



PARECER Nº 34/2025/PROCURADORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 00248.001686/2025-10

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO Nº 75/2025 - Dispensa Emergencial - Programa Contabilidade - 3Tecnos

Contratação de licença de uso de software de gestão integrada do tipo Enterprise Resource Planning – ERP, que contenha os seguintes módulos: (1) Contabilidade Pública, Financeiro, Orçamentária e Centro de Custos; (2) Folha de Pagamento; (3) Licitações, Compras e Contratos; (4) Materiais de Consumo (Almoxarifado); (5) Patrimônio; (6) Frota de veículos, bem como a prestação de serviços de migração dos dados, implantação, treinamento, customizações, suporte e manutenção contínua por 12 meses – DISPENSA EMERGENCIAL - POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico acerca de contratação direta através de dispensa de Licitação, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para **Contratação de licença de uso de software de gestão integrada do tipo Enterprise Resource Planning – ERP, que contenha os seguintes módulos: (1) Contabilidade Pública, Financeiro, Orçamentária e Centro de Custos; (2) Folha de Pagamento; (3) Licitações, Compras e Contratos; (4) Materiais de Consumo (Almoxarifado); (5) Patrimônio; (6) Frota de veículos, bem como a prestação de serviços de migração dos dados, implantação, treinamento, customizações, suporte e manutenção contínua por 06 meses.**

Inicialmente, a contratação emergencial tem como requisito situação emergencial ou calamitosa a ser justificada pelas unidades responsáveis pela elaboração dos documentos iniciais e essenciais para o procedimento licitatório, bem como à gestão dos contratos, *in casu*, tendo em vista o esgotamento do prazo contratual e a impossibilidade legal da prorrogação contratual em razão do que dispõe o art. 57, inciso IV, da Lei 8666/93 que, inclusive, somente prevê a prorrogação emergencial dos contratos de serviços contínuos com fulcro no §4º do mesmo dispositivo.

Assim, foi o processo remetido à Procuradoria para análise quanto à possibilidade de contratação emergencial, cuja justificativa deve estar devidamente fundamentada no DFD, ETP, TR e Mapa de Risco.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, entrou em vigência, em 1º de abril de 2021, tornando possível a utilização da dispensa de licitação, utilizando os novos limites constantes no art. 75, os quais são superiores aos da Lei nº 8.666/93.

A dispensa de licitação se verifica nas situações em que, embora viável competição entre particulares, a lei reconhece a incompatibilidade entre a licitação e os valores norteados na atividade administrativa, sob o prisma de proporcionalidade.

Quanto à formação do processo, o mesmo deve conter os documentos elencados no art. 72 da Lei 14133/2021, atento, também, ao que diz o art. 73, *verbis*:

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.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Portanto, indene de dúvida a formação de processo específico para Dispensa de Licitação com todos os documentos necessários ao prosseguimento da contratação direta.

II.1. DA VIABILIDADE DE COMPETIÇÃO:

A dispensa de licitação é consagrada por lei para situações em que é viável a competição. A lei determina a dispensa de citação por reconhecer que a sua ocorrência não traria os benefícios pretendidos ou, mesmo, acarretaria outros malefícios indispensáveis. A licitação seria uma solução inadequada ou desnecessária para promover o atendimento às necessidades coletivas ou comprometeria a realização de outros valores igual protegido pelo direito

II.2. DA QUESTÃO DE CUSTO E BENEFÍCIO:

Toda licitação envolve uma relação de custo e benefício. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referente à demora para o desenvolvimento dos atos da licitação. Também podem existir outras espécies de custo a ser examinado caso a caso.

Em contrapartida a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. A dispensa da licitação decorre do reconhecimento por lei de que os custos inerentes a uma licitação superam os benefícios que dela poderiam advir. A lei dispensa licitações para evitar o sacrifício dos interesses coletivos e supra individuais.

II.3. A ESCOLHA LEGISLATIVA FUNDAMENTADA: A PROPORCIONALIDADE:

Todas as hipóteses de dispensa de citação presente apresentam em comum a característica de previsão legislativa. Não se admite a criação de um caso de dispensa sem lei assim dispondo e no caso em tela enquadra-se no artigo 75, inciso VIII, da Lei 14.133/ 2021, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

...

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890)

Vejamos posicionamento do TCU – Tribunal de Contas da União:

Licitar previamente é a regra para a contratação de bens, obras, serviços [1], mas há exceções expressamente previstas em lei, em que se admite a contratação direta, ou seja, contratar sem prévia licitação pública.

A contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação [2]. A inexigibilidade ocorre quando a competição entre fornecedores é inviável, impossibilitando a licitação, seja em razão da singularidade do objeto contratado ou da existência de um único agente apto a fornecê-lo ou da contratação de todos os interessados que atendam aos requisitos definidos na contratação (credenciamento).

Já nas hipóteses de dispensa, a competição é viável, mas licitar não é obrigatório, pois, nesses casos previstos pela Lei, realizar o procedimento pode não ser a opção mais adequada para atender ao interesse público.

Assim como ocorre no processo licitatório, a contratação direta foi tratada pelo legislador como um processo, o qual deve contemplar etapa de planejamento a fim de [3]:- identificar a necessidade da contratação; - definir o objeto para o atendimento da necessidade; - estimar os quantitativos e os valores de cada item.

...
O processo de contratação direta deve ser instruído com o documento de formalização de demanda (DFD)[13]. Além disso, a contratação deve estar prevista no Plano de Contratações Anual, exceto em algumas situações, a exemplo das dispensas de licitação por emergência ou calamidade pública [14].

Além do DFD, deverão ser elaborados, quando cabível, os seguintes artefatos [15]: estudo técnico preliminar (ETP). Em regra, deve ser elaborado o ETP, pois é por meio dele que serão analisados os elementos essenciais ao planejamento da contratação, incluindo os dispostos no art. 72 da Lei 14.133/2021. Em casos excepcionais, de forma motivada, ele poderá ser dispensado. Para as organizações da APF do Poder Executivo, o ETP será dispensado na hipótese de contratação direta prevista no inciso III do art. 75 da Lei 14.133/2021 (licitações desertas ou fracassadas). Ademais, será facultado nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 da Lei (dispensa de licitação por valor, por situação de guerra ou grave perturbação da ordem, por emergência ou calamidade pública). Apesar de não ser mais tratada como hipótese de dispensa de licitação, vale mencionar que a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, também dispensa a elaboração do ETP[16]; análise de riscos da contratação e da execução contratual[17]; termo de referência (TR), elaborado comumente para contratações de fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral. No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a IN – Seges/ME 81/2022, art. 6º, § 1º, determinou que os processos de contratação direta serão instruídos com TR. Vale mencionar que o art. 11 da referida IN estabelece que a elaboração do TR é “dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei 14.133/2021, nas adesões a atas de registro de preços e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos; projeto básico ou projeto executivo, para contratações de obras e de serviços de engenharia. Para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada no ETP a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico (PB)[18]. Ademais, nos casos de contratação integrada, o PB não será exigido, devendo ser elaborado apenas o anteprojeto, e nas semi-integradas, o projeto executivo será elaborado pelo contratado [19].

Ressalta-se que, independentemente de a futura contratação ser precedida ou não de licitação, será necessário realizar o adequado e prévio planejamento. Ao final do planejamento, o processo de contratação direta deve ser submetido a parecer jurídico, para controle prévio de legalidade, e a pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos[20].

A análise jurídica pode ser dispensada por ato da autoridade jurídica máxima competente, para contratações de baixo valor, de baixa complexidade, com entrega imediata do bem (prazo de entrega de até 30 dias da ordem de fornecimento [21]) ou quando forem utilizadas minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico [22].

...
Por fim, vale ressaltar que o art. 73 da Lei 14.133/2021 [26], o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

(<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-processo-de-contratacao-direta/>)

No caso aqui tratado, o contrato com a empresa 3Tecnos venceu em 30 de setembro de 2025, tendo a Gestão de Contratos justificado a não realização de novo procedimento de Pregão Eletrônico diante do fato de que estava em tratativas com o COFEN para a instalação do Sistema SIGEN com o Banco do Brasil e o Sistema IMPLANTA – programa de contabilidade que é compatível com o SIGEN e necessário que vai unificar a base de dados dos profissionais inscritos nacionalmente. A formalização da Dispensa Emergencial somente poderá ocorrer caso reste demonstrada a essencialidade do serviço a ser minuciosamente justificada no bojo do processo administrativo correspondente à contratação. Ademais, nos referidos autos administrativos também deve ser proferida autorização expressa pela autoridade superior.

Ainda, há que se repisar que a dispensa em comento tem caráter excepcionalíssimo. Trata-se, pois, de solução excepcional que não pode ser utilizada como solução ordinária sob pena de ofensa ao texto constitucional (art. 22, inciso XXVII, cc. o art. 37, XXI), notadamente, aos princípios da moralidade e legalidade, insculpidos no artigo 37, caput, da Carta Magna.

