



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

**PARECER JURÍDICO - PREGÃO ELETRÔNICO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 090/2026**

**OBJETO:** Prestação de serviços de tecnologia da informação para o fornecimento de licenças de direito de uso de softwares voltados à gestão pública, compreendendo um software de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), com duas (02) ilhas completas de digitalização, compostas por scanner, computador, mesa, cadeira e mão de obra com dois (02) funcionários responsáveis pela execução dos serviços, e um software de Gestão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), além dos serviços de implantação, migração de dados, customização e treinamento, bem como a prestação de serviços de digitalização de documentos, abrangendo o tratamento, organização, digitalização e arquivamento, além da disponibilização da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução das atividades, solicitados pelo Secretaria Municipal de Administração de Laguna Carapã/MS.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006, DECRETOS Nº 64/2024. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.**

**1. RELATÓRIO**

Os autos foram encaminhados a Coordenadoria de Procedimentos Jurídicos, na forma do art. 53, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, que tem por objeto a Prestação de serviços de tecnologia da informação para o fornecimento de licenças de direito de uso de softwares voltados à gestão pública, compreendendo um software de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), com duas (02) ilhas completas de digitalização, compostas por scanner, computador, mesa, cadeira e mão de obra com dois (02) funcionários responsáveis pela execução dos serviços, e um software de Gestão da Lei





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Geral de Proteção de Dados (LGPD), além dos serviços de implantação, migração de dados, customização e treinamento, bem como a prestação de serviços de digitalização de documentos, abrangendo o tratamento, organização, digitalização e arquivamento, além da disponibilização da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução das atividades, solicitados pelo Secretaria Municipal de Administração de Laguna Carapã/MS e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Documento de Formalização de Demanda da Secretaria de Administração;
2. Estudo Técnico Preliminar, na qual existe a descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido, e ANEXOS;
3. Memorando da Coordenadoria de Planejamento e Estudo para a Coordenadoria de Suprimento e Logística;
4. Comunicação Interna da Superintendente da Central de Suprimentos e serviços para a Coordenadoria de Planejamento e Estudo;
5. Termo de Referência;
6. Solicitação de compra;
7. Pesquisa de preço;
8. Relatório unificado das pesquisas de preço;
9. Mapa de apuração de preços;
10. Pesquisa de preço com mapa comparativo - Subanexo X;
11. Mediana de preço na cotação;
12. Justificativa da pesquisa de Preços;
13. Memorando da Coordenadoria de Planejamento e Estudo para a Coordenadoria de Contabilidade;
14. Parecer Contábil;
15. Pedido de Bloqueio de dotação;
16. Informação que o saldo da dotação se encontra bloqueado;
17. Estudo Técnico preliminar 2º Versão;
18. Portaria ao qual designa a servidora para elaboração de editais;
19. Minuta do Edital e seus anexos;

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

## 2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

### 2.1. Da Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

***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.***

***§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:***

***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;***

A análise realizada restringe-se aos aspectos jurídico-formais constantes dos autos, não abrangendo avaliações de natureza técnica, operacional, financeira, contábil, orçamentária, mercadológica ou relacionadas à conveniência e oportunidade administrativa, cuja competência é atribuída aos setores técnicos responsáveis e à autoridade competente. As informações, justificativas, especificações técnicas, quantitativos, estimativas de consumo, pesquisas de preços, estudos técnicos, pareceres especializados, manifestações administrativas e demais documentos que instruem o procedimento são de responsabilidade exclusiva de seus subscritores e das unidades administrativas competentes, presumindo-se legítimos e verdadeiros para fins da presente análise.

Nesse sentido, aplica-se o entendimento consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União, consubstanciado no Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas: “Enunciado BPC nº 07: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo,





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade.”

Dessa forma, a presente manifestação possui natureza meramente opinativa e não vinculante, limitando-se à apreciação jurídica dos elementos constantes dos autos, sem importar validação ou certificação dos aspectos técnicos, econômicos ou administrativos que fundamentam a contratação.

## 2.2 Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021 atribui especial relevância à fase preparatória da contratação, estabelecendo que o planejamento constitui elemento essencial para a adequada instrução do procedimento licitatório. Nos termos do artigo 18 da referida norma, a fase preparatória deve observar, sempre que elaborado, o Plano de Contratações Anual e compatibilizar-se com as leis orçamentárias, contemplando os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão necessários à definição da solução a ser contratada.

