âmbito da Defensoria Pública do Estado de Roraima, foi publicada a RESOLUÇÃO CSDPE Nº 98, DE 17 DE JANEIRO DE 2024, para disciplinar a Lei Federal 14.133/2021- Lei de Licitações e Contratos.

Tal normativa determinou que os processos de contratações diretas, devem ser instruídos com os seguintes documentos:

Art. 148. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I- indicação do dispositivo legal aplicável;

II- autorização do ordenador de despesa;

III- consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado;

IV- no que couber, declarações exigidas na Lei Federal n.º 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos;

Quanto as contratações de Soluções baseadas em Software, deverão ser instruídas da seguinte forma: "Art. 234. A contratação de licenças deverá ser alinhada às reais necessidades da Defensoria Pública, com vistas a evitar gastos com produtos não utilizados, devendo ser justificadas na fase de planejamento da contratação os quantitativos, características e prazos do objeto."

Vale ressaltar que, torna-se imprescindível que o gestor responsável pela contratação na modalidade de inexigibilidade e/ou dispensa de licitação observe criteriosamente os requisitos legais para viabilizar a formalização adequada e regular da contratação direta.

Do Documento de Formalização da Demanda

Conforme disposto no art. 160 da Resolução CSDPE nº 98 de 17 de janeiro de 2024, o Documento de Formalização de Demanda é o documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar - ETP, encontra-se especificado nos arts. 160 a 173 da RESOLUÇÃO CSDPE Nº 98, DE 17 DE JANEIRO DE 2024, todas as disposições relativas a elaboração do ETP, dentre as quais ressalta-se, que o ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual (art. 161) elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante, ou pela equipe de planejamento, se houver (art. 162) e os elementos necessários que devem estar presentes no ETP (art.163).

Da análise dos autos, verifica-se que consta no item 2. do ETP a afirmação de que a contratação encontra-se prevista no Plano de Contratações Anual 2025 (2ª ALTERAÇÃO), publicado no dia 30 de abril de 2025 no [DEDPE/RR nº 1150](#), contratação de nº 113 (Aquisição/Contratação de Licenças de Softwares e Treinamentos), sendo atendido o disposto no art. 18 da Lei 14.133/21 e RESOLUÇÃO CSDPE Nº 98, DE 17 DE JANEIRO DE 2024.

Vale Ressaltar que nas contratações de Soluções baseadas em Software o ETP também deverá seguir todas as determinações descritas no Artigo 171, da RESOLUÇÃO CSDPE Nº 98, DE 17 DE JANEIRO DE 2024.

Mapa de Riscos

O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o processo de contratação direta poderá, se for o caso, contemplar a análise de riscos.

Do mesmo modo, a RESOLUÇÃO CSDPE Nº 98, DE 17 DE JANEIRO DE 2024, prevê quanto ao gerenciamento de riscos, em seus artigos 260 e 261:

Art. 260. Será realizado o gerenciamento dos riscos envolvidos em todas as etapas do processo da contratação.

[...]

§1º O gerenciamento dos riscos poderá ser dispensado, mediante justificativa, nos casos envolvendo contratação de objetos de baixo valor, considerado o valor limítrofe previsto no art. 75, I da Lei Federal nº 14.133, de 2021, ou de baixa complexidade.

(...)

§7º O gerenciamento de riscos materializa-se no documento denominado Mapa de Riscos, que será elaborado de acordo com a probabilidade e com o

impacto de cada risco identificado, por evento significativo, e deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I- ao final da elaboração do estudo técnico preliminar e antes da pesquisa de preços de que trata o art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021; e,

II- após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Art. 261. A responsabilidade pelo gerenciamento de riscos compete aos agentes públicos responsáveis pelo planejamento da contratação e ao gestor do contrato.

O mapa de riscos consiste na identificação dos riscos que possam comprometer o atendimento do interesse público, por meio da contratação pretendida, podendo ser dispensado no presente caso, conforme exposto acima, porém, deve haver justificativa para a não confecção do mesmo.

Do Termo de Referência

O termo de referência designa o documento jurídico administrativo previsto conforme estabelecido no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133 de 2021. O termo de referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços.

Da análise restrita do termo de referência presente nos autos, verifica-se que foi elaborado com o objetivo de contemplar as exigências legais, buscando a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, conforme prevê a RESOLUÇÃO CSDPE Nº 98, DE 17 DE JANEIRO DE 2024, sendo aprovado pela Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação, constando os elementos indispensáveis, estando o documento dentro dos parâmetros legais.

Nos casos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve-se observar o que está definido no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, para fins de obtenção do orçamento estimado da contratação:

Art. 23. [...] § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Além da regra legal, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que define no artigo 5º, os parâmetros a serem utilizados para estimar os custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133/21, bem como informa, no art. 7º as seguintes considerações:

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º. [...] § 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Constata-se que foi apresentado o respectivo Termo de Referência, devidamente aprovado pela autoridade competente (0717046).

Da Estimativa de Despesa e Da Justificativa do Preço

O art. 72, inciso II da Lei nº 14.133/2021 estabelece a necessidade da estimativa da despesa, que deverá ser elaborada conforme previsto no art. 23 da mesma lei.

O orçamento estimado das contratações públicas é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Nas hipóteses de contratação direta em que não for possível estimar a despesa, conforme disciplina o art. 23, §1º, o contratado, em consonância com a redação do art. 23, §4º da Lei nº 14.133/2021: "deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo."

