PARECER JURIDICO

Assunto: Processo Licitatório nº 047/2026
Pregão Eletrônico nº 012/2026
Requerente: Secretaria Municipal de Administração.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO PRÉVIO. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. LEI FEDERAL Nº 123/2006 e 147/2014. DECRETO MUNICIPAL Nº 1.218/2024. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO GLOBAL. MODO DE DISPUTA ABERTO. EDITAL. VIGÊNCIA DE CONTRATO DE 36 MESES. SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE INFORMÁTICA PARA LOCAÇÃO DE FORNECIMENTO E CESSÃO DE DIREITOS DE USO DE SOFTWARE EM SISTEMA WEB HOSPEDADO EM DATA CENTER VIRTUAL (CLOUD), COM IMPLANTAÇÃO, CARGA E MIGRAÇÃO DE BASE DE DADOS, TREINAMENTO, SUPORTE TÉCNICO PRESENCIAL (QUANDO NECESSÁRIO), SUPORTE TÉCNICO REMOTO E ATUALIZAÇÕES EM SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO PÚBLICA.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido de emissão de parecer jurídico prévio, encaminhado pelo setor de licitações e Contratos, acerca da possibilidade de prosseguimento de processo licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de

serviço de para locação de fornecimento e cessão de direitos de uso de software em SISTEMA WEB, hospedado em data center virtual (cloud), com implantação, carga e migração da base de dados, treinamento, suporte técnico presencial (quando necessário), suporte técnico remoto e atualizações em sistemas integrados de Gestão Pública, Contabilidade Pública e Tesouraria, Orçamento, Planejamento Governamental, Controle Interno, Compras, Licitações e Contratos, Gestão de Materiais e Almoxarifado, Gestão, Controle e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, Gestão de Pessoal, Gestão, Controle e Tramitação de Processos e Procedimentos Digitais e Eletrônicos, Gestão Tributária com integração bancária e Fiscalização Fazendária., destinado ao atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Administração de Reduto/MG, conforme especificações constantes no Termo de referência, em conformidade com e demais documentos que compõem o edital.

O procedimento em apreço, tem como justificativa, dentre outros, "a indisponibilidade de solução tecnológica adequada para a gestão administrativa e financeira do Município de Reduto/MG, tendo em vista que o sistema atualmente utilizado é baseado em infraestrutura local, encontrando-se tecnologicamente defasado, com limitações operacionais e de integração, além de não atender plenamente às demandas contemporâneas de eficiência, transparência e conformidade com os órgãos de controle externo. Soma-se a isso, o fato de que o contrato anteriormente vigente foi encerrado, não sendo juridicamente possível sua prorrogação, o que acarreta a iminência de descontinuidade de serviços essenciais à Administração Pública."

Com isso, com a solicitação da Comissão Permanente de Licitação e com o escopo devidamente detalhado no Termo de Referência, verificou-se, no presente momento, conforme ordem do artigo 53 da Lei 14.133/21, necessidade de aferição jurídica do procedimento até aqui realizado.

O Setor de Licitação encaminhou à Procuradoria os seguintes documentos:

- Auto de Contratação;

- Solicitação de autorização para abertura de processo administrativo licitatório;
- Documento de Formalização de Demanda - DFD;
- Planilha de pesquisa de preços;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Termo de Referência;
- Mapa de risco;
- Minuta de edital e anexos: termo de referência, apêndice, minuta contratual, mapa de risco;
- Prova de Conceito com a elaboração dos quesitos e indicação da comissão avaliadora;
- Autorização de abertura da fase externa;
- Resumo pesquisas de preços;
- Autuação;
- Portaria Municipal nº 037 de 06 de maio de 2026, que dispõe sobre a nomeação do agente de contratação e equipe de apoio, do pregoeiro e equipe de apoio e da comissão de contratação, no Município de Reduto/MG, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021;
- Requisição de indicação de dotação orçamentária;
- Verificação de disponibilidade de recurso orçamentário;
- Resposta à requisição de indicação de dotação orçamentária;
- Resposta à verificação de disponibilidade de recurso financeiro;
- Requisição de declaração de ordenador de despesa;
- Declaração do ordenador de despesa;
- Requisição de designação de gestor e fiscal de contrato;
- Despacho de nomeação de fiscal e gestor dos contratos;
- Declaração de ciência do gestor e fiscal do contrato;
- Solicitação de parecer jurídico.

