

**Memorando/CI nº 50.727/2026**

**Assunto:** Pregão Eletrônico para contratação de empresa especializada para a prestação de serviços especializados para fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital para Autarquia Educacional do Vale do São Francisco/FACAPE

**Processo Administrativo nº 265/2026**

**Pregão Eletrônico nº 059/2026**

**Consultante:** Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – SLC

**Órgão(s) demandante(s):** Autarquia Educacional do Vale do São Francisco – AEVSF/FACAPE

**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADOS PARA FORNECIMENTO DE SISTEMA DE EMISSÃO, REGISTRO E PRESERVAÇÃO DE DIPLOMAS EM FORMATO DIGITAL. MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE. AMPLA CONCORRÊNCIA. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 130/2023. LC nº 123/2006. ANÁLISE JURÍDICO-FORMAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA.**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada por meio do **Memorando/CI nº 50.727/2026**, para análise jurídico-formal dos artefatos que instruem o **Processo Administrativo nº 265/2026, Pregão Eletrônico nº 059/2026**, acerca da viabilidade de deflagração de procedimento licitatório, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, com critério de julgamento menor preço, representado pelo menor valor global do lote, modo de disputa aberto e fechado, em regime de ampla concorrência, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital, em atendimento às normas editadas pelo Ministério da Educação, especialmente a Portaria MEC nº 554, de 11 de março de 2019, e a Portaria MEC nº 70, de 24 de janeiro de 2025, destinadas a atender às necessidades da Autarquia Educacional do Vale do São Francisco – AEVSF/FACAPE, conforme especificações, quantitativos e condições constantes no Termo de Referência e seus anexos, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

O procedimento foi submetido à apreciação jurídica ao final da fase preparatória, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, para verificação prévia da legalidade dos atos até então praticados, especialmente quanto à suficiência formal dos artefatos de planejamento, à adequação da modalidade licitatória eleita, à regularidade da minuta do edital e à compatibilidade da minuta contratual com o regime jurídico aplicável.

Encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- 1- Documento de Formalização de Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar
- 3- MAR;
- 4- Termo de Referência;

5- Relatório de Cotação;

6- Bloqueio;

7- Termo de Autuação; e

8- Minuta do edital;

9 - Minuta do Contrato

É o que cumpre relatar.

## II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

**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 - Appreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;**

**II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;**

Como se pode observar ao 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, haja vista tratar-se da discricionariedade do órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de 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.

Ademais, cumpre salientar que essa Assessoria emite parecer sob o prisma **estritamente jurídico**, não lhe competindo adentrar na conveniência/oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativas, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto à decisão do gestor municipal, estando em consonância com o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

**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, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.**

Neste diapasão alude o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina, regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 114/2025, conforme disposto no seu art. 21, senão vejamos:

#### **Decreto Municipal n.º 114/2025**

##### **Seção II - Das Atividades da Advocacia Pública Municipal**

Art. 21. A atividade consultiva e de assessoramento jurídico consiste exclusivamente na análise jurídica sobre consultas devidamente instruídas, dos atos administrativos e procedimentos submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Município, restringindo-se à verificação da sua conformidade com a Constituição, as leis e demais normas aplicáveis, bem como à orientação jurídica sobre sua aplicação e interpretação.

§ 1º A atividade consultiva reveste-se de caráter opinativo e não vinculativo, salvo nos casos expressamente previstos em lei.

Em consonância com a boa prática consultiva consolidada, o parecerista jurídico deve restringir-se à legalidade, evitando adentrar em avaliações tipicamente gerenciais ou de mérito, assim está redigido no art. 27 do Dec. Mun. 114/2025:

Art. 27. A atuação consultiva da Advocacia Pública Municipal limitar-se-á estritamente à análise dos aspectos jurídicos das matérias submetidas à sua apreciação, cabendo-lhe verificar exclusivamente a conformidade dos atos e procedimentos administrativos com a Constituição, as leis e as normas aplicáveis, vedada qualquer incursão em questões relacionadas ao mérito administrativo, à conveniência ou à oportunidade, cuja definição compete privativamente à autoridade administrativa.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o 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.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, mediante análise jurídica da contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

## **II.1 – DO REGIME JURIDICO APLICAVEL**

As contratações públicas do Poder Executivo Municipal devem observar a Lei Federal nº 14.133/2021, as normas municipais regulamentares aplicáveis, especialmente o Decreto Municipal nº 130/2023, e os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais se destacam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e economicidade.

