



CONSELHO FEDERAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS
SBS, Qd 02, Bloco Q, Edifício João Carlos Saad - Bairro Asa Sul - CEP 20070-021 - Brasília - DF - www.confere.org.br
14º andar, salas 1401 a 1406 - CEP 70070-120

PARECER - PROCURADORIA GERAL

PARECER Nº 57/2026 – PROCURADORIA-GERAL

Ref.: Processo SEI nº 00.000068/2026. Processo Administrativo de Contratação Direta nº 06/2026. Inexigibilidade de Licitação nº 02/2026. – Serviços técnicos de revisão, migração, validação e implantação do Plano de Contas no âmbito do software proprietário Siscont.NET. – Contratação direta. Lei nº 14.133, de 2021, art. 74, inciso I. Possibilidade.

Examina-se proposição de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, da empresa IMPLANTA INFORMÁTICA LTDA, para execução dos serviços de “revisão, migração, validação e implantação do Plano de Contas, com parametrização e ajustes sistêmicos, elaboração de relatório técnico de conformidade, condução de homologação e acompanhamento de implantação”^[i], serviços esses necessários ao cumprimento do Acórdão nº 2402/2022 – TCU – Plenário e da Decisão Normativa nº 216/2025 – TCU, por meio dos quais “os Conselhos Profissionais são instados a uniformizar e integrar suas informações contábeis e financeiras, assegurando comparabilidade e confiabilidade nos demonstrativos nacionais”^[ii].

I - RELATÓRIO

O processo foi iniciado com o Documento de Formalização de Demanda nº 009/2026 (**ID 9426**), o qual refere que o objeto a contratar envolve a “execução de serviços técnicos especializados voltados à revisão, adequação, parametrização, homologação e implantação definitiva do novo Plano de Contas no ambiente do sistema Siscont.NET, bem como a integração e validação contábil com os sistemas correlatos utilizados pela categoria”. Conforme o DFD, os serviços incluem:

- i) Análise e validação técnica da estrutura do novo Plano de Contas proposto;
- ii) Adequação sistêmica e contábil ao padrão do Siscont.NET;
- iii) Coordenação técnica e orientação do grupo de trabalho nacional, envolvendo o CONFERE e os Conselhos Regionais;
- iv) Homologação e aplicação final da nova estrutura contábil em ambiente de produção; e

v) Integrações e validações sistêmicas complementares, assegurando a coerência entre os módulos contábeis e patrimoniais.

Devidamente autorizados os procedimentos preparatórios para a contratação, por Despacho do Diretor-Presidente no DFD, seguiram-se a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (**ID 9428**) e do Termo de Referência (**ID 9692**). Em razão do Despacho desta Procuradoria-Geral (**ID 10320**), foram juntadas versões reformuladas do Estudo Técnico Preliminar (**ID 10833**) e do Termo de Referência (**ID 10834**), as quais substituem as anteriores.

Além das peças já citadas, ao processo foram juntados os demais documentos necessários à instrução da contratação direta, dentre os quais se destacam:

a) Proposta nº 400385/2025, de 3 de julho de 2026, da empresa IMPLANTA INFORMÁTICA LTDA. (**ID 10835**);[\[iii\]](#)

b) Documentos relativos à propriedade industrial expedidos pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Certidão nº 028/2026, de exclusividade de fornecimento de produtos, expedida pela Associação das Empresas de Tecnologia da Informação do Distrito Federal (ASSESPRO/DF) e Atestado de Capacidade Técnica expedido pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (**ID 9964**);

c) Despacho do Gerente Administrativo Financeiro informando disponibilidade de recursos na Rubrica 6.2.2.1.1.01.04.04.005 - SERVIÇOS DE INFORMÁTICA (**ID 10011**);

d) Documentos de habilitação jurídica (**ID 10055**) e de regularidades fiscal e trabalhista e de qualificações técnica e econômico-financeira expedido pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), e de regularidade junto ao TCU, ao CADIN e ao Fisco do Distrito Federal (**ID 10014**);

e) Documentos relacionados à justificação do preço proposto ou relacionados com a matéria (**ID 9965**, **10015**, **10017** e **10054**), e conclusivo sobre a JUSTIFICATIVA DE PREÇOS (**ID 10231**); e

f) Despacho do Gerente de Aquisições em que faz relatório sobre a tramitação do processo e sobre a sua formalização documental (**ID 10232**).

Nesta oportunidade, depois da juntada do ETP e do TR reformulados (**ID 10833/10834**), em atendimento ao Despacho desta Procuradoria-Geral (**ID 10320**), o processo retorna para manifestação quanto ao controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, nos termos do mesmo Despacho da Gerência de Aquisições (**ID 10232**).

