PARECER JURIDICO
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0152/2026 – PMJF/PI
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 019/2026
OBJETO: SRP – Serviço especializado para o licenciamento de uso de sistemas de gestão municipal em ambiente web, incluindo suporte técnico e outros serviços (lotes I e II), conforme especificações e detalhamento discriminados neste Termo de Referência – TR.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO E/OU CONTRATAÇÃO DE BENS E/OU SERVIÇOS COMUNS E/OU SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Para exame e Parecer Jurídico desta Assessoria, a Unidade de Licitações desta Prefeitura, através da Pregoeira / Agente de Contratações responsável pelo procedimento, submete o processo administrativo em destaque, versando sobre licitação pública, visando **SRP – Serviço especializado para o licenciamento de uso de sistemas de gestão municipal em ambiente web, incluindo suporte técnico e outros serviços (lotes I e II), conforme especificações e detalhamento discriminados neste Termo de Referência – TR,** com exigências, especificações e quantidades estabelecidas ou previstas por força do planejamento realizado, conforme condições especificadas e detalhadas constantes no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência, nas planilhas orçamentárias e nos demais instrumentos do processo.

Trata-se de um ato ínsito à fase preparatória da licitação, cujo fundamento está previsto no art. 53, 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.**
> § 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;
> III - (VETADO).

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

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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO
a) Considerações iniciais.

A Constituição da República, em seu artigo 37, XXI, prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública:

> CF. Art. 37. (...)
> XXI - 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, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei 14.133/21, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sancionada em abril de 2021, substituiu a antiga Lei de Licitações, Lei 8.666/93, com o objetivo de modernizar e aprimorar os processos de contratação pública no Brasil, regulamentando o citado dispositivo constitucional e criando padrões e procedimentos para reger a contratação pela Administração.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio

constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública.

Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

A Lei nº 14.133/2021 consagra a preferência pelo procedimento sob a forma eletrônica, consoante disposição do §2° do art. 17:

> Art. 17. (...)
> §2° 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.

Sobre a excepcionalidade da forma presencial da licitação, Ricardo Alexandre Sampaio argumenta:

> Esta previsão legal não impede, em absoluto, a realização de licitações presenciais, mas deixa claro que, independentemente do Poder ou Ente da Federação a que se vincule o órgão ou entidade promotora do certame, a regra é que as licitações sejam processadas, preferencialmente, em ambiente eletrônico. Nesses termos, entende-se que a realização excepcional de licitação sob a forma presencial requer a demonstração de comprovada inviabilidade de uso do meio eletrônico na situação fática. E, com base nessa ordem de idéias, eventual inviabilidade de adoção do meio eletrônico não pode ser confundida com simples opção discricionária da autoridade competente. Significa dizer que a norma elege, inicialmente, o meio eletrônico como o ideal (preferencial) para, depois, ao condicionar à adoção do meio presencial a motivação, tornar seu uso obrigatório, a no ser quando inviável. (Zênite Fácil. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Categoria Anotações, Lei nº 14.133/2021, nota ao art. 17)

O uso e a aplicabilidade da licitação na forma eletrônica proporcionam grandes vantagens aos entes públicos, notadamente em virtude de suas características de celeridade, desburocratização, economia, ampla divulgação, publicidade e eficiência na contratação, sendo mais vantajosa em relação a forma presencial.

b) Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deverá compatibilizar-se com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

Neste sentido, o art. 18, da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual d**e 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.
> (grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispões sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

c) Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP, vejamos:

> Art. 18. (...)
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
> III - requisitos da contratação;
> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
> VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
> IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
> XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma.

No presente caso, a área requisitante dispensou a elaboração de Estudo Técnico Preliminar. Desta feita, orienta-se a devida justificativa, com base nas possibilidades demonstradas na Lei nº 14.133/2021, sob pena de não continuidade do processo.

d) Orçamento Estimado e Pesquisa de Preço

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º, *in verbis*:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o

valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

No presente caso, recomenda-se a revisão e observância dos parâmetros previstos no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, para o levantamento da estimativa do valor da contratação.

e) Termo de Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, conforme segue:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses

> estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
> j) adequação orçamentária;
> (...)

