PARECER Nº 443/2026-PLCCA/PGM

PROCESSO: : 00044.027143/2025-42.

CONSULENTE: Secretaria Municipal de Educação - SEMEC.

INTERESSADA: MOBILE WEB TECNOLOGIAS E SISTEMAS LTDA - EPP (MOBIMARK), CNPJ nº 11.455.066/0001-92.

ASSUNTO: Contratação Direta. Inexigibilidade de licitação. Prestação de serviços continuados de implantação e disponibilização de plataforma tecnológica educacional integrada, no modelo SaaS (Software como Serviço), denominada *"MobiEduca.ME"*, para monitoramento continuado do fluxo escolar e proteção social da Rede Pública Municipal de Ensino, por fornecedor exclusivo (Art. 74, I, da Lei nº 14.133/21).

LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO MODELO SAAS POR FORNECEDOR EXCLUSIVO . ART. 74, I, DA LEI Nº 14.133/2021. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO ROBUSTA E ATUAL DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO, NÃO BASTANDO A MERA CONTINUIDADE CONTRATUAL COM O FORNECEDOR ANTERIOR. DECRETO MUNICIPAL Nº 25.530/2024. PENDÊNCIAS DOCUMENTAIS E DIVERGÊNCIAS QUANTITATIVAS E DE VALORES A SANAR. PRAZO DE VIGÊNCIA DE ATÉ 15 (QUINZE) ANOS (ART. 114 DA LEI Nº 14.133/2021) CONDICIONADO À COMPROVAÇÃO DO ENQUADRAMENTO COMO SISTEMA ESTRUTURANTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE ATO AUTÔNOMO DE RATIFICAÇÃO E DE DESIGNAÇÃO DE FISCAL DO CONTRATO. CONCLUSÕES.

1. RELATÓRIO

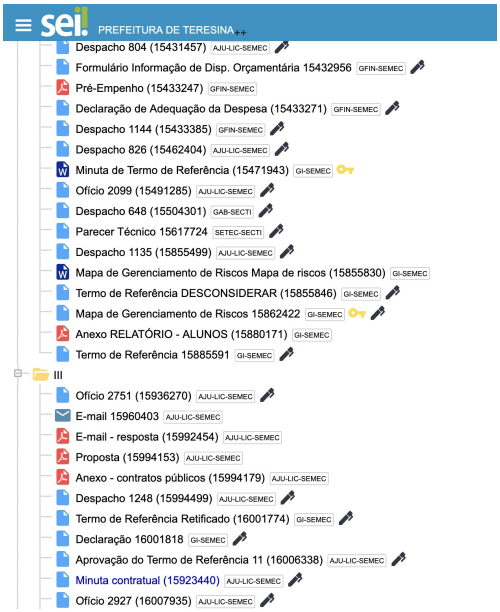
1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Educação a respeito da **possibilidade jurídica de contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação (art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021), para a prestação de serviços continuados de implantação e disponibilização de plataforma tecnológica educacional integrada, no modelo SaaS (Software como Serviço), da solução "MobiEduca.ME", destinada ao monitoramento continuado do fluxo escolar e à proteção social da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, junto à empresa MOBILE WEB TECNOLOGIAS E SISTEMAS LTDA - EPP (MOBIMARK), CNPJ nº 11.455.066/0001-92, tudo conforme o Ofício nº 3727/2026 - AJU-LIC-SEMEC (doc.** 16579775**) e os demais documentos que instruem os autos.**

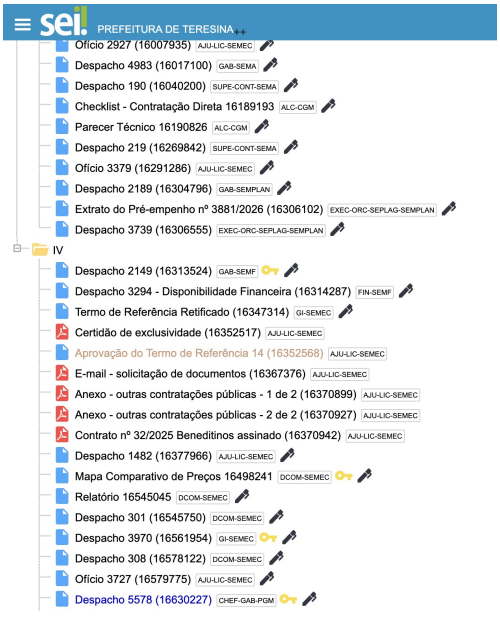
2. O processo tem origem no Memorando SEMEC nº 227/2025 (doc. 14048751), que noticiou o encerramento do Contrato nº 007/2020/SEMEC/PMT — firmado com a mesma empresa, à época por inexigibilidade de licitação sob a égide da Lei nº 8.666/93 — e na Autorização nº 14058539 - SE-SEMEC/GAB-SEMEC, que determinou a abertura de procedimento para a nova contratação.

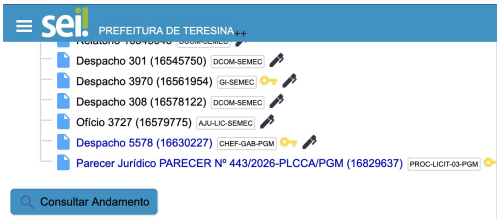
3. Ao longo da instrução, foram produzidos, entre outros, os seguintes elementos: Estudo Técnico Preliminar (doc. 15397885); sucessivas versões do Termo de Referência, culminando no Termo de Referência Retificado (doc. 16347314); Mapa de Gerenciamento de Riscos (doc. 15862422); Certidões de exclusividade emitidas pela ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software (docs. 15251752 e 16352517); Parecer Técnico da Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação (SECTI) sobre a solução de TIC (doc. 15617724); Checklist de Contratação Direta e Parecer Técnico da Controladoria Geral do Município (docs. 16189193 e 16190826); manifestações da SEMPLAN e da SEMF quanto à adequação orçamentária e à disponibilidade financeira (docs. 16306555, 16313524 e 16314287); e Relatório de pesquisa de preços da DCOM-SEMEC, com o respectivo Mapa Comparativo de Preços (docs. 16545045 e 16498241).

