PARECER JURÍDICO N.º 90/2025

Assunto: Parecer jurídico sobre o Processo Administrativo nº 129/2025, relativo à contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de aplicativos de gestão pública.

1.RELATÓRIO

Trata-se de Ofício nº 74/2025 encaminhado pelo Setor de Licitações, para emissão de parecer jurídico referente ao Processo Administrativo nº 129/2025.

O referido processo tem por objeto Contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de aplicativos de gestão pública, que atenda às especificações técnicas, aos quantitativos e os serviços técnicos correlatos, incluindo serviços complementares necessários ao funcionamento dos sistemas, migração de dados (se for o caso), suporte técnico, manutenção corretiva, legal e evolutiva, com acesso ilimitado de usuários, conforme descrito no documento de formalização da demanda, à fl. 01 dos autos.

O presente processo foi instruído com a seguinte documentação: Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Mapa de Risco, Parecer de Disponibilidade Orçamentária e minuta do edital.

É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. Da obrigatoriedade do parecer jurídico no processo licitatório

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 determina que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para análise jurídica do órgão de assessoramento jurídico. Constata-se, pela redação do dispositivo, que não se trata de mera opção do gestor, mas de um dever. Assim, está-se diante de parecer obrigatório. Essa é também a posição da escorreita doutrina, como se observa na obra de Felipe Dalenogare Alves:

> **"Embora o Presidente da República tenha vetado o § 2o do art. 53, o parecer jurídico continua sendo obrigatório e não vinculante, uma vez que, desaprovando a continuidade da contratação, no todo ou em parte, poderá ser motivadamente rejeitado pela autoridade máxima do órgão ou entidade." (Livro Manual de Direito Administrativo, fls. 225)**

Cabe frisar que o controle prévio de legalidade não abrange os demais aspectos envolvidos no expediente, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. De fato, rememora-se que a manifestação parecerista é restrita aos aspectos jurídicos dos expedientes e dos documentos submetidos à análise, não alcançando questões relacionadas ao objeto, às condições de fornecimento e ao valor das contratações.

Caso se identifique, no curso desta análise, algum ponto que apresente inconsistências ou lacunas fora do escopo jurídico, a questão será objeto de recomendação ao setor competente, a quem caberá aprofundar o exame, adotar as providências necessárias e corrigir eventuais falhas de planejamento.

Por sua vez, os aspectos estritamente jurídicos que eventualmente apresentarem desconformidades serão pontuados nesta manifestação, com vistas à sua correção. Ressalte-se que a continuidade do trâmite processual sem a devida observância das orientações aqui expostas constituirá responsabilidade exclusiva da autoridade administrativa encarregada do procedimento.

Feitas essas considerações preliminares, passa-se à análise do tema propriamente dito.

2.2. Da documentação instruindo o processo na fase preparatória.

Inicialmente, cabe mencionar que a documentação será analisada à luz da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações). Nesse primeiro momento, teremos como parâmetro o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, em que traz o rol de requisitos necessários aos procedimentos.

No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que foi elaborado por servidor vinculado à área administrativa da entidade requisitante, com o respectivo documento devidamente inserido nos autos, conforme consta nas fls. 107-112.

Ainda, observa-se que a Secretaria de Administração foi responsável por identificar e justificar a necessidade da contratação, considerando-a pertinente e indispensável à consecução do interesse público. Tal conclusão foi devidamente fundamentada no ETP, que apresentou a seguinte justificativa pormenorizada:

> ***"A Administração Municipal de Nova Trento atualmente conta com um sistema de gestão pública informatizado que integra diversos módulos essenciais ao funcionamento da máquina administrativa, como contabilidade, folha de pagamento, licitações, tributação, protocolo, tesouraria, entre outros. Contudo, o contrato vigente com a empresa fornecedora foi encerrado, sendo indispensável realizar nova contratação para garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos. A ausência de um sistema informatizado inviabiliza o desenvolvimento das rotinas básicas da Prefeitura e dos demais entes da Administração, afetando diretamente a execução orçamentária e financeira, a arrecadação de tributos, o cumprimento das obrigações legais junto aos órgãos de controle, a transparência dos atos administrativos e o atendimento ao cidadão. Sem uma solução tecnológica de gestão, a Administração não consegue operar suas atividades de forma segura, eficiente e legal, o que compromete não apenas a execução interna. Diante disso, a contratação de novo sistema de gestão integrada torna-se medida urgente e essencial, assegurando a continuidade dos serviços públicos, a conformidade com as exigências legais e a manutenção da governança administrativa e fiscal do município."***

Em relação à justificativa apresentada, é importante destacar que não compete ao órgão jurídico adentrar no mérito administrativo notadamente quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade das razões invocadas pelo gestor especialmente em se tratando de matéria de natureza eminentemente técnica.

