



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

**PARECER JURÍDICO N. 51/2026/PGM**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 079/2026**

**MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 023/2026**

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO**

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para fornecimento de licença de uso de software de gestão pública municipal no formato Software como Serviço (SaaS), destinado ao processamento integrado de dados e informações das diversas áreas de atuação da Prefeitura Municipal de Caarapó-MS, incluindo Secretarias Municipais e demais órgãos da Administração Pública.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 023/2026. FASE PREPARATÓRIA. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO FORMATO SAAS. PEÇAS ESSENCIAIS PRESENTES. VALOR GLOBAL ESTIMADO: R\$ 1.327.955,33. PESQUISA DE PREÇOS CONFORME IN SEGES/ME Nº 65/2021. PROVA DE CONCEITO JURÍDICA E MATERIALMENTE ADEQUADA. TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA ME/EPP. VEDAÇÃO A CONSÓRCIOS DEVIDAMENTE JUSTIFICADA. REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL. PROSSEGUIMENTO AUTORIZADO.

I. A atuação da Procuradoria-Geral do Município de Caarapó-MS no controle prévio de legalidade dos processos licitatórios circunscreve-se ao exame da conformidade jurídico-formal do procedimento com as normas de regência, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, salvo nas hipóteses de ilegalidade manifesta ou desvio de finalidade, na forma do art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021.

II. O processo administrativo nº 079/2026 encontra-se instruído com as peças essenciais exigidas pela legislação de regência, constatando-se a presença do DFD, do ETP com Mapa de Riscos, do Termo de Referência, da pesquisa de preços com metodologia definida conforme a IN SEGES/ME nº 65/2021, do Mapa Comparativo de Preços, da justificativa de não parcelamento, da minuta do edital e seus anexos, do bloqueio orçamentário e da autorização da autoridade competente.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

III. A pesquisa de preços observou os parâmetros da IN SEGES/ME nº 65/2021 e do art. 13 do Decreto Municipal nº 134/2023, com múltiplas fontes e tratamento estatístico mediante coeficiente de variação, resultando em valor global estimado de R\$ 1.327.955,33 para o período de 12 meses.

IV. O Termo de Referência, a minuta do edital e a minuta do contrato contemplam as cláusulas necessárias, nos termos dos arts. 18, 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021. A Prova de Conceito (POC) exigida para a empresa provisoriamente vencedora tem fundamento no art. 67, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que admite meios alternativos de comprovação de capacidade técnica, e é juridicamente adequada ao objeto.

V. A justificativa de não parcelamento, fundada na integração sistêmica do SIAFIC e na segurança das informações, é tecnicamente consistente e juridicamente válida, nos termos do art. 40, §§2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021.

VI. Manifestação pela regularidade formal e material do processo licitatório, opinando-se pelo PROSSEGUIMENTO do Pregão Eletrônico nº 023/2026, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

## **1. DO RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de processo administrativo autuado em 26 de maio de 2026, sob o nº 079/2026, visando à contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para fornecimento de licença de uso de software de gestão pública municipal no formato Software como Serviço (SaaS), destinado ao processamento integrado de dados e informações das diversas áreas de atuação da Prefeitura Municipal de Caarapó-MS, incluindo Secretarias Municipais e demais órgãos da Administração Pública.

1.2. O procedimento teve início com o **Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 02/2026-SMGA** (fls. 02-03), emitido em 10 de março de 2026 pelo Secretário Municipal de Governo e Administração, Sr. Odirlei Luiz Longo, que identificou a necessidade de modernização, padronização e integração das rotinas administrativas, financeiras, contábeis, tributárias, de recursos humanos, patrimônio, contratos, licitações, almoxarifado, protocolo e transparência pública, em consonância com o Decreto Federal nº 10.540/2020 (SIAFIC), a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e as orientações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**1.3.** Foi elaborado o **Estudo Técnico Preliminar (ETP) com Mapa de Riscos** (fls. 04-117), datado de 06 de março de 2026, contendo a descrição detalhada da necessidade, os fundamentos legais, os requisitos da contratação, as estimativas e quantidades, o levantamento de mercado, a **estimativa preliminar do valor da contratação de R\$ 908.607,82** (calculada com base no contrato vigente, acrescida do Índice de Custo de Tecnologia da Informação — ICTI e expansão de módulos), a justificativa do não parcelamento, o demonstrativo dos resultados pretendidos, o cronograma de implantação, as contratações correlatas, os impactos ambientais e a análise conclusiva pela viabilidade da contratação.