4. O processo foi encaminhado à Procuradoria Geral do Município por meio do Ofício nº 3727/2026 - AJU-LIC-SEMEC (doc. 16579775), tendo sido distribuído a esta Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos por meio do Despacho nº 5578/2026 - CHEF-GAB-PGM (doc. 16630227), último documento anexado ao caderno processual.


sei!
PREFEITURA DE TERESINA
00044.027143/2025-42
I
Memorando SEMEC 227 (14048751) GI-SEMEC
Autorização 14058539 GAB-SEMEC
Contrato nº 07/2020/SEMEC/PMT (14567300) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 283 (14567331) AJU-LIC-SEMEC
Anexo Código E-Governe DESCONSIDERAR (14572984) DCOM-SEMEC
Despacho 54 (14573021) DCOM-SEMEC
Anexo Código E-governe nº 28275 (14711365) DCOM-SEMEC
Anexo Código E-governe nº 41698 (14711398) DCOM-SEMEC
Despacho 87 (14712698) DCOM-SEMEC
Despacho 379 (14725894) AJU-LIC-SEMEC
Anexo DFD Revisado (15100177) GI-SEMEC
Despacho 1672 (15100187) GI-SEMEC
Documento de Oficialização da Demanda 1 (15131916) GI-SEMEC
Despacho 646 - Equipe (15162424) AJU-LIC-SEMEC
Ofício 1616 (15179805) AJU-LIC-SEMEC
E-mail 15183303 AJU-LIC-SEMEC
E-mail - resposta (15251089) AJU-LIC-SEMEC
Proposta (15251145) AJU-LIC-SEMEC
Certidão de exclusividade (15251752) AJU-LIC-SEMEC
Anexo - habilitação (15251927) AJU-LIC-SEMEC
II
RG e CPF do representante legal (15252060) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 703 (15255710) AJU-LIC-SEMEC
Estudo Técnico 15397885 GI-SEMEC
Termo de aprovação do ETP (15407345) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 804 (15431457) AJU-LIC-SEMEC


sei!
PREFEITURA DE TERESINA
Despacho 804 (15431457) AJU-LIC-SEMEC
Formulário Informação de Disp. Orçamentária 15432956 GFIN-SEMEC
Pré-Empenho (15433247) GFIN-SEMEC
Declaração de Adequação da Despesa (15433271) GFIN-SEMEC
Despacho 1144 (15433385) GFIN-SEMEC
Despacho 826 (15462404) AJU-LIC-SEMEC
Minuta de Termo de Referência (15471943) GI-SEMEC
Ofício 2099 (15491285) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 648 (15504301) GAB-SECTI
Parecer Técnico 15617724 SETEC-SECTI
Despacho 1135 (15855499) AJU-LIC-SEMEC
Mapa de Gerenciamento de Riscos Mapa de riscos (15855830) GI-SEMEC
Termo de Referência DESCONSIDERAR (15855846) GI-SEMEC
Mapa de Gerenciamento de Riscos 15862422 GI-SEMEC
Anexo RELATÓRIO - ALUNOS (15880171) GI-SEMEC
Termo de Referência 15885591 GI-SEMEC
III
Ofício 2751 (15936270) AJU-LIC-SEMEC
E-mail 15960403 AJU-LIC-SEMEC
E-mail - resposta (15992454) AJU-LIC-SEMEC
Proposta (15994153) AJU-LIC-SEMEC
Anexo - contratos públicos (15994179) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 1248 (15994499) AJU-LIC-SEMEC
Termo de Referência Retificado (16001774) GI-SEMEC
Declaração 16001818 GI-SEMEC
Aprovação do Termo de Referência 11 (16006338) AJU-LIC-SEMEC
Minuta contratual (15923440) AJU-LIC-SEMEC
Ofício 2927 (16007935) AJU-LIC-SEMEC


sei!
PREFEITURA DE TERESINA
Ofício 2927 (16007935) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 4983 (16017100) GAB-SEMA
Despacho 190 (16040200) SUPE-CONT-SEMA
Checklist - Contratação Direta 16189193 ALC-CGM
Parecer Técnico 16190826 ALC-CGM
Despacho 219 (16269842) SUPE-CONT-SEMA
Ofício 3379 (16291286) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 2189 (16304796) GAB-SEMPLAN
Extrato do Pré-empenho nº 3881/2026 (16306102) EXEC-ORC-SEPLAG-SEMPLAN
Despacho 3739 (16306555) EXEC-ORC-SEPLAG-SEMPLAN
IV
Despacho 2149 (16313524) GAB-SEMF
Despacho 3294 - Disponibilidade Financeira (16314287) FIN-SEMF
Termo de Referência Retificado (16347314) GI-SEMEC
Certidão de exclusividade (16352517) AJU-LIC-SEMEC
Aprovação do Termo de Referência 14 (16352568) AJU-LIC-SEMEC
E-mail - solicitação de documentos (16367376) AJU-LIC-SEMEC
Anexo - outras contratações públicas - 1 de 2 (16370899) AJU-LIC-SEMEC
Anexo - outras contratações públicas - 2 de 2 (16370927) AJU-LIC-SEMEC
Contrato nº 32/2025 Beneditinos assinado (16370942) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 1482 (16377966) AJU-LIC-SEMEC
Mapa Comparativo de Preços 16498241 DCOM-SEMEC
Relatório 16545045 DCOM-SEMEC
Despacho 301 (16545750) DCOM-SEMEC
Despacho 3970 (16561954) GI-SEMEC
Despacho 308 (16578122) DCOM-SEMEC
Ofício 3727 (16579775) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 5578 (16630227) CHEF-GAB-PGM


sei!
PREFEITURA DE TERESINA
Despacho 301 (16545750) DCOM-SEMEC
Despacho 3970 (16561954) GI-SEMEC
Despacho 308 (16578122) DCOM-SEMEC
Ofício 3727 (16579775) AJU-LIC-SEMEC
Despacho 5578 (16630227) CHEF-GAB-PGM
Parecer Jurídico PARECER Nº 443/2026-PLCCA/PGM (16829637) PROC-LICIT-03-PGM
Consultar Andamento

5. É o relatório, em síntese.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 135, da Lei Orgânica de Teresina, e do art. 2º, *caput*, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017, **incumbe a PGM prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do órgão consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa**.

7. **Ademais, esta manifestação jurídica tem por desígnio atender ao disposto no art. 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021**. **Nesse passo, o parecer jurídico em apreço tem natureza meramente opinativa, sendo, pois, despojado de caráter vinculante e de cunho decisório**. Desse modo, **o gestor público a quem foi legalmente conferido o exercício da competência para decidir sobre a contratação direta está legalmente autorizado a refutar as conclusões contidas na peça opinativa que lhe foi apresentada pela Procuradoria-Geral do Município, desde que o faça motivadamente.** Afinal, **o parecer jurídico emitido por este órgão consultivo não é decisão: ele até pode ser utilizado como fundamento a amparar a decisão administrativa - situação em que haverá o emprego de motivação *per relationem* -, mas sempre será despido de natureza decisória e de caráter vinculante.**

8. Destaque-se que **a dispensa dolosa de licitação sem respaldo legal pode vir a configurar improbidade administrativa nos termos do art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992, art. 73, da Lei 14.133/2021 e/ou crime tipificado no art. 337-E, do Código Penal**.