A manifestação a cargo desta Procuradoria-Geral está circunscrita, no caso, ao controle prévio de legalidade relativo à contratação direta proposta pela Gerência de Auditoria, respeitadas as disposições do art. 53, § 4º da Lei nº 14.133, de 2021, *verbis*:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

(...)

É o relatório. Segue manifestação jurídica.

II - CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE

Preliminarmente, registra-se que se inserem nos critérios de conveniência e oportunidade a especificação e a quantificação de serviços a serem contratados para atenderem aos interesses do CONFERE e dos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais, termos em que não cabe a este órgão de assessoramento jurídico imiscuir-se em tais escolhas.

III - ESCOLHA DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO

A Gerência de Auditoria propõe a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, da empresa IMPLANTA Informática Ltda. para a “execução de serviços técnicos especializados voltados à revisão, adequação, parametrização, homologação e implantação definitiva do novo Plano de Contas no ambiente do sistema Siscont.NET, bem como a integração e validação contábil com os sistemas correlatos utilizados pela categoria”.

O fundamento legal invocado como permissivo para a contratação direta tem a seguinte redação na Lei nº 14.133/2021:

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.

(...). (Os destaques são novos).

A contratação direta não se apresenta como opção discricionária da Administração. Depende de estar configurada a inviabilidade de competição, que, no caso dos autos, depende da demonstração de que a proponente é fornecedora exclusiva dos serviços e que tal exclusividade fique suficientemente demonstrada

no processo de contratação.

A título de demonstração dos requisitos do inciso I combinado com o § 1º do art. 74, a Gerência de Auditoria relata, no Estudo Técnico Preliminar (ID 10833):

7. ENQUADRAMENTO JURÍDICO – CONTRATAÇÃO DIRETA (INEXIGIBILIDADE)

A recomendação é pela instauração de processo de contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, em razão da inviabilidade de competição decorrente da exclusividade da solução tecnológica Siscont.Net, já utilizada pelo Sistema CONFERE/CORES, e cuja proprietária e titular dos direitos inerentes à propriedade industrial é a empresa IMPLANTA Informática Ltda.

7.1. FUNDAMENTO LEGAL (ART. 74, INCISO I, LEI Nº 14.133/2021)

A presente contratação fundamenta-se no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de hipótese de inexigibilidade de licitação decorrente de inviabilidade de competição, em razão da necessidade de contratação de serviços que somente podem ser prestados por empresa exclusiva em relação à solução tecnológica Siscont.Net, observada a comprovação documental exigida pelo § 1º do referido dispositivo. No caso, a fornecedora exclusiva é a empresa IMPLANTA Informática Ltda, que, nos termos da documentação juntada ao processo (ID 9964) é a proprietária do programa de computador e titular dos direitos inerentes à propriedade industrial.

Também no Termo de Referência (ID 10834) a Gerência de Auditoria relata as características dos serviços a serem contratados e que submetem a contratação aos permissivos e requisitos do art. 74, inciso I e § 1º da Lei nº 14.133/2021:

Classificação do objeto quanto à heterogeneidade ou complexidade

1.2. O objeto desta pretendida contratação vem a ser o conjunto de serviços técnicos voltados à revisão, migração, validação e implantação do Plano de Contas do Sistema CONFERE/CORES com parametrização e ajustes sistêmicos, elaboração de relatório técnico de conformidade, condução de homologação e acompanhamento de implantação. A execução desse conjunto de serviços exige acesso à arquitetura, às parametrizações internas, às regras de funcionamento, códigos fontes [...] e aos demais componentes sistêmicos da solução tecnológica proprietária Siscont.NET, solução essa de propriedade da empresa IMPLANTA Informática Ltda., conforme demonstrado pelos documentos juntados ao processo (ID 9964).

1.3. Não sendo possível que qualquer empresa, ainda que detentora de expertise técnica na área envolvida, execute os serviços que demandam acesso à arquitetura, às parametrizações internas, às regras de funcionamento, códigos fontes e aos demais componentes sistêmicos da solução tecnológica proprietária Siscont.NET, dado que a empresa IMPLANTA Informática Ltda. é proprietária da solução e sobre essa detém os direitos de propriedade industrial nos termos do Certificado expedido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), além de ser fornecedora exclusiva dos serviços nos termos da Certidão nº 028/2026, expedida pela Associação das Empresas de Tecnologia da Informação do Distrito Federal (ASSESPRO/DF) (ID 9964), não cabe outra forma de contratação que não a contratação direta, ao fundamento da inexigibilidade de licitação autorizada nos termos do art. 74, inciso I combinado com § 1º da Lei nº 14.133/2021.