Em síntese, é o relatório.

Passo a opinar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, in 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.
> [...]
> I - Apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
> II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;"

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Salienta-se, deste modo, que o presente parecer, possui caráter estritamente informativo e orientador, jamais vinculativo ao Administrador.

Inicialmente, tem-se que a regra que obriga o Administrador Público a licitar as respectivas contratações públicas foi inserta pelo constituinte no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "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, (...)".

Assim, o procedimento licitatório, que antecede o contrato administrativo, permite a disputa entre vários interessados, em igualdade de condições, possibilitando à Administração Pública encontrar a proposta mais vantajosa, na busca do Desenvolvimento Nacional Sustentável (CARVALHO, 2017).

> "Hely Lopes Meirelles conceitua e elenca as finalidades da licitação. Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens

> e serviços domésticos. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição." (MEIRELLES, 2016, p. 310).

A partir de uma conjugação entre o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 14.133 com os arts. 37, XXI e 175 da Constituição Federal, conclui-se que todos os Entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados são obrigados realizar processo de licitação pública previamente à contratação de obras, serviços, compras e alienações, bem como, para a concessão e permissão de serviços públicos, sendo assegurada igualdade de condições a todos os interessados.

No que se refere à modalidade licitatória eleita para viabilização da futura contratação, tem-se que o Pregão é denominado como uma das "modalidades de licitação" nos termos do art. 28, I da Lei 14.133/2021, que a define, no seu art. 6º, XLI, como a "modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto".

Quanto ao procedimento a ser respeitado, conforme preceitua o art. 29 da lei 14.133/2021, verbis:

> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Oportuno consignar que o artigo 17 da nova Lei de Licitações prevê:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

> I - preparatória;
> II - de divulgação do edital de licitação;
> III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
> IV - de julgamento;
> V - de habilitação;

VI - recursal;
VII - de homologação.
§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.
§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.
§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.
§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.
§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.
§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:
I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos; II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;
III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, e a minuta do Edital.

Para a legalidade do procedimento, faz-se necessária a observância da previsão do artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos na fase preparatória de todo processo licitatório para contratação pública, a qual encontra-se amparo legal na Lei nº 14.133/2021, em que dispõe:

> "Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
> V - a elaboração do edital de licitação;
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
> VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
> VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
> X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
> XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.
> [...]
> § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada 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, dispensada a elaboração de projetos."

Seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: descrição da necessidade, área requisitante, alinhamento entre a contratação e o planejamento, descrição dos

requisitos da contratação, da especificação dos serviços/bens a serem contratados, forma e critérios de seleção do fornecedor, responsabilidades da contratada, responsabilidades da contratante, do prazo de vigência, das condições de pagamento, dos preços e alterações - aumento e supressão, da fiscalização, das sanções, matriz de risco, alternativas disponíveis no mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, previsão da realização da Prova de Conceito, contendo definição do objetivo, referências, cronograma, documentação de avaliação, preparação de dados e testes, conforme apontado pelo TCE, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Tratando-se de contratação de solução integrada de sistemas de gestão pública, mostra-se pertinente a previsão de **Prova de Conceito – POC**, destinada à verificação prática da aderência da solução ofertada aos requisitos técnicos e funcionais estabelecidos pela Administração. O procedimento permite que, antes da contratação, seja aferido se o sistema apresentado pela licitante provisoriamente classificada atende efetivamente às funcionalidades consideradas necessárias à execução do objeto, reduzindo o risco de contratação de solução que, embora formalmente declarada compatível com o Termo de Referência, não apresente, na prática, as características exigidas.