9. Outrossim, a presente consulta **tem por objeto estritamente a análise a respeito da possibilidade jurídica de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para contratação de empresa fornecedora exclusiva, , para contratação de empresa fornecedora exclusiva de solução de tecnologia da informação com fundamento no art. 74, I, da Lei 14.133/2021.**

2.1 DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO INCISO I DO ART. 74 DA LEI Nº 14.133/2021.

10. A Constituição Federal estabelece que as contratações da Administração Pública devam ser precedidas de licitação, procedimento destinado a garantir a igualdade de oportunidades na disputa àqueles que com aquela pretendam entabular negócios e também propiciar que a Administração tenha a sua disposição o melhor produto/serviço com o menor dispêndio de recursos possível.

11. A obrigatoriedade de licitação encontra-se no art. 37, XXI, da CF, que assim dispõe:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> 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."

12. Portanto, a regra no ordenamento jurídico brasileiro é de que os ajustes firmados pela Administração Pública sejam precedidos de licitação. Contudo, o próprio dispositivo constitucional ressalva essa exigência para os casos em que a licitação não seria o melhor caminho para o atendimento do interesse público.

13. A Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, bem como regulamenta o inciso XXI do art. 37 da CF, previu expressamente as hipóteses de contratação sem prévio procedimento licitatório, doravante chamadas de contratações diretas.

14. **As hipóteses de contratação direta são: a) licitação dispensada, prevista no art. 76, I, II e § 6º; b) dispensa de licitação, consoante o art. 75; e, c) inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, todos da Lei 14.133/2021.**

15. Nas lições de **José dos Santos Carvalho Filho**, *"na dispensa, a licitação é materialmente possível, mas em regra inconveniente; **na inexigibilidade, é inviável a própria competição"*** .

16. Já segundo Marçal Justen Filho, *"A inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa. Esse é o motivo pelo qual as hipóteses de inexigibilidade, indicadas em lei, são meramente exemplificativas, enquanto as de dispensa são exaustivas. É que somente a dispensa de licitação é criada por lei – logo, a ausência de previsão legislativa impede reconhecimento de dispensa de licitação."*

17. **Nesse sentido, o art. 74 da Lei de Licitações prevê, em seu *caput* e incisos, as situações que, devidamente justificadas pela Administração, possibilitam a contratação de obras, compras ou**

serviços por inexigibilidade de licitação.

18. No caso sob análise, pretende-se a contratação com base no art. 74, I, 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;**
>
> (...)
>
> § 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."**

19. **A impossibilidade da realização de procedimento licitatório está justificada, nos seguintes termos.**

20. A inviabilidade de competição, no presente caso, foi justificada, no Estudo Técnico Preliminar (item 8, doc. 15397885), a partir da alegada singularidade funcional da solução "MobiEduca.ME", descrita como ecossistema integrado de monitoramento ativo e proteção social, dotado de metodologia própria de "busca ativa" em tempo real, com interoperabilidade nativa com os sistemas dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público, algoritmo de detecção precoce de risco de evasão, módulo de combate ao bullying com canal de denúncia sigiloso e mecanismo de engajamento familiar independente de acesso à internet (uso de SMS).

21. A exclusividade do fornecedor está instruída pelas Certidões emitidas pela ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software (docs. 15251752 e, em sua versão mais atual, 16352517), que atestam ser a empresa MOBILE WEB TECNOLOGIAS E SISTEMAS LTDA - EPP a única e exclusiva desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, em todo o território nacional, do programa "MobiEduca.Me".

22. Contudo, impõe-se registrar que, nos termos da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, **não basta a mera declaração ou certidão de exclusividade emitida por entidade de classe: é dever do agente público responsável pela contratação adotar as providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade**, inclusive mediante diligências ou consulta direta ao fabricante, e para demonstrar, de forma concreta e funcional — não meramente nominal —, que nenhuma outra solução do mercado atende, de forma equivalente, ao conjunto de funcionalidades reputadas essenciais.

23. Nesse particular, observa-se que a justificativa que consta da versão final do Termo de Referência Retificado (item 2, "Fundamentação e Descrição da Necessidade da Contratação", doc. 16347314) apoia-se, preponderantemente, na continuidade da solução já em uso pela SEMEC e nos custos e transtornos operacionais associados a uma eventual migração tecnológica (perda de histórico de dados, necessidade de nova capacitação, readequação de fluxos), e não, prioritariamente, na demonstração técnica da singularidade funcional já desenvolvida no Estudo Técnico Preliminar (item 8) e no Parecer Técnico da SECTI (doc. 15617724).

24. Sobre esse ponto, cumpre alertar que a **mera continuidade contratual, a economia de custos de transição e a familiaridade dos usuários com a ferramenta não configuram, por si sós, inviabilidade de competição para os fins do art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021**. O que a lei exige é a comprovação objetiva de que o objeto, tal como definido pela necessidade pública, somente pode ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos — o que, no caso de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, pressupõe a demonstração de que as funcionalidades reputadas essenciais (e não a marca ou o nome comercial do sistema) não são encontradas, de forma equivalente e combinada, em nenhuma outra solução disponível no mercado.

25. Essa mesma preocupação foi expressamente sinalizada pelo Parecer Técnico da SECTI (doc. 15617724, itens 8.2 e 10.2), que recomendou (i) a inclusão de matriz técnica de exclusividade relacionando necessidade pública, funcionalidade essencial, diferencial técnico e impossibilidade de atendimento por solução similar; e (ii) que a análise de exclusividade recaia sobre funcionalidades essenciais dos módulos, e não sobre o nome comercial da solução ou a metodologia comercial adotada pela fornecedora, sob pena de a exclusividade nominal mascarar a existência de soluções funcionalmente equivalentes de outros fornecedores.

26. Recomenda-se, portanto, que a instrução final da contratação direta explicite, de forma autônoma e não meramente subsidiária à narrativa de continuidade, a matriz técnica de exclusividade acima referida, de modo a evidenciar, para além da certidão da ABES, a real singularidade funcional do objeto e a efetiva inexistência de soluções concorrentes aptas a atender à necessidade pública em condições equivalentes.

27. Registre-se, por fim, que a Certidão de exclusividade mais recente (doc. 16352517), emitida pela ABES em 23/07/2026, **possui validade de 180 (cento e oitenta) dias**, devendo a Administração atentar para que referido prazo permaneça em curso por ocasião da ratificação e da assinatura do contrato, sob pena de renovação da certidão.