II.4. DA SELÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA:

A contratação emergencial encontrou a base de preço pelo mesmo valor já praticado no contrato anterior sem aplicação do reajuste anual, o que prejudicou a pesquisa de preço tendo em vista que a empresa a ser contratada é a mesma que já detém todos os dados e é responsável pelo programa de contabilidade pública, gestão de pessoas, patrimônio, entre outros, programas esses necessários e de interesse da administração pública.

II.5. DA GARANTIA AOS PRINCÍPIOS DA REPÚBLICA E DA ISONOMIA:

A ausência de licitação não pode ser interpretada, também nessa hipótese, como autorização para as contratações abusivas ou infringentes ao princípio da isonomia. A ora contratação direta justifica-se pelas dificuldades de compatibilizar a transferência onerosa do direito de exploração de um invento ou de uma tecnologia com as formalidades da licitação.

No caso em tela, a Administração Pública observou as formalidades em geral exigível em qualquer hipótese de contratação, pois mesmo sendo contratação direta não autoriza o afastamento das formalidades indispensável a realização de qualquer contrato.

No procedimento em tela observa-se que foi obedecido todos os requisitos que a lei dispõe, ou seja, os documentos que devem compor a dispensa de licitação estão junçados aos autos.

Deve constar documento de formalização da demanda, termo de referência devidamente preenchido com especificações e todos os detalhes que a lei é exige, a estimativa de despesa calculada e na forma estabelecida no artigo 23, o parecer técnico que demonstra o atendimento dos requisitos exigidos, demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, bem como deve estar nos autos a razão de escolha do contratado, a justificativa de preço e autorização da autoridade competente, portanto preenchendo todos os requisitos do artigo 72 da lei 14133 de 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;

VIII - autorização da autoridade competente.

Assim, o gestor, ao decidir pela dispensa de licitação emergencial, deverá iniciar o processo com um documento que apresente a necessidade da contratação para que, se for o caso, seja realizado um estudo técnico preliminar para definir a melhor solução para atendimento da necessidade, analisando-se, inclusive, os riscos daquelas soluções possíveis, para, ao final, indicar qual a solução mais viável a ser contratada.

Percebe-se que a necessidade da contratação se encontra amplamente demonstrada e justificada por relatório técnico, no qual não cabe ao jurídico adentrar no juízo de conveniência e oportunidade.

Em relação à Dotação Orçamentária, percebe-se a existência de relatório contábil com saldo orçamentário, devendo a contabilidade atestar e providenciar o empenho para regularização contratual e posterior pagamento, conforme SD (1134137), relatório contábil (1134138) e demonstrativo de despesa orçamentário (1137381), todos no processo SEI nº 00248.001686/2025-10.

Deve constar nos autos aprovação e autorização da autoridade competente, podendo ser *ad referendum*, devendo constar nos autos Extrato de Ata da Reunião Plenária – Gestão 2024/2026 que aprove a contratação, especificando, inclusive, o acatamento da justificativa apresentada pela Gestão de Contratos.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, no que tange à Contratação por dispensa eletrônica, mediante dispensa de licitação, com fundamento no **Art. 75, VIII, da lei 14.133/2021**, cumpridas as formalidades administrativas para a **Contratação de licença de uso de software de gestão integrada do tipo Enterprise Resource Planning – ERP, que contenha os seguintes módulos: (1) Contabilidade Pública, Financeiro, Orçamentária e Centro de Custos; (2) Folha de Pagamento; (3) Licitações, Compras e Contratos; (4) Materiais de Consumo (Almoxarifado); (5) Patrimônio; (6) Frota de veículos, bem como a prestação de serviços de migração dos dados, implantação, treinamento, customizações, suporte e manutenção contínua por 06 meses**, desde que conste dos autos aprovação e autorização da autoridade competente, podendo ser *ad referendum*, ou Extrato de Ata da Reunião Plenária – Gestão 2024/2026 que aprove a contratação por Dispensa de Licitação Emergencial, especificando, inclusive, o acatamento da justificativa apresentada pela Gestão de Contratos

O presente parecer jurídico tem caráter opinativo, ressaltando os termos dos arts. 6º e 7º da Lei 8906/94, assim como atento à ética que disciplina o exercício da advocacia, devendo ser aprovado pela Plenária ou “*Ad Referendum*” da Presidência, em conformidade com o Regimento Interno do COREN/SE.

Aracaju, 10 de outubro de 2025.

JOSÉ FONSECA GESTEIRA NETO
ADVOGADO COREN/SE

OAB/SE 4183



Documento assinado eletronicamente por **JOSE FONSECA GESTEIRA NETO - Matr. 58, Advogado(a)**, em 10/10/2025, às 20:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1161434** e o código CRC **3BC9FB0E**.