A fase preparatória, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, deve compatibilizar-se com o planejamento da Administração, como plano de contratações anual de que trata o inciso VII, caput, do art. 12, e com as leis orçamentárias, e abordar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

**Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:**

**I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;**

**II – a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;**

**III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;**

**IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;**

**V – a elaboração do edital de licitação;**

**VI – a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;**

**VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;**

**VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de**

seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

**IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;**

**X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;**

**XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei**

Ademais, quanto à instrução da contratação, nos termos do Decreto Municipal 130/2023, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas:

**Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, sejam mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:**

**I – Formalização de demanda;**

**II – Elaboração do Estudo técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;**

**III – Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;**

**IV – Elaboração de Anteprojeto e do Projeto Executivo para as obras e serviços de engenharia;**

**V – Realização da estimativa de despesas;**

**VII – Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;**

**VIII – Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;**

**IX – Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.**

No caso dos autos, o órgão assessorado adotou a modalidade pregão. Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e **serviços comuns**, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou de maior desconto (art. 6º, XLI), sendo bens e

serviços comuns “aqueles cujo padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (art. 6º, XIII).

Sendo assim, no caso em análise, verifica-se que o procedimento foi organizado com os artefatos essenciais da fase interna, permitindo a compreensão da demanda, da solução pretendida, do modelo de execução, da estimativa de preços, dos riscos identificados e das regras que regerão a seleção do fornecedor e a execução contratual.

### III – DOS DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO DA FASE PREPARATÓRIA

Da análise dos elementos encaminhados, verifica-se que o procedimento se encontra instruído com os documentos essenciais à fase preparatória, contemplando a descrição da necessidade administrativa, a definição do objeto, a estimativa de quantidades, a indicação da solução pretendida, a pesquisa de preços, a análise de riscos, a previsão orçamentária, bem como as minutas do edital e do contrato.

O **Documento de Formalização da Demanda – DFD**, oriundo da AEVSF/FACAPE, formalizou a necessidade administrativa a ser atendida, constituindo o marco inicial do planejamento da contratação. Constata-se a presença dos requisitos necessários de justificativas para a contratação e a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação.

Nestes termos, informa o **Documento de Formalização da Demanda – DFD** a classificação do objeto como serviço continuado sem dedicação exclusiva de mão de obra, apresentando como justificativa a Portaria MEC nº 554/2019, que estabeleceu a obrigação de emissão de diplomas em formato digital pelas Instituições de Ensino Superior, bem como os atos normativos posteriores que prorrogaram e disciplinaram os prazos de implementação dessa obrigação.

#### JUSTIFICATIVA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO:

A Portaria nº 554/2019 do MEC estabeleceu que todas as Instituições de Ensino Superior (IES) deveriam emitir diplomas em formato digital até março de 2021. Posteriormente, a Portaria nº 117/2019 prorrogou esse prazo para 31 de dezembro de 2021. Por fim, a Portaria Ministerial nº 1.001/2021 alterou a Portaria nº 330/2018, determinando que a emissão do diploma digital deveria ser implementada até 4 de abril de 2022.