Além disso, ainda que se trate de documento de alta complexidade técnica, cuja análise final compete ao órgão demandante, observa-se, em análise preliminar, que a justificativa contempla os elementos exigidos pelo art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

No que tange ao parcelamento da contratação, trata-se de mecanismo previsto na legislação com o propósito de ampliar a competitividade e a eficiência nas contratações públicas, mediante a divisão do objeto licitatório em partes autônomas, organizadas por tipo de produto, serviço ou etapa de execução. Essa estratégia visa possibilitar a participação de fornecedores especializados ou de menor porte, os quais, em razão da limitação de sua estrutura, não conseguiriam atender à integralidade do objeto. Dessa forma, promove-se maior concorrência, assegura-se a economicidade e evita-se a concentração de mercado, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

Esses elementos devem ser cuidadosamente avaliados e devidamente justificados no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Os critérios de habilitação, por sua vez, devem ser proporcionais à natureza de cada item ou lote, permitindo a participação segmentada dos licitantes.

Apesar de o entendimento predominante nos tribunais de contas, tanto o TCU quanto os TCEs, incentivar o parcelamento como forma de promover competitividade e economicidade, há situações excepcionais em que sua adoção pode ser inadequada.

É o caso da presente contratação, em que não é viável para a administração utilizar sistemas diferentes em cada setor.

Portanto, ainda que o parcelamento seja, em regra, uma boa prática, sua não adoção no caso concreto se justifica plenamente, diante das especificidades do objeto, da limitação temporal e dos riscos que a fragmentação traria à boa execução contratual e ao interesse público.

Após a análise do Estudo Técnico Preliminar, verifica-se a existência do documento de instrução referente à pesquisa de preços (fls.04/05). Conforme já mencionado anteriormente, considerando tratar-se de um documento de natureza eminentemente técnica, esta Procuradoria recomenda que o órgão justifique expressamente que tal documento atende aos requisitos estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021

Concluída essa etapa de verificação, passo à análise do Termo de Referência constante às fls. 113-123.

O Termo de Referência tem como objetivo principal especificar as características essenciais da contratação pretendida, possibilitando que, por meio de sua descrição detalhada, todos os potenciais fornecedores compreendam o interesse da Administração em realizar a futura contratação.

Nesse sentido, observa-se que a Secretaria responsável detalhou o serviço a ser contratado, conforme consta no Termo de Referência que acompanha a instrução processual.

Cabe demonstrar o que a Lei fala sobre:

> ***Art. 6º, inciso XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) 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; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, 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; j) adequação orçamentária;***

Embora o termo de referência apresente o valor estimado da contratação, não estão incluídos os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo, nem os documentos que embasam esses valores, com a devida indicação dos parâmetros utilizados para sua definição. Tais informações devem constar em documento específico, devidamente classificado. Diante disso, recomenda-se que o órgão justifique a ausência desses elementos ou certifique sua utilização.

Outro ponto a ser destacado é que, embora o termo de referência mencione requisitos de qualificação técnica para a contratação, não há

justificativa que fundamente tal exigência. Nesse sentido, recomenda-se que o órgão apresente justificativa formal para a imposição desse critério.

Adicionalmente, não se verifica no termo a definição da forma e dos critérios de seleção do fornecedor. Recomenda-se, portanto, que o setor responsável certifique a existência dessas informações no termo de referência ou justifique sua ausência.

Essas são as observações pertinentes quanto à documentação apresentada.

2.3 Análise da minuta do Edital

De acordo com o art. 25 da Lei Federal nº 14.133/2021, o edital deverá conter a descrição do objeto da licitação, bem como as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos, às penalidades, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. A minuta do edital foi encaminhada para análise jurídica.

a) **Inexistência do Decreto nº 644/2025:** Verifica-se que o Decreto nº 644/2025 mencionado no documento não consta na legislação vigente, razão pela qual sua citação é incorreta. Recomenda-se a exclusão desse decreto do texto;
b) **Inconsistência nos Critérios de Julgamento**: No preâmbulo do edital, é mencionada a modalidade de julgamento por "Menor Preço Global",

enquanto o “item 1.2” faz referência ao "Menor Preço por Lote". Essa discrepância configura uma incoerência na forma de julgamento a ser adotada. Recomenda-se que o critério de julgamento seja uniformizado;

c) **Revisão da Redação do Item 3**: O item 3 do edital, ao dispor sobre a abertura das propostas de preços, menciona a diligência como algo a ser realizado "quando possível". No entanto, a diligência não deve ser tratada como uma possibilidade, mas sim como uma ação necessária ou pertinente para a correta análise das propostas. Assim, sugere-se a alteração para a seguinte redação: **“Abrir as propostas de preços, realizando diligências, quando necessárias, para o esclarecimento de dúvidas ou complementação de informações**.