Nesse contexto, o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 elenca os elementos que devem compor a fase de planejamento, dentre os quais se destacam a identificação da necessidade administrativa, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, a definição do objeto, a elaboração do Termo de Referência, a estimativa de custos, a análise de riscos, a definição da modalidade licitatória e a elaboração das minutas dos instrumentos convocatórios e contratuais.

A finalidade do planejamento é propiciar à Administração a identificação da solução que melhor atenda ao interesse público, mediante a avaliação das alternativas disponíveis e dos elementos necessários à futura contratação, observando-se os princípios da eficiência, economicidade, competitividade e desenvolvimento nacional sustentável previstos na Lei nº 14.133/2021.

No exercício da função consultiva, compete a esta Assessoria Jurídica verificar a existência formal dos documentos exigidos pela legislação para a fase preparatória, bem como sua compatibilidade jurídica com o ordenamento aplicável. Não compete, contudo, a este órgão jurídico avaliar a adequação técnica das soluções adotadas, os critérios utilizados para definição do objeto, os quantitativos estimados, as especificações técnicas, as premissas empregadas nos estudos realizados ou os aspectos relacionados à conveniência e oportunidade administrativa, matérias afetas aos setores técnicos competentes e à autoridade responsável pela contratação.

No caso em análise, verifica-se que os autos encontram-se instruídos com os documentos pertinentes à fase de planejamento da contratação, dentre eles o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a pesquisa





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

de preços, a análise de riscos e os demais documentos exigidos pela legislação aplicável, os quais serão examinados, sob o aspecto jurídico-formal, nos tópicos subsequentes.

### **2.3 Estudo Técnico Preliminar - ETP**

O Estudo Técnico Preliminar – ETP constitui documento integrante da fase de planejamento da contratação, destinado a demonstrar a necessidade administrativa, a solução escolhida e a viabilidade técnica e econômica da futura contratação, nos termos do artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A referida norma estabelece os elementos mínimos que devem compor o ETP, dentre eles a descrição da necessidade da contratação, os requisitos da solução pretendida, as estimativas de quantitativos, o levantamento de mercado, a estimativa de valor, as justificativas quanto ao parcelamento do objeto, os resultados pretendidos e a conclusão acerca da adequação da contratação ao interesse público envolvido.

Nos termos do § 2º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, o estudo deverá conter, obrigatoriamente, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º, cabendo à Administração justificar eventual ausência dos demais elementos legalmente previstos.

Além das disposições da Lei nº 14.133/2021, a elaboração do ETP deve observar a regulamentação municipal aplicável, especialmente o Decreto Municipal nº 145/2023.

No caso em exame, consta dos autos Estudo Técnico Preliminar elaborado pelos setores competentes, acompanhado dos elementos necessários à caracterização da demanda administrativa e da solução pretendida.

Ressalta-se que a elaboração, o conteúdo técnico, os quantitativos estimados, as premissas adotadas, as conclusões alcançadas e a demonstração da viabilidade da contratação constituem atribuições dos agentes responsáveis por sua elaboração e aprovação, não competindo a esta Assessoria Jurídica realizar juízo técnico acerca da adequação da solução escolhida ou da correção dos critérios utilizados.

A análise jurídica restringe-se à verificação da existência formal do Estudo Técnico Preliminar e de sua compatibilidade, em tese, com as exigências previstas no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, não abrangendo aspectos técnicos, operacionais, econômicos ou de gestão relacionados à contratação pretendida.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

## 2.4 Descrição da Necessidade da contratação

A descrição da necessidade da contratação constitui elemento essencial do planejamento previsto no artigo 18, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, devendo evidenciar o problema administrativo a ser solucionado e demonstrar o interesse público envolvido na contratação pretendida.

No caso em análise, a necessidade administrativa decorre da demanda da Secretaria Municipal de Administração por mecanismos que possibilitem a modernização, organização, segurança, controle e gestão dos documentos e informações produzidos e mantidos pela Administração Pública Municipal, bem como a adequação dos procedimentos administrativos às exigências legais relacionadas à proteção de dados pessoais.