**1.4.** O **Termo de Referência (TR)** (fls. 118-233), elaborado em 06 de março de 2026, define o objeto, as especificações técnicas e os 27 módulos a serem contratados, os requisitos de segurança, privacidade e tecnologia da plataforma, as funcionalidades de cada módulo, a justificativa da contratação e do não parcelamento, a vigência, o modelo de execução e gestão do contrato, as obrigações das partes, os critérios de medição e pagamento, a dotação orçamentária e os critérios de recebimento do objeto.

**1.5.** Consta dos autos a **Solicitação de Compra nº 95/2026** (fl. 235), emitida em 10 de março de 2026. O número da solicitação é confirmado pelo Pedido de Bloqueio Orçamentário (fl. 277): nº **95/2026**.

**1.6.** A **pesquisa de preços** (fls. 237-275), concluída em 22 de maio de 2026 pelo Departamento de Compras, utilizou quatro parâmetros: I — Painel de Preços do PNCP; II — contratações similares de outros órgãos públicos; III — mídias especializadas (Licitanet, BNC e ComprasBR); e IV — pesquisa direta com fornecedor (Staf Sistemas Ltda). A metodologia observou a IN SEGES/ME nº 65/2021, com aplicação do coeficiente de variação para definição dos valores médios, conforme demonstrado no Mapa Comparativo (fls. 237-239).

**1.7.** O valor global estimado para 12 meses é de **R\$ 1.327.955,33 (um milhão, trezentos e vinte e sete mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e trinta e três centavos)**: Item 1 — Licença de uso de software (12 meses): R\$ 1.134.225,72; Item 2 — Implantação, conversão e treinamento: R\$ 95.268,11; Item 3 — Hospedagem (12 meses): R\$ 38.940,00; Item 4 — Suporte técnico in loco (300 horas): R\$ 59.521,50.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**1.8. O Pedido de Bloqueio Orçamentário** (fls. 276-277), de 22 de maio de 2026, no valor de R\$ 1.327.955,33, comprova a disponibilidade de recursos na dotação 03.001.04.122.03.2076.3.3.90.40, Fonte 1.500.0000, Código Reduzido 19.

**1.9. Constam dos autos: Justificativa de Não Participação de Consórcio** (fls. 280-282); **Solicitação e Autorização para Abertura de Processo Licitatório** (fls. 283-284), emitida em 26 de maio de 2026 pelo Chefe de Gabinete, Sr. Jean Ribeiro da Silva, nos termos do art. 10, §único, do Decreto Municipal nº 033/2026; e **Termo de Autuação** (fl. 285).

**1.10.** Foram juntados os seguintes instrumentos normativos e administrativos: Decreto Municipal nº 032/2020 (fls. 287-292); Decreto Municipal nº 134/2023 (fls. 293-306); Decreto Municipal nº 136/2023 (fls. 307-317); Portaria nº 371/2025 (fls. 318-320); Portaria nº 075/2026 (fls. 321-325); Decreto Municipal nº 031/2026 (fls. 326-330); Decreto Municipal nº 033/2026 (fls. 331-339).

**1.11.** A **minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 023/2026** (fls. 341-393) foi elaborada com os Anexos: I — Termo de Referência; II — Minuta do Contrato; III — Declaração Unificada; IV — Modelo de Proposta; V — Relação do Lote.

## **2. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER E DOS LIMITES DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL**

A manifestação exarada por este órgão de assessoria jurídica municipal cumpre a determinação do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que impõe o controle prévio de legalidade como etapa necessária para a segurança jurídica do procedimento licitatório.