Do exposto, verifica-se que a Gerência de Auditoria demonstrou, seja pela argumentação expendida, seja pela documentação carreada ao processo, a possibilidade legal de promover a contratação direta, ao fundamento da inexigibilidade de licitação descrita no art. 74, inciso I e § 1º da Lei nº 14.133/2021.

IV - DA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

A fundamentação adotada pela Gerência de Auditoria para a contratação direta dos serviços, junto à empresa IMPLANTA Informática Ltda, foi o art. 74, inciso I, combinado com § 1º da Lei nº 14.133, cuja transcrição foi feita na Parte III deste parecer, acima.

A caracterização, como serviços prestados por fornecedor exclusivo, para os fins do art. 74, inciso I, e § 1º da Lei nº 14.133, de 2021 – que, no caso, decorre de a empresa ser titular dos direitos inerentes à propriedade industrial sobre o programa de computador envolvido nos serviços, e também ser detentora de documentação que reconhece que a empresa é a fornecedora exclusiva do produto/serviço – foi expressamente afirmada pela Gerência de Auditoria, conforme já examinado na Parte III deste parecer.

Sem embargo das prerrogativas da área demandante para as escolhas da modalidade de contratação e da executora dos serviços, o procedimento para a contratação direta deve atender aos requisitos do art. 72 da Lei nº 14.133, como se examina a seguir.

Art. 72, I: Documento de Formalização de Demanda

Os requisitos do inciso I do art. 72 estão atendidos. O processo está instruído com o Documento de Formalização de Demanda (**ID 9426**) devidamente aprovado pela autoridade competente. Depois das orientações contidas no Despacho desta Procuradoria-Geral (**ID 10320**), a área demandante juntou versões reformuladas do Estudo Técnico Preliminar (**ID 10833**) e do Termo de Referência (**ID 10834**).

Da análise dos autos, verifica-se a ausência de estudo formal específico de riscos, tendo sido realizada, contudo, avaliação simplificada, compatível com a natureza da contratação. Os riscos identificados constam do Capítulo 11. ANÁLISE DE RISCOS (SÍNTESE) do Estudo Técnico Preliminar (**ID 10833**), não se evidenciando exposição relevante a risco financeiro direto, uma vez que os pagamentos serão realizados apenas depois de concluída a prestação dos serviços.

Assim, não obstante a alta complexidade do objeto, mas tendo em vista a ausência de pagamentos antecipados e os controles quanto à execução a serem empreendidos pelas áreas de interesse, admite-se a análise de riscos realizada de forma simplificada, em observância aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

Art. 72, II: Estimativa de despesa

A estimativa de despesas de que trata o inciso II foi fixada, em definitivo, no Termo de Referência em R\$ 137.500,00 (cento e trinta e sete mil e quinhentos reais), correspondente à totalidade dos serviços a serem executados, incluindo os sistemas em uso no CONFERE e nos 24 Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais (**ID 10834**).

A adequação do valor proposto às práticas de mercado será verificada quando do exame, neste parecer, do requisito do inciso *VII – justificativa de preço*.

Art. 72, III: Parecer jurídico e pareceres técnicos

Reputam-se aderentes com exames da natureza de pareceres técnicos as instruções conduzidas por meio do Documento de Formalização de Demanda (**ID 9426**), do Estudo Técnico Preliminar (**ID 10833**), do Termo de Referência (**ID 10834**) e da JUSTIFICATIVA DE PREÇOS (**ID 10231**).

De igual forma, as manifestações e informações constantes nos despachos e documentos da área demandante e das áreas de instrução do processo (**ID 9695, 9963, 10015 e 10232**) servem aos propósitos dos pareceres técnicos previstos na legislação, eis que objetivam aperfeiçoar as justificativas técnicas e melhor instruir a contratação.

A exigência de parecer jurídico a que se refere a Lei está sendo atendida nesta oportunidade.

Art. 72, IV: Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

A satisfação do requisito do inciso IV do art. 72 está atendida no Despacho do **ID 10011**, que informa a disponibilidade de recursos no montante de R\$ 2.695.709,10 na Rubrica: 6.2.2.1.1.01.04.04.005 - SERVIÇOS DE INFORMÁTICA, o que é superior à estimativa de gastos na contratação pretendida.