28. De todo o modo, quanto à **justificativa**, **destaque-se que não compete ao órgão jurídico adentrar**

o mérito - oportunidade e conveniência – da atuação do administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

29. O papel do órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando a consulente, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

30. Em termos, para que seja obedecido os ditames legais para fins de enquadramento do artigo 71, I, da lei de Licitação e em consonância com a jurisprudência **não basta a mera declaração de exclusividade**, devendo o ato ter documentação e motivação robusta por parte do município para cumprimento da lei e afastamento da pluralidade de ofertas de material pedagógico. **Dessa forma, recomenda-se que seja acostado aos autos estudo técnico que demonstre, de forma fundamentada, a inviabilidade das demais ofertas disponíveis no mercado, justificando a opção pela contratação pretendida.**

31. Imperioso advertir que decisão recente do Tribunal de Contas do Piauí (BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA Teresina-PI | Ano 11 | Nº 02 Fevereiro 2026) em caso semelhante, que envolve a aquisição de livros, alerta que a simples juntada de declaração/carta de exclusividade não esgota o dever de motivação exigido para afastar o dever constitucional de licitar, vejamos:

> **Licitação. Inexigibilidade. Fornecimento de livros. Carta de exclusividade não esgota o dever de motivação exigido para afastar o dever de licitar.**
>
> EMENTA: CONTROLE EXTERNO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE. INVIABILIDADE DA COMPETIÇÃO NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA CADASTRO SISTEMA LICITAÇÕES WEB. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. EXPEDIÇÃO DE ALERTA E DETERMINAÇÃO (Representação. Processo TC/010612/2025– Relatora: Cons.ª Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga. Segunda Câmara. Acórdão Nº 40/2026, publicado no DOE/TCE-PI Nº 034/2026).
>
> I CASO EM EXAME
>
> **1. Representação encaminhada pelo Ministério Público do Estado do Piauí noticiando irregularidades na contratação direta para fornecimento de livros destinados à rede de ensino infantil e fundamental do Município.**
>
> II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO
>
> 2. Análise da legalidade da modalidade de contratação, inexigibilidade, para fornecimento de livros destinados à rede de ensino infantil e fundamental do Município.
>
> III. RAZÕES DE DECIDIR
>
> **3. A contratação direta, por inexigibilidade, constitui hipótese excepcional, cuja validade demanda demonstração documental e motivação suficiente quanto ao requisito nuclear: a inviabilidade de competição.**
>
> 4. A simples juntada de declaração/carta de exclusividade não esgota o dever de motivação exigido para afastar o dever constitucional de licitar.
>
> 5. Os elementos constantes dos autos não evidenciam justificativa técnico-pedagógica com densidade suficiente para afastar a pluralidade de ofertantes.
>
> **6. A via tecnicamente mais apropriada para a seleção de obras didáticas pré-qualificação, instrumento auxiliar previsto na Lei nº 14.133/2021 (art. 78, II), disciplinado no art. 80, apto a qualificar previamente bens/obras e fornecedores, definir requisitos objetivos e, quando cabível, estruturar competição entre os previamente qualificados, conferindo racionalidade, transparência e comparabilidade às escolhas administrativas.**
>
> 7. A adesão de Município ao Programa Nacional do Livro do Material Didático (PNLD), o qual disponibiliza obras didáticas gratuitamente a abranger a Educação Básica, exige justificativa técnica mais robusta a fim de evidenciar a inviabilidade de competição.
>
> 8. A ausência no cadastro no sistema Contratos Web do TCE/PI ofende aos arts. 10 e 11 da Instrução Normativa TCE/PI nº 06/2017.
>
> IV. DISPOSITIVO
>
> 9. Procedência. Aplicação de multa. Expedição de alerta e determinação. Sumário: Representação. Prefeitura Municipal de Luzilândia, Exercício 2025. Procedência. Aplicação de multa ao Prefeito Municipal. Expedição de alerta e determinação. Consonância parcial com o Ministério Público de Contas.
>
> Decisão unânime.
>
> (Representação. Processo TC/010612/2025– Relatora: Cons.ª Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga. Segunda Câmara. Acórdão Nº 40/2026, publicado no DOE/TCE-PI Nº 034/2026).

32. Verifica-se que, conforme orientação do TCE-PI, a contratação requer a adoção do instrumento auxiliar de pré-qualificação, previsto no art. 78, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e disciplinado no art. 80 do mesmo diploma legal. Diante disso, recomenda-se que o referido procedimento auxiliar seja adotado no presente caso ou, alternativamente, que sejam acostadas aos autos justificativa robusta e fundamentada para a sua não aplicação à hipótese concreta.

33. Caso decida prosseguir com a presente contratação direta, cabe lembrar que o art. 74, I, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, estabelece ainda que **a comprovação da exclusividade deverá ser feita através de 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, através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.

34. Insta destacar que, nos termos da jurisprudência do **Tribunal de Contas da União, não cabe apenas uma mera declaração de exclusividade, mas também a confirmação dessa condição, seja por diligências ou até mesmo consultas ao fabricante, inclusive adotando-se medidas acautelatórias com vistas a assegurar a veracidade das declarações prestadas pelos órgãos e entidades emitentes.**

35. Ainda, a súmula 255 do Tribunal de Contas da União dispõe 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.**

2.2 DA ANÁLISE DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

36. O Decreto Municipal de n° 25.530/2024, que "*dispõe sobre a regulamentação da contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional, no Município de Teresina, conforme previsto nos arts. 72, 74, 75 e 79, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos),*" regula atualmente a matéria no âmbito do Município de Teresina.

37. Nesse passo, todos os processos de contratação direta devem ser **instruídos com a documentação abaixo transcrita e seguir necessariamente o rito previsto na aludida norma**. Veja-se:

> "Art. 4° O processo de contratação direta deverá indicar expressamente o dispositivo legal que lhe confere embasamento, bem como ser instruído pelo órgão ou entidade contratante com os seguintes documentos:
>
> I - documento de formalização de demanda, com a justificativa da necessidade da contratação;
>
> II - estudo técnico preliminar e mapa de riscos;
>
> III - termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
>
> IV - estimativa de despesa, que deverá ser elaborada conforme legislação específica que trate de orçamentos referenciais para contratação;
>
> V - parecer jurídico, observada a legislação específica sobre atuação dos órgãos de assessoramento jurídico nas contratações públicas, e pareceres técnicos, se for o caso;
>
> VI - relatório de conformidade processual emitido pelo órgão de controle interno;
>
> VII - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
>
> VIII - comprovação de que o contratado preenche os requisitos mínimos de habilitação e qualificação mínima necessária, que deverão estar indicados no estudo técnico preliminar e/ou no termo de referência, conforme o caso;
>
> IX - declaração de verificação dos documentos de habilitação e qualificação, com manifestação expressa quanto ao preenchimento dos requisitos pelo possível contratado;
>
> X - proposta apresentada pelo fornecedor ou prestador de serviços, com a exposição de motivos de sua escolha;
>
> XI - justificativa de preços;
>
> XII - ato de ratificação e autorização do procedimento pela autoridade máxima do órgão ou entidade;
>
> XIII - minuta do contrato, se for o caso;
>
> XIV - Aviso de Contratação Direta e a comprovação de sua publicação no PNCP;
>
> XV - comprovação de publicação do ato de ratificação e autorização do procedimento no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no Diário Oficial do Município.
>
> § 1º Para os fins previstos nos incisos VIII e IX deste artigo, a autoridade máxima do órgão ou entidade iniciadora do processo, ou quem for por eles delegado, deverá indicar agente público para conferir a validade e a veracidade dos documentos apresentados pela futura contratada, ficando esse agente responsável pela declaração de preenchimento de requisitos de habilitação.
>
> § 2º No caso de contratação de pessoa física, serão exigidos dos possíveis contratados os documentos previstos no Decreto Municipal nº 23.847, de 24 de março de 2023.
>
> § 3º Regulamento específico disporá sobre a atuação do controle interno nos processos de contratação direta.
>
> § 4º A exigência de elaboração de estudo técnico preliminar, termo de referência e mapa de riscos deve seguir o disposto em legislação específica.
>
> § 5º Na hipótese de contratação direta com fundamento nas hipóteses previstas no art. 75, I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, em qualquer dos procedimentos adotados, deverá constar dos autos do processo comprovante de cumprimento dos limites legais de dispensa a fim de evitar o fracionamento de despesas.
>
> § 6º Após a confecção dos artefatos de contratação previstos nos incisos I a III, do caput deste artigo, o órgão ou entidade contratante deverá remeter os autos do processo à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos - SEMA.
>
> § 7º Após o recebimento dos autos do processo, a SEMA:
>
> I - poderá realizar a estimativa da despesa prevista no inciso IV do caput deste artigo ou delegar esse procedimento ao órgão ou entidade contratante;
>
> II - deverá consultar a disponibilidade do objeto no registro de preços municipal e, em caso positivo, orientar ao órgão ou entidade contratante para que utilize a ata de registro de preços municipal;
>
> III - deverá adotar providências para registro e controle de dados sobre compras sem licitação, catalogando

informações, no mínimo, sobre o objeto da contratação, valor estimado e órgão contratante, a fim de manter banco de informações que subsidiem tomadas de decisões pela gestão municipal.

§ 8º Caso a SEMA opte por realizar a estimativa da despesa, após a finalização desse procedimento, os autos devem ser devolvidos ao órgão de origem para continuidade do processo de contratação.

§ 9º Compete à Coordenação Central de Compras Públicas da SEMA a realização dos atos previstos nos §§ 7º e 8º, deste artigo.

(...)

Art. 6º Após a coleta de proposta de preços e selecionada a mais vantajosa para a Administração, deverão ser adotadas as providências elencadas nos incisos VI, VII, VIII, IX, X e XI, do caput do art. 4º, deste Decreto e, quando for o caso, enviar os autos ao órgão de assessoramento jurídico competente para controle prévio de legalidade."

38. Tem-se, portanto, a necessidade de juntada aos autos de todos os documentos acima relacionados, como logo a seguir será especificamente analisado.

39. De acordo com os arts. 5º e 72, da Lei nº 14.133/2021, todas as contratações, inclusive as contratações diretas, devem ser precedidas de planejamento adequado e formalizado no processo de contratação. Assim, a Administração deverá produzir todos os documentos elencados no art. 4º do Decreto Municipal nº 25.530/2024, acima já transcritos.

40. Embora se tratem de documentos de natureza eminentemente técnica, é salutar apontar observações pontuais a título de orientação jurídica.

41. No âmbito do Município de Teresina, o Decreto Municipal nº 24.006/2023 traz a **regulamentação acerca do estudo técnico preliminar (ETP)**, o qual deve apresentar o seguinte conteúdo:

"Art. 6° O estudo técnico preliminar buscará a melhor solução identificada dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação acerca 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, ou desde que justificada a impossibilidade, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;

III - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução;

IV - estimativas das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe 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, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias. tecnologias e inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições.

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 solução;

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 a 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; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 1° O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, V, VI, VII, VIII e XIII, deste artigo, e quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas."

42. Verifica-se que a própria Administração, por meio do Checklist de Contratação Direta elaborado pela Controladoria Geral do Município (doc. 16189193, com o correlato Parecer Técnico de conformidade, doc. 16190826), já realizou minucioso exame formal da instrução, apontando, na data de sua elaboração (17/08/2026), pendências que, em parte, foram supridas ao longo do processamento subsequente, e que, em parte, permanecem em aberto até o encaminhamento dos autos a esta Procuradoria. É o que se examina a seguir, tópico por tópico.

43. O Estudo Técnico Preliminar, elaborado à luz do art. 6º do Decreto Municipal nº 24.006/2023,

contempla a descrição da necessidade, a demonstração da singularidade da solução, a estimativa de quantidades (com lastro no demonstrativo de matrícula da rede — 91.398 alunos/92.520 matrículas, conforme adiante se examinará) e a justificativa da inexigibilidade e da escolha do fornecedor (item 8, doc. 15397885), estando, em linhas gerais, compatível com os elementos mínimos exigidos pelo art. 6º, §1º, do referido Decreto.

44. O Mapa de Gerenciamento de Riscos (doc. 15862422) foi formalmente produzido, contemplando riscos das quatro fases da contratação (planejamento, seleção do fornecedor, execução contratual e encerramento/transição), com identificação de causas, probabilidade, impacto, resposta ao risco e medidas preventivas.

45. Destaca-se, dentre os riscos identificados como de maior relevância pela própria Administração, exatamente a "fragilidade da justificativa da inexigibilidade" (probabilidade média, impacto alto), cujas medidas preventivas — juntada de certidão de exclusividade atualizada, demonstração técnica da singularidade operacional da solução e levantamento de mercado com registro das alternativas existentes — dialogam diretamente com a recomendação exposta no item 2.1, supra, e devem ser efetivamente implementadas nos autos, e não apenas identificadas no mapa de riscos, antes da ratificação da contratação.