Conforme consta dos documentos que instruem o procedimento, a contratação visa disponibilizar solução tecnológica integrada composta por software de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), software de Gestão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), serviços de implantação, migração de dados, customização, treinamento, além da execução dos serviços de tratamento, organização, digitalização e arquivamento documental, com fornecimento da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução das atividades.

A solução pretendida busca promover maior eficiência na gestão documental, ampliar a segurança e rastreabilidade das informações, reduzir riscos relacionados à perda, deterioração ou extravio de documentos físicos, otimizar fluxos administrativos internos e assegurar melhores condições de atendimento às exigências impostas pela Lei Federal nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), contribuindo para o aperfeiçoamento da governança administrativa e para a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Verifica-se, ainda, que a necessidade da contratação encontra-se formalmente justificada no Documento de Formalização da Demanda e no Estudo Técnico Preliminar constantes dos autos, documentos elaborados pelos setores competentes, aos quais compete a definição das necessidades administrativas, dos requisitos técnicos da solução pretendida e da demonstração de sua adequação ao interesse público.

Ressalta-se que a avaliação da conveniência, oportunidade, necessidade administrativa, definição da solução tecnológica escolhida e adequação dos requisitos técnicos estabelecidos constitui atribuição dos setores demandantes e da autoridade competente, não cabendo a esta Assessoria Jurídica realizar juízo técnico acerca dessas





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

matérias, limitando-se a presente análise à verificação da existência formal da respectiva motivação nos autos.

## 2.5 Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O artigo 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

## 2.6 Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

---





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso em análise, o objeto foi definido como a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de tecnologia da informação, compreendendo o fornecimento de licenças de uso de software de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), software de Gestão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), serviços de implantação, migração de dados, customização, treinamento, digitalização documental, disponibilização de mão de obra especializada e fornecimento dos equipamentos necessários à execução dos serviços.

Verifica-se que a descrição do objeto consta do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e da minuta do edital, encontrando-se formalmente delimitada nos autos.

Ressalta-se, contudo, que a definição das especificações técnicas, requisitos funcionais, níveis de desempenho, quantitativos, características operacionais e demais elementos relacionados à solução pretendida constitui atribuição dos setores técnicos responsáveis pelo planejamento da contratação, não competindo a esta Assessoria Jurídica avaliar a adequação técnica das especificações adotadas ou a suficiência dos requisitos definidos pela Administração.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que o objeto da contratação encontra-se devidamente identificado nos documentos que instruem o procedimento, permitindo a continuidade da análise dos demais elementos exigidos pela legislação aplicável.

---





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

## 2.7 Demais aspectos ligados à definição do Objeto

### 2.7.1 Quantitativos Estimados

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

No caso concreto, verifica-se que os quantitativos da contratação encontram-se formalmente demonstrados nos documentos que instruem a fase preparatória, especialmente no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência.

Observa-se que a solução pretendida contempla a disponibilização de **02 (duas) ilhas completas de digitalização**, compostas por scanner, computador, softwares necessários à operação e mão de obra técnica especializada para execução das atividades de organização, tratamento, digitalização, indexação e arquivamento documental.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Consta ainda do Termo de Referência que cada ilha deverá possuir produtividade mínima estimada de **40.000 (quarenta mil) folhas digitalizadas por mês**, totalizando capacidade operacional estimada de **80.000 (oitenta mil) folhas mensais**, parâmetro utilizado para o dimensionamento da estrutura necessária à execução dos serviços.

Além disso, o objeto foi quantificado para execução pelo período de 12 (doze) meses, contemplando a locação da solução GED com as duas ilhas de digitalização, mão de obra, equipamentos e suporte técnico necessários à execução contratual.

Ressalta-se, contudo, que a definição dos quantitativos, a metodologia empregada para seu dimensionamento, a estimativa de produtividade, a adequação da capacidade operacional prevista e os critérios técnicos adotados constituem atribuições dos setores responsáveis pelo planejamento da contratação, não competindo a esta Assessoria Jurídica realizar validação técnica dos parâmetros utilizados, limitando-se a presente análise à verificação da existência formal da respectiva justificativa nos autos.