O presente parecer possui natureza eminentemente consultiva e opinativa, não substituindo a competência decisória da autoridade administrativa, a quem compete a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade. A responsabilidade pela decisão de prosseguir, revogar ou anular o certame é da autoridade competente.

A análise circunscreve-se ao exame de legalidade e conformidade formal, não abrangendo a conveniência da contratação, a adequação técnica das especificações de tecnologia da informação eleitas pela equipe técnica responsável, a suficiência dos quantitativos estimados ou a escolha dos módulos contratados. Esta Procuradoria parte da premissa de que as informações prestadas pela equipe técnica na elaboração do ETP e do

**Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.**

**E-mail: [procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br](mailto:procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br)**



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Termo de Referência são tecnicamente adequadas, não cabendo a este órgão questionar escolhas de arquitetura de sistemas ou de requisitos tecnológicos, salvo perante indício concreto de ilegalidade ou desvio de finalidade.

### **3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

#### 3.1. Da Legislação Aplicável

**3.1.1.** A presente licitação rege-se pela **Lei Federal nº 14.133/2021** e pelo **Decreto Municipal nº 134/2023**, que regulamenta a fase preparatória dos processos licitatórios no Município de Caarapó-MS.

**3.1.2.** A modalidade obrigatória é o **Pregão Eletrônico**, fundado no art. 28, inciso I, c/c art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, adequada para o objeto, que se enquadra como **serviço comum** nos termos do art. 6º, inciso XIII, da mesma Lei, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado.

**3.1.3.** A contratação no formato **Software como Serviço (SaaS)** está alinhada com as melhores práticas de governança de tecnologia da informação e com as orientações do Tribunal de Contas da União. O Acórdão TCU nº 1.739/2015-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) assentou as características do cloud computing — auto-provisionamento sob demanda, acesso amplo pela rede, pool de recursos, rápida elasticidade e serviços medidos por utilização — e os benefícios específicos para o setor público, incluindo racionalização da área de TI e redução de despesas com infraestrutura física. Esse entendimento foi reafirmado no Acórdão TCU nº 1.686/2019-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), cujo voto consignou que a computação em nuvem tende a ser mais eficiente em virtude do ganho de escala e da maior especialização das provedoras de serviços. Registra-se que tais acórdãos são referentes à Administração Pública federal, sendo citados como orientação e referência de boas práticas, na forma do art. 187 da Lei nº 14.133/2021.

#### 3.2. Das Peças Essenciais do Processo Licitatório

**3.2.1.** O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os requisitos da fase preparatória. Constatam-se presentes: (a) **DFD**; (b) **ETP com Mapa de Riscos**; e (c) **Termo de Referência**, contendo os elementos descritivos exigidos pelo art. 10 do Decreto Municipal nº 134/2023. Para



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

o Pregão Eletrônico, é suficiente a elaboração do Termo de Referência, dispensado o projeto básico, conforme a estrutura do art. 18, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

**3.2.2.** A pesquisa de preços observou os parâmetros da IN SEGES/ME nº 65/2021 e do art. 13 do Decreto Municipal nº 134/2023, com aplicação da média aritmética simples após verificação do coeficiente de variação inferior a 25%, em conformidade com o art. 14 do referido Decreto.

**3.2.3.** O Pedido de Bloqueio Orçamentário (fls. 276-277) comprova a disponibilidade de recursos na dotação 03.001.04.122.03.2076.3.3.90.40, atendendo à exigência de adequação orçamentária prevista no art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

### 3.3. Da Justificativa do Não Parcelamento

**3.3.1.** O ETP e o TR apresentam justificativa fundamentada para o não parcelamento, nos termos do art. 40, §§2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021, baseada em: (i) risco à integridade e segurança das informações; (ii) impossibilidade de implementar o SIAFIC com fornecedores distintos; (iii) complexidade na atribuição de responsabilidades; (iv) custos adicionais com integração; e (v) aderência às normas do TCE-MS. A justificativa é juridicamente consistente e encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas.