46. Em relação ao **termo de referência**, **o Decreto Municipal nº 24.693/2023 elenca as diretrizes básicas para sua elaboração, específico para a aquisição de bens e contratação de serviços. Veja-se:**

> **"Art. 7° O Termo de Referência deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:**
>
> **I- a definição do objeto, incluídos:**
>
> a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços adotados pelo Município, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
>
> c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
>
> d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
>
> **II- fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas.**
>
> **III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular.**
>
> **IV - requisitos da contratação;**
>
> **V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;**
>
> **VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;**
>
> **VII - critérios de medição e de pagamento;**
>
> **VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no $ 1° do ar. 36. da Lei Federal n° 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;**
>
> **IX - estimativas do valor da contratação, nos termos da Instrução Normativa SEMA n° 01. de 2022, aprovada pelo Decreto n° 22.042. de 24 de janeiro de 2022, acompanhadas dos preços unitários referenciais. das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado: e**
>
> **X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.**"

47. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência em epígrafe, o Decreto Municipal nº 24.693/2023, art. 7º, elenca os parâmetros obrigatórios do Termo de Referência para aquisição de bens e contratação de serviços, quais sejam, em síntese: definição do objeto; fundamentação da contratação; descrição da solução considerado o ciclo de vida do objeto; requisitos da contratação; modelo de execução; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; estimativa do valor da contratação, com memórias de cálculo; e adequação orçamentária.

48. O Termo de Referência foi objeto de sucessivas retificações ao longo da instrução (Minuta de Termo de Referência, doc. 15471943; Termo de Referência, doc. 15885591; Termo de Referência Retificado, doc. 16001774; e, por fim, Termo de Referência Retificado, doc. 16347314, que é a versão que instrui o encaminhamento a esta Procuradoria). A versão final contempla, em linhas gerais, os elementos exigidos pelo art. 7º do Decreto Municipal nº 24.693/2023, inclusive Instrumento de Medição de Resultados (IMR) com dez indicadores de desempenho — disponibilidade, desempenho, atendimento de suporte, funcionamento de alertas, integridade dos dados, funcionamento de integrações, funcionamento de relatórios, atualização da base e efetividade da reversibilidade —, o que denota incorporação relevante das recomendações técnicas anteriormente formuladas pela SECTI (doc. 15617724).

49. Chama a atenção, todavia, o prazo de vigência estabelecido no item 1.4.1 do Termo de Referência Retificado (doc. 16347314): 01 (um) ano, prorrogável até o limite máximo de 15 (quinze) anos, com fundamento no art. 114 da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que efetivamente autoriza vigência máxima de 15 anos para "o contrato que previr a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação". Ocorre que

a Lei nº 14.133/2021 não define, em seu texto, o conceito de "sistema estruturante de tecnologia da informação", cabendo à Administração, no caso concreto, demonstrar tecnicamente — e não apenas invocar o dispositivo legal — que a solução "MobiEduca.ME" efetivamente se enquadra nessa categoria excepcional, e não na disciplina geral do art. 106 da Lei nº 14.133/2021 (limite de até 5 anos, prorrogável até o máximo de 10 anos), aplicável à generalidade dos serviços e fornecimentos contínuos, inclusive de tecnologia da informação.

50. Recomenda-se, assim, que conste dos autos, antes da ratificação da contratação, manifestação técnica específica e fundamentada da SECTI demonstrando, à luz de critérios objetivos (essencialidade da solução para o planejamento, a coordenação, a execução e a descentralização de atividades finalísticas da SEMEC; grau de integração da plataforma às rotinas administrativas e pedagógicas da rede; impacto de eventual descontinuidade), o efetivo enquadramento do objeto como sistema estruturante de tecnologia da informação, sob pena de a vigência contratual pactuada extrapolar os limites legais aplicáveis à generalidade das contratações de solução de TIC.

51. Observa-se, ainda, divergência entre os quantitativos utilizados nos diferentes documentos que instruem os autos: o Estudo Técnico Preliminar (doc. 15397885) baseia-se em 91.398 alunos; o Termo de Referência Retificado final (doc. 16347314, item 15.1) utiliza 92.520 matrículas; e o Relatório de pesquisa de preços da DCOM-SEMEC (doc. 16545045) refere-se a 91.328 alunos. Conquanto os Despachos nº 301/2026-DCOM-SEMEC e nº 3970/2026-GI-SEMEC (docs. 16545750 e 16561954) tenham esclarecido tratar-se de conceitos distintos ("alunos" e "matrículas"), recomenda-se que a instrução final explicite, de forma uniforme e definitiva, a base numérica efetivamente adotada para o cálculo do valor contratual, de modo a eliminar qualquer dúvida quanto à precisão do quantitativo e do valor estimado da contratação.

52. Da mesma forma, há divergência entre o valor estimado no Termo de Referência Retificado e o valor consignado nos despachos de adequação orçamentária e financeira: o item 15.1 do Termo de Referência Retificado (doc. 16347314) estima o valor mensal em R$ 297.914,40 e o valor anual em R$ 3.574.972,80, ao passo que o Despacho nº 3739/2026 - EXEC-ORC-SEPLAG-SEMPLAN (doc. 16306555) e o Despacho nº 3294/2026 - FIN-SEMF (doc. 16314287) indicam valor total da despesa de R$ 2.533.552,56, sendo R$ 1.447.905,66 relativo ao exercício de 2026. Recomenda-se o esclarecimento expresso dessa aparente discrepância nos autos — inclusive quanto ao período orçamentário efetivamente coberto pelos valores reservados —, de modo a assegurar que a dotação e a disponibilidade orçamentária/financeira efetivamente comprovadas nos autos sejam suficientes e compatíveis com a integralidade do objeto e do prazo pretendidos.

53. _O Parecer Técnico da SECTI (doc. 15617724), elaborado com lastro na Nota Técnica nº 03/2020 do TCE-PI — que orienta a contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação —, concluiu pela viabilidade técnica da contratação condicionada ao aperfeiçoamento da instrução em pontos específicos, dentre os quais: justificativa para eventual cumulação dos papéis de integrante técnico e requisitante na equipe de planejamento; robustecimento da análise comparativa de soluções, com foco em funcionalidades e não em nomes comerciais; formalização de Mapa de Gerenciamento de Riscos; e detalhamento de requisitos próprios do modelo SaaS — notadamente propriedade e governança dos dados, segurança da informação e LGPD, continuidade operacional, backup e recuperação de desastres, interoperabilidade e, sobretudo, reversibilidade e mitigação do risco de aprisionamento tecnológico (vendor lock-in), inerente à contratação por inexigibilidade de solução hospedada pelo próprio fornecedor exclusivo.

54. A análise dos autos indica que parte relevante dessas recomendações foi incorporada à versão final do Termo de Referência e ao Mapa de Gerenciamento de Riscos (doc. 15862422), que contemplam, entre outros, indicador específico de "efetividade da reversibilidade" no IMR e riscos relacionados à dependência tecnológica do fornecedor, com respectivas medidas de tratamento (exigência de plano de reversibilidade, exportação de dados em formato aberto, documentação técnica e apoio à migração).