### **2.7.2 Parcelamento do objeto da contratação**

O princípio do parcelamento encontra-se previsto no artigo 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021, devendo ser observado sempre que técnica e economicamente viável, com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Entretanto, a própria legislação admite situações em que o parcelamento não se mostra adequado, especialmente quando o objeto configura sistema único e integrado, quando houver risco à execução do conjunto da solução pretendida ou quando a contratação unificada se revelar mais vantajosa sob os aspectos técnico, operacional e econômico, conforme dispõe o artigo 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, verifica-se que a contratação tem por objeto solução integrada de tecnologia da informação, compreendendo o fornecimento de software de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), software de Gestão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), serviços de implantação, migração de dados, customização, treinamento, suporte técnico, digitalização documental, disponibilização de mão de obra especializada e fornecimento dos equipamentos necessários à execução dos serviços.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
"Terra do Pé de Soja Solteiro"

Conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar, a solução foi estruturada de forma integrada, considerando a interdependência entre os serviços e ferramentas tecnológicas que compõem o objeto, de modo a garantir compatibilidade operacional, padronização dos procedimentos, segurança das informações, eficiência na execução contratual e adequada responsabilização da futura contratada pelos resultados esperados.

Nessas condições, a opção administrativa pela contratação da solução em item único encontra respaldo, em tese, na hipótese prevista no artigo 40, § 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de sistema integrado cuja fragmentação poderia comprometer a execução do objeto e dificultar a gestão e fiscalização contratual.

Ressalta-se que a avaliação acerca da viabilidade técnica do parcelamento, da existência de ganhos de escala, da integração entre os serviços contratados e da vantajosidade da modelagem adotada constitui matéria de natureza técnica e administrativa, cuja responsabilidade compete aos setores responsáveis pelo planejamento da contratação.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que consta dos autos justificativa para a forma de adjudicação adotada, em atendimento às exigências da Lei nº 14.133/2021.

## **2.8 Plano de Contratações Anual - PCA**

Nos termos do artigo 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da contratação deve guardar compatibilidade com o Plano de Contratações Anual – PCA, quando existente, instrumento destinado ao alinhamento das contratações com o planejamento estratégico da Administração e com a elaboração das leis orçamentárias.

O referido planejamento encontra fundamento no artigo 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021:

*"Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:*

*(...)*

*VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias."*





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

No caso concreto, conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar, a contratação encontra-se prevista no Plano de Contratações Anual – PCA do exercício de 2026, figurando como **Serviço nº 184**, constante do **Decreto Municipal nº 057/2026**, publicado no Diário Oficial da Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul – ASSOMASUL em 16 de março de 2026.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se a compatibilidade da contratação pretendida com o planejamento anual da Administração Municipal, em observância ao disposto nos artigos 12, inciso VII, e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se que a inclusão da demanda no Plano de Contratações Anual e a definição das prioridades administrativas constituem atribuições dos órgãos responsáveis pelo planejamento governamental, não competindo a esta Assessoria Jurídica avaliar critérios de conveniência, oportunidade ou gestão que fundamentaram sua inserção no referido instrumento.

## 2.9 Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

A gestão de riscos constitui importante instrumento de governança das contratações públicas, permitindo a identificação prévia de eventos que possam impactar o alcance dos resultados pretendidos pela Administração, bem como a definição de medidas preventivas e mitigadoras.

No caso concreto, verifica-se a juntada aos autos da análise de riscos elaborada pelos setores competentes, contemplando os riscos relacionados à contratação e às medidas de tratamento consideradas adequadas para sua mitigação.

Ressalta-se que a identificação dos riscos, a avaliação de sua probabilidade e impacto, bem como a definição das medidas de controle e mitigação, constituem atividades de natureza técnica e gerencial atribuídas aos agentes responsáveis pelo planejamento da contratação, não competindo a esta Assessoria Jurídica realizar juízo acerca da suficiência ou adequação dos parâmetros adotados.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

## 2.10 Da adequação da modalidade licitatória eleita;

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória **PREGÃO ELETRÔNICO**, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21, bem com pelo Decreto Municipal nº 64/2024 de 12 de março de 2024.