d) **Erro de Numeração no Item 4.1**: O item 4.1 faz menção ao subitem 2.6 “a”, que não consta no texto do edital, configurando um erro de numeração, possivelmente herdado de um modelo anterior. Recomenda-se a verificação e correção da numeração, para que a referência seja adequadamente ajustada ao item correspondente.

e) **Terminologia "Firma Individual**: O termo firma individual utilizado no edital está tecnicamente desatualizado. De acordo com a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil) e a legislação empresarial vigente, o correto seria utilizar o termo "empresário individual". Recomenda-se, portanto, a correção desse termo no documento.

f) **Restrição Indevida à Participação de OSCIPs**: O item 5.6.6 faz referência à impossibilidade de participação de **OSCIPs** em licitação, o que está

juridicamente equivocado. Conforme a legislação vigente, as **OSCIPs** podem, sim, participar de processos licitatórios, salvo quando houver vedação específica no edital ou quando a natureza da contratação exigir que a organização não atue na condição de OSCIP. A jurisprudência citada, oriunda do Tribunal de Contas da União (TCU), trata de situações específicas e não deve ser considerada como regra geral. Recomenda-se a exclusão dessa restrição, salvo se houver uma justificativa técnica fundamentada no Termo de Referência que justifique a exclusão específica das OSCIPs para o objeto da licitação.

g) **Definição do Objeto e Quantidade no Pregão**: Nos termos do art. 17, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o objeto e a quantidade a serem contratados devem ser claramente definidos no edital. Além disso, a Administração não pode impor ao licitante a aceitação do "quantitativo máximo previsto" se este não corresponder ao que efetivamente será contratado. Tal cláusula é característica de editais de Registro de Preços (art. 82 da Lei nº 14.133/2021), onde se trabalha com quantidades estimadas, podendo ou não haver contratação posterior. Em pregões comuns (sem SRP), exige-se a execução do quantitativo exato contratado, não sendo admissível a estipulação de "máximos possíveis". Tal exigência fere o princípio da competitividade, podendo: Excluir micro e pequenas empresas que não têm capacidade para fornecer a totalidade do quantitativo; Ser interpretada como cláusula restritiva sem justificativa técnica, o que é vedado pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021. **Recomenda-se, portanto, a**

exclusão da cláusula: ***"7.1.2. O licitante não poderá oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto para contratação".***

h) **Repetição Indevida de Cláusula no Item 9.9**: O item 9.9 do edital repete, de forma redundante, o conteúdo do item 8.15, configurando duplicidade de informação. Recomenda-se a exclusão do item 9.9.

Embora não seja atribuição específica desta Procuradoria, recomenda-se a verificação da correção textual, tendo em vista que, na minuta do edital, observam-se diversos trechos com falta de coesão e coerência. Ressalta-se que a inadequação na redação pode gerar interpretações equivocadas e possíveis consequências negativas."

Esses são os aspectos a serem levantados.

3. CONCLUSÃO

As considerações apresentadas por esta Procuradoria, no tocante à fiscalização e à formalização do expediente, devem ser avaliadas pela Autoridade Competente, dentro de sua esfera de atribuições, adotando as providências que julgar cabíveis

Ademais, diante do exposto, esta Procuradoria manifesta-se, no limite de sua atuação jurídica, pelo regular prosseguimento do presente feito, ressaltando algumas orientações no sentido de assegurar a observância dos

princípios da legalidade, razoabilidade, isonomia e ampla competitividade, conforme se expõe a seguir:

RECOMENDA-SE a justificativa pelo órgão certificando o uso de instrumentos como apresentação de cálculos e documentos de suporte, de acordo com o art. 18, inciso IV da Lei nº 14.133/2021;

RECOMENDA-SE que seja justificado pelo órgão que o documento de instrução de pesquisa de preço seguiu os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

RECOMENDA-SE que o termo de referência contenha justificativa para a exigência de qualificação técnica, bem como para a definição da forma e dos critérios de seleção do fornecedor. Cabe ao setor responsável certificar-se da presença dessas informações ou, se ausentes, apresentar a devida justificativa.

RECOMENDA-SE a adoção das alterações descritas nos itens 'a', 'b', 'c', 'd', 'f', 'g' e 'h' mencionados na análise do edital.

É o parecer.

gov.br Documento assinado digitalmente
JAMAICA DALSENTER DADA
Data: 02/07/2025 08:08:05-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Nova Trento, 25 de junho de 2025.

Jamaica Dalsenter Dada
Assessora Jurídica
OAB/SC 70.519