A matéria foi objeto de análise específica pelo **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no Processo n. 1.141.277 – Denúncia, Segunda Câmara, sessão de 24/02/2026**, no qual se assentou que a prova de conceito deve contemplar a definição de seu objetivo, referências, cronograma, documentação de avaliação, preparação dos dados e testes, requisitos funcionais e estruturais a serem avaliados, bem como as atribuições da Comissão de Avaliação. O mesmo entendimento reforça a necessidade de que os critérios de avaliação sejam previamente definidos e objetivos, afastando avaliações subjetivas ou que possibilitem direcionamento do certame.

No caso em análise, a previsão da Prova de Conceito mostra-se compatível com a natureza e a complexidade do objeto, constituindo instrumento de verificação da efetiva aderência da solução ofertada às necessidades da Administração. Recomenda-se, contudo, que o instrumento convocatório estabeleça de forma objetiva as funcionalidades que serão submetidas à demonstração, os critérios de aprovação e reprovação, o procedimento e cronograma da avaliação e a composição e atribuições da comissão responsável, assegurando-se, ainda, publicidade e possibilidade de acompanhamento pelos demais licitantes.

Observa-se, também, que o Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos possui consonância com o preceito da lei 14.133/2001 (art. 18). Portanto, o procedimento encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1° e incisos do artigo 18 da Lei Federal n° 14.133/2021.

Ressalte-se que tanto ETP, quanto Termo de Referência e Edital preveem como prazo de vigência contratual, o período de 36 meses.

O prazo encontra amparo no art. 106 da Lei Federal n° 14.133/2021, que admite a celebração de contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos. A disciplina é expressamente aplicável à **utilização de programas de informática**, por força do § 2° do mesmo dispositivo, desde que observadas as condições estabelecidas em seus incisos, especialmente a demonstração da vantagem econômica decorrente da contratação plurianual e a existência dos créditos orçamentários necessários à sua manutenção, o que foi plenamente demonstrado no ETP.

A matéria foi examinada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na **Consulta n. 1.157.468**, na qual o Tribunal Pleno reconheceu expressamente que a Lei n° 14.133/2021 autoriza, inclusive para a utilização de programas de informática, a celebração de contratos com prazo inicial de até 5 (cinco) anos, sem necessidade de sucessivas prorrogações anuais, desde que atendidas as condições previstas no art. 106. No caso em análise, a opção pela vigência inicial de 36 (trinta

e seis) meses encontra-se devidamente motivada no Estudo Técnico Preliminar, que considerou, dentre outros aspectos, a natureza continuada da solução, os custos e esforços iniciais relacionados à implantação, configuração, migração de dados e treinamento, bem como a maior diluição desses custos ao longo do período contratual, mostrando-se, portanto, juridicamente admissível a duração estabelecida.

Desta forma, é possível inferir-se que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas da NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Quanto à Minuta do Edital, art. 25 da Lei nº 14.133/2021, estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados a sua elaboração, sendo um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica, contendo elementos essenciais como Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Formulário de Pesquisa de Preços, minuta do Edital, em si. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão de acordo com a legislação Igualmente relevante, é que a Lei Nº 14.133/2021 prevê no artigo 18, § 3º, que "a utilização do pregão eletrônico deve observar princípios de publicidade e transparência, garantindo o acesso aos atos administrativos por todos os interessados" (BRASIL, 2021).

Esta norma reforça a ideia de que o pregão eletrônico não só busca eficiência em termos de tempo e custo, mas também, a promoção da transparência, que é essencial para a confiança pública e para a integridade dos processos licitatórios.

III – PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

A divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato com a sanção da Lei nº 14.133/2021, o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passa a ser o Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme elenca os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021, in verbis:

> "Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
> § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.
> § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.
> § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos."

> "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. Desse modo, é de interesse público que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, cumprindo dessa forma o Princípio Constitucional da Publicidade."

IV – CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, frisando-se os limites que a análise jurídica é feita sob o prisma jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, com fulcro nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, motivo pelo qual o presente parecer é meramente opinativo.

Assim, recomenda-se a aprovação das Minutas, ora analisadas e, opino favoravelmente pelo prosseguimento do processo licitatório.

É, em síntese, o PARECER.

Reduto, 31 de agosto de 2026

Thaís Cata Preta Heringer
OAB/MG – 167.667