No presente caso, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar bem explicitou as motivações que levaram a adotar o pregão como modalidade escolhida para a presente licitação.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

## 2.11 Das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

---



AV. Mate N.º 650 - Fone: (67) 3438-1202 e 3438-1192 Erva  
CEP 79920-000 – Laguna Carapã - MS  
Email:gabinete@lagunacarapa.ms.gov.br – site: www.lagunacarapa.ms.gov.br



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

As especificidades decorrentes da Lei Complementar no. 123/2006 alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 147/2014, são observadas pela minuta do edital **no item “4”**, criando assim os privilégios para as empresas de pequeno porte e micro empresas, posto se tratar de compromisso do legislador constituinte deste país, de observância obrigatória pela Administração Pública, independe da esfera em que se promova o certame licitatório.

## **2.12 Da justificativa da contratação**

A motivação dos atos administrativos constitui requisito de validade da atuação da Administração Pública, devendo os fundamentos de fato e de direito que justificam a contratação estar devidamente demonstrados nos autos, em observância aos princípios da legalidade, motivação, eficiência e interesse público.

Nesse contexto, a fase preparatória da contratação deve evidenciar a necessidade administrativa a ser atendida, a adequação da solução escolhida e os benefícios esperados com a futura contratação, permitindo a verificação da compatibilidade da despesa com os objetivos institucionais da Administração.

No caso em análise, a justificativa da contratação encontra-se consignada no Documento de Formalização da Demanda, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, nos quais a Administração registra a necessidade de modernização da gestão documental municipal, a implantação de mecanismos voltados à adequação às exigências da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, a ampliação da segurança e rastreabilidade das informações administrativas e a otimização dos processos internos mediante utilização de solução tecnológica integrada.

Conforme demonstrado nos documentos que instruem o procedimento, a contratação pretendida busca proporcionar maior eficiência na gestão dos documentos públicos, redução dos riscos de extravio e deterioração de documentos físicos, melhoria dos mecanismos de controle e acesso à informação, além de promover maior segurança no tratamento de dados pessoais mantidos pela Administração Municipal.

Ressalta-se que a avaliação da necessidade administrativa, da conveniência da contratação, da adequação da solução escolhida e dos resultados pretendidos constitui atribuição dos setores técnicos responsáveis e da autoridade competente, não competindo a





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

esta Assessoria Jurídica realizar juízo de mérito acerca das razões administrativas que fundamentam a contratação.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que a motivação da contratação encontra-se registrada nos autos, atendendo às exigências estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

### **2.13 Do Termo de Referência e da definição do objeto**

O Termo de Referência constitui documento essencial da fase preparatória da contratação, destinando-se à definição do objeto, das condições de execução, dos critérios de medição e pagamento, dos requisitos técnicos, das obrigações das partes e dos demais elementos necessários à adequada compreensão da futura contratação, nos termos do artigo 6º, inciso XXIII, e do artigo 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Além de servir como instrumento orientador da licitação, o Termo de Referência tem por finalidade fornecer aos potenciais licitantes informações suficientes para a elaboração de suas propostas, assegurando a observância dos princípios da isonomia, competitividade, transparência e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No âmbito municipal, a elaboração do Termo de Referência observa as disposições do Decreto Municipal nº 39/2024, que regulamenta os procedimentos aplicáveis às contratações públicas realizadas sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, verifica-se a juntada aos autos do Termo de Referência contendo a descrição do objeto, a justificativa da contratação, os quantitativos estimados, as condições de execução dos serviços, os critérios de medição e pagamento, os requisitos de habilitação, as obrigações das partes, os critérios de aceitação do objeto e os demais elementos necessários à instrução do procedimento licitatório.

Observa-se que o objeto foi definido como a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de tecnologia da informação, compreendendo o fornecimento de licenças de uso de software de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), software de Gestão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), serviços de implantação, migração de dados, customização, treinamento, digitalização documental, disponibilização de mão de obra especializada e fornecimento dos equipamentos necessários à execução dos serviços.

Ressalta-se que a definição das especificações técnicas, requisitos funcionais, quantitativos, níveis de desempenho, metodologia de execução e demais elementos técnicos constantes do Termo de Referência constitui atribuição dos setores responsáveis pelo





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

planejamento da contratação, não competindo a esta Assessoria Jurídica realizar avaliação quanto à suficiência, adequação ou correção técnica dos parâmetros adotados.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que o Termo de Referência encontra-se regularmente inserido nos autos e contempla os elementos necessários à compreensão do objeto e à continuidade do procedimento licitatório.