55. Não obstante, **não consta dos autos manifestação complementar e conclusiva da própria SECTI confirmando expressamente que as pendências técnicas por ela apontadas no Parecer Técnico (doc.** 15617724**) foram integralmente sanadas nas versões subsequentes do Termo de Referência**. Recomenda-se, assim, que tal confirmação técnica expressa seja juntada aos autos antes da formalização da contratação, especialmente quanto à segurança da informação e à proteção de dados pessoais de alunos, responsáveis e servidores (LGPD), dado o volume e a sensibilidade dos dados tratados pela plataforma.

2.2.4 Do parecer da Controladoria Geral do Município e das pendências remanescentes

56. O Checklist de Contratação Direta e o correlato Parecer Técnico da Controladoria Geral do Município (docs. 16189193 e 16190826) manifestaram-se favoravelmente ao prosseguimento do feito, por considerar que o processo não apresenta vícios insanáveis, desde que suprida a juntada dos documentos apontados como "ausentes". Da confrontação entre aquele checklist e a instrução processual posterior, constata-se que algumas pendências já foram sanadas — a exemplo da manifestação da SEMPLAN quanto à dotação orçamentária (doc. 16304796) e da SEMF quanto à disponibilidade financeira (doc. 16314287), bem como da pesquisa formal de preços com o respectivo relatório técnico (docs. 16498241 e 16545045) —, ao passo que outras permanecem pendentes até a presente data, merecendo destaque as seguintes:

- **a) consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e ao Sistema Licitações Web do TCE-PI, para verificar a disponibilidade do objeto em ata de registro de preços do Município e, na sua ausência, a respectiva declaração de inexistência de ata (art. 4º, §6º, I e II, do Decreto Municipal nº 25.530/2024)** — não localizada nos autos até o encaminhamento a esta Procuradoria;

- **b) designação formal de fiscal(is) do contrato**, nos termos do art. 117, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 — expressamente apontada como não localizada pelo próprio parecer da Controladoria Geral do Município (item 2.1 do doc. 16190826);

- **c) expedição de ato autônomo de ratificação e autorização da contratação direta pela autoridade máxima competente**, nos termos do art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 4º, XII, do Decreto Municipal nº 25.530/2024. Verifica-se que o único ato de aprovação formal constante dos autos até o momento é a "Aprovação do Termo de Referência" (doc. 16006338), a qual, conforme seu próprio teor, qualifica-se como etapa interna e preparatória da fase de planejamento (art. 6º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 24.693/2023), não se confundindo com o ato de ratificação e autorização da própria contratação direta, que, nos termos do art. 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021, deve ser praticado após o controle prévio de legalidade a cargo desta Procuradoria;

- **d) correção da Declaração de Utilização de Minuta Padrão** (doc. 16001818), que, tal como consta dos autos, faz referência expressa a objeto diverso do ora examinado — "licenças de softwares para elaboração de projetos de engenharia" —, incongruência que deve ser sanada mediante nova declaração adequada ao objeto e ao Termo de Referência efetivamente contratados, em atendimento ao art. 7º, §§2º a 4º, do Decreto Municipal nº 24.693/2023.

57. Registre-se que as pendências elencadas nas alíneas "a" a "d" não configuram, por si sós, óbice insuperável à contratação direta pretendida, tratando-se de exigências de ordem formal e instrumental que devem ser satisfeitas antes da ratificação e da assinatura do contrato, sob pena de fragilizar a regularidade formal do procedimento perante os órgãos de controle.

58. Voltando ao objeto central da análise jurídica, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (art. 72, III, da Lei n.º 14.133/2021, acima transcrito) e demonstre documentalmente nos autos a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente: a) a inviabilidade de competição (o órgão consulente deve demonstrar as reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto, o qual deve apresentar características especiais e ímpares, ou seja, só haver uma solução que atenda à necessidade da Administração) ; e, b) a existência de apenas um único fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado.

59. Tendo em vista a necessária motivação dos atos administrativos, para fins de inexigibilidade de licitação, **a Administração precisa deixar comprovado, nos autos, a natureza singular do objeto da contratação que inviabiliza a realização da competição, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa e adequação dos preços.**

60. De todo o modo, quanto à **justificativa**, **destaque-se que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência – da atuação do administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.**

61. O papel do órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando a consulente, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

62. Por sua vez, **o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partir-se-á da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos**.

63. Sublinhe-se que este órgão consultivo não possui a expertise necessária para rechaçar ou acolher o mérito da aludida motivação apresentada pelo gestor. Em processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, não compete ao assessor jurídico adentrar no mérito dos atos administrativos. A função do consultor jurídico é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades. (HC 171576 MC/RS – RIO GRANDE DO SUL. MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 31/05/2019).

64. **Prosseguindo, foi juntada aos autos a autorização para a contratação direta (doc.** 14058539**), em cumprimento ao art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021.**

65. Deverá ser atestado nos autos, ainda, que a presente contratação estará contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (art. 9º, do Decreto Municipal nº 24.006, de 24 de abril de 2023).

66. Outrossim, para a contratação direta por meio da inexigibilidade de licitação prevista no **art. 74, I, da Lei 14.133/2021**, é imprescindível a **justificativa do preço**, conforme dicção do **art. 72, VII, do mesmo diploma**, **que deverá ser realizada mediante pesquisa de mercado, nos termos do art. 23 da Lei n.º 14.133/2021**:

> “Art. 23 (...)
>
> (...)
>
> § 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.
>
> § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
>
> II - 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 a hora de acesso;
>
> III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
>
> § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.
>
> § 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.”

67. Para demonstrar a compatibilidade de preços foi colacionado aos autos o documento **DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO DA DESPESA** (id 15433271).

68. **Outrossim, é necessário que conste nos autos relatório de pesquisa de preços que declare nos autos que a pesquisa de preços de referência atende ao comando do art. 11 da Instrução Normativa aprovada pelo Decreto Municipal nº 22.042, de 24 de Janeiro de 2022, notadamente em relação à necessidade de obediência dos parâmetros mínimos da estimativa de despesa/preço. Alerta-se que conste na pesquisa de preços os preços mínimo, máximo, mediana, desvio padrão por item, bem como conste consulta ao PNCP (contratos do mesmo fornecedor para o mesmo programa) com prints/relatório; comprovação de tabela pública de preços do fornecedor e política de descontos; declaração/parecer de que não há substitutos equivalentes e que o preço é compatível com o praticado nacionalmente; registro de tentativa de negociação (mesmo em inexigibilidade).**

69. **Destaca-se que é indispensável atentar-se para a firme jurisprudência do TCE-PI sobre a questão (em consonância com a redação do art. 72, VII, da Lei 14.133/2021) no sentido da necessidade da robusta justificativa de preços*:***