### 3.4. Da Prova de Conceito (POC)

**3.4.1.** O item 8 do TR e do edital estabelece a POC pela empresa provisoriamente vencedora, com: (a) verificação dos requisitos gerais obrigatórios (100% de atendimento); e (b) verificação dos requisitos de negócio por módulo (mínimo 85% individualmente). A exigência tem fundamento no art. 67, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que admite a substituição dos atestados por outra prova de que a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática em serviço de características semelhantes, e é proporcional à complexidade do objeto.

### 3.5. Dos Requisitos de Habilitação

**3.5.1.** As exigências de habilitação constam do TR (fls. 225-228), em conformidade com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. Para qualificação técnica, exige-se ao menos 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica Operacional, nos termos do art. 67, §1º, da Lei nº



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

14.133/2021, comprovando fornecimento com características semelhantes pelo período mínimo de 2 (dois) anos. As exigências são proporcionais ao objeto e não configuram restrição indevida à competitividade.

### 3.6. Das Sanções Administrativas

**3.6.1.** O edital e a minuta do contrato preveem sanções nos termos dos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021: advertência, multa (de 0,5% a 30% do valor do contrato), impedimento de licitar e contratar (até 3 anos) e declaração de inidoneidade. Os percentuais observam a graduação proporcional à gravidade da infração, nos termos do art. 156, §3º, da mesma Lei.

## **4. DA ANÁLISE DE RISCOS E RECOMENDAÇÕES DE MITIGAÇÃO**

Com base na análise integral dos autos, identificam-se os seguintes riscos jurídicos e operacionais:

**a) Risco de questionamento sobre o resultado da POC:** a complexidade da avaliação de 27 módulos exige comissão técnica com competência específica em tecnologia da informação e elaboração de laudo fundamentado para cada requisito, garantindo o contraditório e a transparência previstos no item 8 do edital.

**b) Risco de desatualização dos preços durante a vigência:** recomenda-se acompanhamento periódico da compatibilidade dos preços registrados com os praticados no mercado, com possível adoção do Índice de Custo da Tecnologia da Informação (ICTI) como mecanismo de reequilíbrio, nos termos do art. 124 da Lei nº 14.133/2021.

## **5. DA CONCLUSÃO E DAS ORIENTAÇÕES PRÁTICAS**

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município de Caarapó emite parecer jurídico pela **REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL** do processo licitatório nº 079/2026, **POSSIBILITANDO O PROSSEGUIMENTO** do Pregão Eletrônico nº 023/2026, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 20 do Decreto Municipal nº 134/2023.

Orienta-se a adoção das seguintes providências:



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**a) Publicação:** o edital e seus anexos devem ser publicados no PNCP e no Diário Oficial da ASSOMASUL, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 032/2020.

**b) Prova de Conceito:** a POC deve ser conduzida por Comissão Técnica com competência em tecnologia da informação, com laudo técnico fundamentado para cada requisito avaliado, garantindo transparência e contraditório.

**c) Fiscais do contrato:** os fiscais designados (Jhonatan Viturino da Silva — titular, matrícula 9952817-1; Denys José Barbosa Álvares — suplente, matrícula 9952351-1) devem ser cientificados de suas responsabilidades e receber capacitação adequada, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

**d) Manutenção das condições de habilitação durante a execução:** a contratada deverá manter, durante toda a execução contratual, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, nos termos do art. 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, registre-se que este parecer é emitido nos limites do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, revestindo-se de natureza consultiva e opinativa, cabendo à autoridade competente a responsabilidade pela condução dos atos materiais subsequentes.

Caarapó – MS, 02 de junho de 2026.

THALIS  
ANTONIO  
CORREA DINIZ  
Thalis Antonio Corrêa Diniz

Assinado de forma  
digital por THALIS  
ANTONIO CORREA DINIZ  
Dados: 2026.06.02  
12:24:56 -04'00'

**Procurador-Geral do Município**