Art. 72, V: Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

A habilitação jurídica da empresa IMPLANTA Informática Ltda. está formalizada com a juntada ao processo do seu contrato social (**ID 10055**). Neste se observa objetivo social que compreende “Prestação de serviços de assessoria e consultoria em tecnologia da informação, desenvolvimento de softwares e de sistemas ou programas de computador, suporte e treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial”, o que é aderente com a natureza dos serviços a serem contratados.

A qualificação técnica da proponente decorre tanto da sua condição de detentora da propriedade industrial dos programas de computador envolvidos nos sistemas e serviços – propriedade industrial essa originada do desenvolvimento de tais softwares –, como da anterior prestação de serviços devidamente atestada por tomadores de seus serviços, tudo conforme a documentação juntada no **ID 9964**.

As regularidades fiscais e trabalhista, junto ao FGTS, à Justiça do Trabalho, ao Tribunal de

Contas da União e ao CADIN constam do **ID 10014**. Os documentos alusivos às regularidades fiscais, trabalhista e FGTS deverão ser atualizados em data anterior à assinatura do contrato, como condição para o ato.

Art. 72, VI: Razão da escolha do contratado

As razões da escolha da contratada coincidem com as razões declinadas para a Parte II - ESCOLHA DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO, deste parecer.

A elas se remete, uma vez que nelas a Gerência de Auditoria justifica a escolha da proponente para a prestação dos serviços cuja contratação é pretendida.

Art. 72, VII: Justificativa de preço

A hipótese de contratação direta de serviços técnicos, a serem prestados por empresa detentora de exclusividade do provimento dos sistemas e da prestação dos serviços (Lei nº 14.133/2021, art. 74, I), atrai, como elemento de justificação do preço, a disposição do § 4º do art. 23 da mesma Lei, que prevê:

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.

(...)

§ 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.

(...)

No que se refere à justificativa do preço, foi juntada aos autos nota fiscal emitida pela proponente ao tomador de serviços Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA). Diante da insuficiência de documentos fiscais para a demonstração do previsto no § 4º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, notadamente em face da novidade dos serviços, a Gerência de Auditoria exarou a JUSTIFICATIVA DE PREÇOS (**ID 10231**) em que reconhece justificado o preço proposto conforme a seguinte conclusão:

Assim, resta devidamente demonstrada a adequação e razoabilidade do preço praticado pela empresa Implanta Informática Ltda para prestação dos serviços técnicos especializados de padronização, migração, validação e implantação do Plano de Contas Nacional do Sistema CONFERE/CORE's.

Art. 72, VIII: Autorização da autoridade competente.

Em relação ao requisito do inciso VIII do art. 72 – autorização da autoridade competente –, este se divide em momentos distintos.

O inicial se deu quando a autoridade do CONFERE aprovou o DFD (ID 9426) e autorizou a instauração do procedimento de contratação direta. A partir desta manifestação da Procuradoria-Geral o senhor Diretor-Presidente do CONFERE poderá, se estiver de acordo com a instrução do processo, autorizar a contratação direta proposta pela Gerência de Auditoria.

Do instrumento de contratação

O item 7.1 do Termo de Referência prevê que “O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei nº 14.133, de 2021, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.”

Não consta do processo a Minuta de Contrato. Nesse sentido, registra-se que o exame quanto à conformidade das cláusulas e disposições contratuais ao que consta das peças que instruem a proposição de contratação direta – DFD, ETP e TR – será feito quando do encaminhamento da Minuta de Contrato à verificação desta Procuradoria-Geral.

V - CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral opina pela possibilidade de prosseguimento do procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Os autos devem ser submetidos à deliberação do Diretor-Presidente do CONFERE que, se estiver de acordo com a instrução processual, poderá ratificar o procedimento e autorizar a contratação direta proposta pela Gerência de Auditoria.

Ressalva-se que a Minuta de Contrato, a ser elaborada pela área responsável, deverá ser submetida ao exame desta Procuradoria-Geral, para os fins do art. 53, § 4º da Lei nº 14.133.

É o parecer.

Brasília, 7 de julho de 2026.

Carlos Alberto de Medeiros

Assessor Jurídico

Lucas Willian dos Santos Ramos

Assessor Jurídico

[i] Texto extraído do Termo de Referência, **ID 10834**, item 1.1.

[ii] Texto extraído da Proposta da empresa IMPLANTA Informática Ltda, **ID 10835**, fls. 2.

[iii] A Proposta de **ID 10835** substitui a Proposta de **ID 9426**.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Alberto de Medeiros, Assessor Jurídico**, em 07/07/2026, às 12:55, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Willian dos Santos Ramos, Assessor Jurídico**, em 07/07/2026, às 13:16, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.confere.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0010857** e o código CRC **56F7D358**.