Verifica-se, que foi apresentado nos autos, como forma de comparação de preço do mercado, os seguintes documentos:

- proposta comercial GOVPLAN (0703201);
- Documentos COMPROVAÇÃO DE VALOR - PLANO BÁSICO (0696061);

- Documentos COMPROVAÇÃO DE VALOR - PLANO BÁSICO 1 (0696062);
- Documentos COMPROVAÇÃO DE VALOR - PLANO BÁSICO 2 (0696063);
- Documentos COMPROVAÇÃO DE VALOR - PLANO BÁSICO 3 (0696064)
- Justificativa da escolha do fornecedor e preço (0718066).

Disponibilidade Orçamentária

O caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, determina que a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação orçamentária da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 150, da Lei nº 14.133/2021: "Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa."

Quanto a esse requisito consta declaração da Lei de Responsabilidade Fiscal (0718703) e pedido de empenho no valor de **R\$ 58.177,65** (cinquenta e oito mil cento e setenta e sete reais e sessenta e cinco centavos) (0718861).

Requisitos de Habilitação

De acordo com o art. 62, da Lei nº 14.133, de 2021, os documentos de habilitação, a serem apresentados como forma de demonstrar a capacidade do particular em realizar o objeto do contrato, divide-se em quatro tipos: a) jurídica; b) técnica; c) fiscal, social e trabalhista; d) econômico-financeira, cujos requisitos estão elencados nos arts. 66 a 69 da mesma lei.

Vale ressaltar que deve ser verificado se a empresa atende todas as condições, portanto, recomenda-se que o agente de contratação verifique todas as certidões e declarações apresentadas, se estão de acordo com o previsto na Lei 14.133/2021.

Da Justificativa da Escolha do Fornecedor

O art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que seja justificada a escolha do contratado, o que significa dizer, nos casos da contratação direta, a demonstração no bojo dos autos das razões fáticas que ensejaram a escolha daquele particular por intermédio de contratação direta.

Consta nos autos a Justificativa (0718066).

Autorização da Autoridade competente para a Contratação Direta e Publicidade da inexigibilidade e da contratação

O artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, para que ocorra a contratação direta.

Ressalta-se que, nos termos do parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 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. Outrossim, o art. 94 da mesma lei, dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Do mesmo modo, encontra-se disposto na Resolução CSDPE nº 98, de 17 de janeiro de 2024: "Art. 153. No caso de contratação direta, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial, deverá ocorrer como condição indispensável para a eficácia do ato."

No âmbito da Defensoria Pública do Estado de Roraima, foi publicada a Portaria 627 (0563017), publicada no DEPDE/RR nº 906, do dia 18 de abril de 2024, onde compete ao Diretor Geral da DPE/RR, conforme determina o artigo 1º, I, II, autorizar a abertura de processo licitatório e ato que autoriza a contratação direta, por dispensa e inexigibilidade de licitação.

Consta nos autos a Autorização para abertura da referida contratação, constante no Documento de Formalização e Demanda-DFD (0695865). Resta ausente, até o presente, o ato que autoriza a contratação direta.

Da minuta do contrato

No que concerne a minuta do contrato, destaca-se que deverá seguir as regras previstas no artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto a minuta de contrato trazida para análise, recomenda-se o que segue:

- Alterar o item 1.3.2 da CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO por não se tratar de dispensa eletrônica;
- No item 8.1.7. da CLÁUSULA OITAVA - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO, que cita: "Manter durante toda a vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições

exigidas para **habilitação na licitação;**”, substituir a expressão grifada, por não se tratar de processo licitatório;

- A CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES PERTINENTES À LGPD apresenta as obrigações pertinentes à Lei Geral de Proteção de Dados - Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, entretanto, é necessário que seja revisado tal item, considerando a RESOLUÇÃO CSDPE Nº 112, DE 08 DE JULHO DE 2025, que Institui a política de governança de privacidade e proteção de dados pessoais na Defensoria Pública do Estado de Roraima, para que esteja em harmonia com a referida resolução;
- Revisão da CLÁUSULA DÉCIMA - DA GARANTIA DE EXECUÇÃO, a fim de que a redação esteja de acordo com o disposto na Lei 14.133/2021, considerando que o tópico referente ao prazo para prestar garantia difere da lei de licitações, conforme o artigo 96, §3º da citada Lei e entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, quanto a prazo mínimo de 1(um) mês para prestar a garantia (antes da assinatura do contrato) quando o contratado optar pelo seguro-garantia e a possibilidade de outros prazos mas antes da assinatura do contrato quando a opção for por qualquer das outras modalidades de garantia; [Garantias - Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.](#)
- Retirar o item 13.7 da CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DO REAJUSTE, considerando que os itens 13.2 e 13.6 estabelecem quanto ao índice a ser aplicado;
- Por fim, nas cláusulas décima e da décima sexta até a décima oitava, as numerações não correspondem.

4 - CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando a instrução do feito, por haver amparo legal a permitir a pretendida contratação, esta Consultoria Jurídica opina pela possibilidade da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, §1º da Lei 14.133/2021, desde que atendidas as recomendações constantes no presente opinativo.

Ressalta-se, por pertinente, que uma vez satisfeitas as exigências legais, não carecem os autos de posterior retorno a esta Consultoria Jurídica para ratificação final, conforme artigo 189, §3º da Resolução CSDPE nº 98/2024.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

Encaminho os autos ao Controle Interno para emissão de parecer. Após, solicita-se o encaminhamento dos autos à Autoridade Superior desta Instituição, para apreciação.

Em 29 de agosto de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **WALQUÍRIA ALVES DE JESUS, Consultora Jurídica I**, em 31/08/2025, às 19:07, conforme horário oficial de Boa Vista/RR, com fundamento no art. 6º, § 1º do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), e Portarias DPG nº [877, de 1º de setembro de 2017](#) e nº [1251, de 15 de dezembro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.rr.def.br/autenticidade>, informando o código verificador **0728106** e o código CRC **34215CC5**.