## **2.14 Da pesquisa de preços e do orçamento estimado**

A estimativa do valor da contratação constitui elemento integrante da fase preparatória do procedimento licitatório, encontrando fundamento nos artigos 18, inciso IV, e 23 da Lei nº 14.133/2021, devendo ser elaborada de acordo com os parâmetros legais e regulamentares aplicáveis.

A pesquisa de preços tem por finalidade subsidiar a Administração na formação do orçamento estimado da contratação, permitindo a aferição da compatibilidade dos valores praticados no mercado, a avaliação da viabilidade econômica da contratação e a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

No âmbito municipal, a matéria encontra-se disciplinada pelo Decreto Municipal nº 41/2024, competindo aos setores responsáveis pela instrução do procedimento a realização da pesquisa de mercado, a definição da metodologia empregada, a seleção das fontes de consulta, a consolidação dos dados obtidos e a elaboração do respectivo orçamento estimado.

No caso em análise, verifica-se a existência de pesquisa de preços, mapa comparativo, relatório de consolidação e demais documentos destinados à composição do orçamento estimado da contratação, em atendimento às exigências legais aplicáveis.

Cumprir registrar que a elaboração da pesquisa de preços, a escolha dos parâmetros utilizados, a adequação da metodologia adotada, a seleção das fontes pesquisadas, a composição dos custos, a formação do preço estimado, a análise da compatibilidade dos valores obtidos com os praticados no mercado e a demonstração da vantajosidade econômica da contratação constituem matérias de natureza técnica, econômica e administrativa, cuja responsabilidade compete aos agentes públicos encarregados da fase de planejamento e à autoridade competente.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

Dessa forma, não compete ao órgão de assessoramento jurídico proceder à validação dos preços apurados, à conferência dos cálculos realizados, à aferição da correção dos critérios adotados para formação do orçamento estimado ou à avaliação da exatidão dos valores obtidos, limitando-se a presente análise à verificação da existência formal da documentação exigida pela legislação vigente.

Todavia, considerando a complexidade do objeto, que envolve licenciamento de softwares, serviços especializados de digitalização documental, fornecimento de equipamentos e disponibilização de mão de obra, recomenda-se que o setor técnico responsável verifique a conveniência de ampliar as referências utilizadas para composição do orçamento estimado, mediante consulta a contratações similares realizadas por outros órgãos e entidades públicas, bancos de preços oficiais, atas de registro de preços vigentes e demais fontes admitidas pela legislação, de modo a reforçar a demonstração da compatibilidade dos valores estimados com os praticados no mercado e conferir maior segurança à futura contratação.

Ressalta-se que tal recomendação possui caráter preventivo e visa fortalecer a motivação administrativa e a robustez da pesquisa de preços, sem representar juízo de invalidade dos atos já praticados.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que o procedimento encontra-se instruído com os documentos destinados à formação do orçamento estimado da contratação, observados os limites da análise jurídica previstos no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021.

## **2.15 Da previsão de existência de recursos orçamentários**

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

A previsão de recursos, isto é, a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, para pagamento dos encargos, no exercício financeiro, é imprescindível para a celebração do contrato, se consignando, portanto, em exigência legal prescrita tanto na Lei nº. 14.133/2021. No entanto, conta aos autos demonstrativo de bloqueio da dotação, cumprindo com as determinações estabelecidas em lei.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

## 2.16 O critério de julgamento

Conforme consta do instrumento convocatório, a licitação será processada na modalidade **Pregão, na forma eletrônica**, adotando-se como critério de julgamento o **menor preço por lote**, sob o modo de disputa **aberto**, com participação em ampla concorrência.

Nos termos do artigo 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é a modalidade de licitação destinada à contratação de bens e serviços comuns, admitindo-se como critérios de julgamento o menor preço ou o maior desconto.

A escolha do critério de julgamento deve guardar compatibilidade com as características do objeto, com a modelagem da contratação e com a forma de adjudicação definida pela Administração durante a fase de planejamento.

No caso em análise, verifica-se que a Administração optou pelo julgamento por lote, conforme justificativas constantes dos documentos que instruem a fase preparatória, considerando a integração dos serviços e soluções que compõem o objeto da contratação, compreendendo licenciamento de softwares, implantação, migração de dados, treinamento, digitalização documental, disponibilização de equipamentos e mão de obra especializada.