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, vejamos:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> (...)
> § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:
> I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
> II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
> III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.
> (...)

O Termo de Referência está presente nos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, **inclusive as exigências de adequação orçamentária**, mesmo diante da norma do art. 17, do Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta o Sistema Registro de Preços, ponderando que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

f) Modalidade Pregão Eletrônico

Pelo que aflora do procedimento inicial, o certame licitatório decorre com regularidade, clareza e legitimidade nos termos da Lei nº 14.133/2021 e suas regulamentações.

Conforme definição trazida pelo art. 6º, inciso XLI, da novel legislação, pregão é definido como "*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*".

Portanto, a modalidade pregão eletrônico poderá ser utilizado para a contratação do objeto ora mencionado, vez tratar-se de serviço comum de engenharia.

Sobre o rito procedimental, vejamos o que diz a legislação em seu art. 29, *in 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.

Infere-se que a modalidade de licitação denominada Pregão se adequa à espécie, visto que é a modalidade licitatória utilizada para as aquisições ou contratações de bens e serviços comuns, estes, cujos padrões desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, o que de fato se observa na modalidade escolhida.

g) Designação de agentes públicos

Como já constatado neste parecer, a fase interna está devidamente instruída, inclusive com designação dos pregoeiros/agentes de contratação e a autorização da autoridade competente para a realização deste Procedimento Licitatório.

h) Minuta de termo de contrato

Quanto à análise legal, temos que o presente processo consta também a minuta do edital, indicando as exigências constantes na Lei, bem como a documentação que os interessados deverão apresentar para serem considerados habilitados.

Examinada a minuta referida e encartada nos presentes autos, devidamente rubricadas, entendemos que guardam regularidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021, visto que presentes as cláusulas essenciais, sem quaisquer condições que possam tipificar preferências ou discriminações.

i) Publicidade do edital e do termo do contrato

Sobre os requisitos de publicidade, destacamos, ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no

Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital em Diário Oficial, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Além disso, salientamos, também, que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Assim, não detectando nenhuma irregularidade ou contrariedade à legislação pertinente, pelo que exaro aprovação ao referido edital, para competente publicação e trâmite do processo licitatório.

Considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades que possam macular o certame e que a minuta do edital segue os preceitos legais que regem a matéria, opino pelo prosseguimento do processo licitatório em seus ulteriores atos.

Conforme podemos verificar, pela análise dos documentos que compõe os presentes autos, a Comissão de Licitação obedeceu *in casu*, aos princípios da supremacia do interesse público, eficiência, economicidade, razoabilidade, isonomia, legalidade e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

III – CONCLUSÃO

Assim sendo, obedecidas as demais regras contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, entende-se que a Administração Pública Consulente poderá adotar a modalidade de Licitação Pregão Eletrônico, tomando o Menor Preço como critério de julgamento, encontrando-se a minuta do Edital e seus anexos em consonância com os dispositivos da Lei Federal supracitada, razão pela qual opina-se de forma favorável ao prosseguimento do feito.

Desta forma, ressalvado o caráter opinativo desta alçada jurídica, e com o inarredável respeito ao entendimento diverso.

Ressalta-se que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência.

É o exame proferido por Assessoria Jurídica da Administração, por força do art. 53, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Assessoria Jurídica da Administração, em José de Freitas/PI, 14 de agosto de 2026.

Assinado digitalmente por WENDELL ELOY MOREIRA LOPES
Localização: José de Freitas-PI
Foxit PDF Editor Versão: 12.0.1

WENDELL ELOY MOREIRA LOPES
Assessoria Jurídica da Administração – PMJF/PI