> **“Registre-se, por oportuno, que na análise técnica da Auditoria deste C. TCE/PI foram detectadas falhas que embasaram a constatação exposta acima, quais sejam: a) ausência de planilha analítica da justificativa de preços pelos produtos e serviços adquiridos; b) inexistência de ampla pesquisa mercadológica que comprovasse a inviabilidade de competição; c) justificativa insuficiente da singularidade do objeto a ser contratado; d) inexistência de parâmetros de preços capazes de possibilitar a justificação dos custos dos contratos (fls.23/24 da peça 48)” (TC 019374/2021).**

70. Continuando**, a presente contratação está condicionada a declaração emitida pela SEMPLAN e SEMF da disponibilidade orçamentária e financeira.**

71. Alerta-se, ainda, que foi juntado ao feito nota de Pré-Empenho (doc. 15433247**), no entanto é necessário colacionar, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.**

2.3 DA ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL

72. Quanto à minuta do contrato, os requisitos e elementos a serem contemplados são aqueles previstos no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades da contratação, abaixo transcrito. **Frise-se que a minuta do contrato deve estar em harmonia com o termo de referência.**

> "Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
>
> I - o objeto e seus elementos característicos;
>
> II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
>
> III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
>
> IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
>
> V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
>
> VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
>
> VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
>
> VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
>
> IX - a matriz de risco, quando for o caso;
>
> X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
>
> XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
>
> XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
>
> XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
>
> XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
>
> XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
>
> XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
>
> **XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;**
>
> **XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;**
>
> XIX - os casos de extinção."

73. Consta dos autos minuta contratual (doc. 15923440), contemplando, entre outras, cláusulas de vigência, obrigações das partes, penalidades, rescisão e foro, compatíveis, em linhas gerais, com as exigências dos arts. 92 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, devendo, contudo, ser ajustada para refletir, com exatidão, os valores, quantitativos e o prazo de vigência que vierem a ser definitivamente consolidados nos autos, à luz das observações formuladas nos itens anteriores.

74. Ademais, **é imprescindível a designação por escrito de um ou mais fiscais do contrato, conforme já apontado pela própria Controladoria Geral do Município**, nos termos do art. 117, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, dada a natureza continuada da prestação e a relevância do acompanhamento técnico da execução de solução SaaS que trata dados pessoais de alunos, responsáveis e servidores.

75. Por fim, a eficácia dos atos de contratação direta está condicionada à publicação do Aviso de Contratação Direta e à comprovação de sua publicação no PNCP, bem como à publicação do ato de ratificação e autorização do procedimento no PNCP e no Diário Oficial do Município, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 4º, XIV e XV, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 25.530/2024 — providências que constituem, corretamente, fase posterior à presente manifestação jurídica, mas cujo cumprimento deve ser assegurado antes do início da execução contratual.

76. Por fim, a formalização da contratação direta está condicionada à prévia aprovação/autorização do ordenador de despesa do órgão consulente, nos termos dos arts. 1º, 3º, II, IV, V e VI, e 5º, *caput*, do Decreto Municipal nº 23.544, de 18 de janeiro de 2023, autorização essa já constante dos autos em sua fase inaugural (doc. 14058539), sem prejuízo de eventual necessidade de ratificação específica dessa autorização em vista das retificações substanciais de objeto, quantitativo e valor havidas ao longo da instrução.

77. É obrigatória, ademais, as seguintes providências em relação à publicidade da contratação, tudo conforme exigido pelos arts. 94, da Lei nº 14.133/2021, e 22, I, do Decreto Municipal nº 25.530/2024. Veja-se:

> **"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.**
>
> **§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser**

publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados."

"Art. 22. Compete ao órgão iniciador do procedimento divulgar e manter, à disposição do público, os seguintes atos:

I - os avisos de contratação direta e outros documentos previstos neste Decreto, que serão divulgados no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP;

II - o ato de autorização e de ratificação da contratação direta e, quando for o caso, os termos de adjudicação e de homologação do objeto da contratação, no Diário Oficial do Município de Teresina e no PNCP, no prazo de 5 (cinco) dias contados da sua assinatura;

III - o contrato celebrado e seus aditamentos ou instrumento congênere, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, no PNCP; e

IV - o extrato do contrato e seus aditamentos, no Diário Oficial do Município de Teresina e no PNCP.

Parágrafo único. A publicação no PNCP e/ou no Diário Oficial do Município, nos casos previstos nos incisos I a IV do caput deste artigo, é condição para eficácia dos atos praticados e dos contratos e ou aditivos firmados."

78. Ademais, necessária a designação por escrito de um ou mais fiscais do contrato, conforme a disciplina contida no art. 117, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

79. Por fim, a **formalização da contratação direta está condicionada à prévia aprovação do ordenador de despesa do órgão consulente, por força dos arts. 1º, 3º, II, IV, V, VI, e 5º, *caput*, do Decreto Municipal nº 23.544, de 18 de janeiro de 2023.**

3. CONCLUSÃO

80. **Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, administrativos e o juízo de oportunidade e conveniência do ato pretendido, esta Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios opina no sentido de que a contratação almejada (art. 74, I da Lei 14.133/2021) somente poderá ser realizada desde que atendidos os requisitos legais e as recomendações feitas ao longo deste opinativo, em especial as constantes dos itens 2.1 (reforço da demonstração técnica e funcional da singularidade da solução e da veracidade da exclusividade, para além da mera continuidade contratual) e 2.2.1 a 2.2.5 (mapa de riscos, harmonização de quantitativos e valores, comprovação do enquadramento como sistema estruturante de TI para fins do art. 114 da Lei nº 14.133/2021, consulta ao PNCP/Licitações Web do TCE-PI sobre ata de registro de preços, designação de fiscal do contrato, expedição de ato autônomo de ratificação e correção da Declaração de Utilização de Minuta Padrão).**

81. Eis o parecer, salvo melhor juízo a respeito da matéria.

82. Ato contínuo, encaminha-se os presentes autos à Chefia desta PLCCA para apreciação superior.

83. Destaque-se, ao final, que o presente parecer tem seus efeitos condicionados à apreciação do mesmo pela Exma. Procuradora-Geral do Município de Teresina/PI.

Teresina-PI, *datado e assinado eletronicamente.*

ARI RICARDO DA ROCHA GOMES FERREIRA
Procurador do Município de Teresina/PI
Matrícula n° 47.165 - OAB/PI n° 8.255
Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos

Documento assinado eletronicamente por **Ari Ricardo da Rocha Gomes Ferreira**, **Procurador do Município**, em 27/09/2026, às 15:44, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://sei.teresina.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0** informando o código verificador **16829637** e o código CRC **17BC7990**.