A avaliação acerca da adequação técnica da composição do lote, da vantajosidade da modelagem adotada e dos impactos concorrenciais decorrentes da forma de julgamento constitui matéria de natureza técnica e administrativa, cuja responsabilidade compete aos setores responsáveis pelo planejamento da contratação e à autoridade competente.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que o critério de julgamento adotado encontra amparo na Lei nº 14.133/2021 e mostra-se compatível, em tese, com a estruturação do objeto constante dos autos, não se identificando óbice legal à sua utilização no presente procedimento licitatório.

## 2.17 Da minuta do edital e seus anexos

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo três anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a minuta do contrato.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Observa-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, conforme abaixo se descreve:

*Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

## **2.18 Publicidade do edital e do termo de contrato**

Com relação a divulgação conforme art. 16 do Decreto Municipal nº 64, de 2024, a convocação dos interessados será por meio da publicação no Diário Oficial do Município e no sítio eletrônico do Município, conforme o art. 176, parágrafo único, inciso I da Lei nº 14.133, de 2021 e no Portal de Pregão Eletrônico do sistema adotado pelo Município, que será pela BLL Compras.

## **3. MINUTA DO CONTRATO**

No que concerne a minuta do contrato devem seguir as regras previstas na Lei nº 14.133, de 2021 e nas regulamentações do Município de Laguna Carapã, que foram através do Decreto nº 64, de 2024.

Observa-se a por se tratar de aquisição de bens, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

*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*





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

---

*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.*

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame. Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, verifica-se a regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

Os documentos pertinentes estão devidamente instruídos no processo, e 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, o termo de referência, portaria de designação de Agente de Contratação, a minuta do Edital. Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

#### **4. DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, considerando os elementos constantes dos autos e os limites da análise jurídica previstos no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do presente procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, destinado à contratação de solução integrada de tecnologia da informação, nos termos definidos pela Administração.

Da análise realizada, verifica-se que o processo administrativo encontra-se formalmente instruído com os documentos exigidos pela legislação aplicável, especialmente Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ**  
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Referência, pesquisa de preços, mapa comparativo, gerenciamento de riscos, demonstração da disponibilidade orçamentária, minuta do edital e minuta contratual.

Constata-se, ainda, que a fase preparatória observou, sob o aspecto formal, as disposições da Lei nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 123/2006 e da regulamentação municipal pertinente.

A presente manifestação restringe-se exclusivamente ao controle prévio de legalidade da fase preparatória da contratação, não abrangendo a análise e validação de aspectos técnicos, operacionais, tecnológicos, econômicos, financeiros, orçamentários, contábeis ou relacionados à conveniência e oportunidade administrativa, cuja responsabilidade compete aos setores técnicos competentes, aos agentes responsáveis pelo planejamento da contratação e à autoridade administrativa.

Da mesma forma, não compete a esta Assessoria Jurídica aferir a adequação dos quantitativos estimados, a metodologia empregada na pesquisa de preços, a formação do orçamento estimado, a definição das especificações técnicas da solução pretendida, a suficiência das justificativas administrativas, a viabilidade operacional da contratação ou a compatibilidade dos valores de mercado, matérias cuja responsabilidade permanece afeta aos respectivos setores responsáveis.

Recomenda-se à autoridade competente que, antes da publicação do edital, promova a conferência final da instrução processual, certificando a compatibilidade e a atualização dos documentos que compõem a fase preparatória da contratação, especialmente aqueles de natureza técnica, administrativa, orçamentária e financeira, cuja elaboração e responsabilidade competem aos respectivos setores competentes.

Assim, não se identificam, sob o enfoque estritamente jurídico-formal e com base nos documentos que integram os autos, óbices legais ao prosseguimento do procedimento licitatório, cabendo à autoridade competente deliberar quanto à continuidade do certame.

É o parecer, s.m.j.

Laguna Carapã, MS, 18 de junho de 2026.

**Fabiane Lazaroto Ferneda**  
**Coordenadoria de Procedimentos Jurídicos**  
**OAB Nº 23723-B**



AV. Mate N.º 650 - Fone: (67) 3438-1202 e 3438-1192 Erva  
CEP 79920-000 – Laguna Carapã - MS  
Email:gabinete@lagunacarapa.ms.gov.br – site: www.lagunacarapa.ms.gov.br