O **Estudo Técnico Preliminar**, acostado ao despacho inaugural do **Memorando/CI nº 50.727/2026**, apresenta os elementos necessários à compreensão da demanda pública e da solução escolhida, em conformidade com o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, contemplando os seguintes elementos: **Introdução; 1. Descrição da necessidade; 2. Previsão no Plano de Contratações Anual; 3. Requisitos da contratação; 4. Estimativa das quantidades; 5. Levantamento de mercado; 6. Estimativa do preço da contratação; 7. Descrição da Solução como um todo; 8. Justificativa para o parcelamento; 9. Demonstrativo dos resultados pretendidos; 10. Providências prévias ao contrato; 11. Contratações Correlatas/Interdependentes, 12. Impactos ambientais; e 13. Viabilidade da contratação.**

Observa-se que o **ETP** descreve a necessidade administrativa, em seu item 1, relacionada à contratação de empresa especializada para fornecimento de solução tecnológica destinada à emissão de diplomas digitais pela Autarquia Educacional do Vale do São Francisco – AEVSF/FACAPE, vejamos:

## 1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

**Fundamentação:** Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público. (Inciso I do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 e art. 7º, inciso I da IN 40/2020).

**1.1.** A transição do diploma físico para o formato digital é, antes de uma opção tecnológica, um imperativo legal estabelecido pela Portaria MEC nº 1.095, de 24 de outubro de 2018, que regulamenta a emissão de diplomas e certificados em formato digital por instituições de educação superior. A norma não apenas autoriza, mas estimula e padroniza a adoção do documento digital, conferindo-lhe a mesma validade jurídica do documento físico, desde que atendidos os requisitos técnicos de assinatura digital com certificado ICP-Brasil e de preservação das características de integridade e autenticidade. Dessa forma, a substituição do meio físico não é facultativa, mas uma adequação necessária da FACAPE à diretriz normativa federal, que visa modernizar, dar segurança e uniformizar os processos em todo o sistema de ensino superior nacional.

**1.2.** Além da Portaria do MEC, a Lei nº 12.682/2012, que disciplina a digitalização e a utilização de documentos eletrônicos, e a própria Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que impõe medidas de segurança e controle no tratamento de dados pessoais, reforçam a necessidade de um ambiente digital controlado e seguro para a emissão e guarda de documentos sensíveis como os diplomas. Portanto, a contratação do serviço de diploma digital representa o cumprimento de uma determinação legal explícita, colocando a instituição em conformidade com o ordenamento jurídico e as políticas públicas educacionais, além de aproveitar os benefícios operacionais, econômicos e ambientais inerentes à digitalização.

Em se tratando do **Plano de Contratações Anual**, consta do ETP, item 2, que o objeto está previsto no **PCA 2026**, com publicação em **05/02/2026**, evidenciando o alinhamento da contratação ao planejamento administrativo da AEVSF/FACAPE, vejamos:

**Data da publicação no PNPC/Site: 05/02/2026**

**Categoria no PCA: Serviço**

**Identificação do item no PCA: 7**

**Identificação da Classe/Grupo no PCA: 7836 – Locação de Software/Sistema**

No tocante ao levantamento de mercado, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar, em **seu item 5**, apresentou análise das alternativas disponíveis para atendimento da necessidade administrativa, em conformidade com o art. 18, §1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que exige a avaliação das soluções possíveis e a justificativa técnica e econômica da escolha da solução a contratar.

Conforme consignado no artefato, a presente contratação visa suprir a necessidade de adequação da AEVSF/FACAPE às normas expedidas pelo Ministério da Educação acerca da emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital. Para tanto, o ETP examinou as alternativas disponíveis no mercado, destacando, de um lado, o desenvolvimento de sistema próprio pela equipe de TI da AEVSF e, de outro, a contratação de empresa especializada para fornecimento de software homologado, vejamos:

### 5.1. Análise de Soluções de Mercado

#### 5.1.1. Solução 1 – Desenvolvimento de sistema próprio pela equipe de TI da AEVSF

##### VANTAGENS:

- Integração nativa com os sistemas internos;
- Customização total conforme as necessidades institucionais específicas;
- Potencial economia a longo prazo com manutenção interna.

##### DESVANTAGENS:

- Alta complexidade técnica e jurídica, considerando a exigência de homologação pelo MEC;
- Elevado tempo de desenvolvimento, com risco de não cumprimento dos prazos legais;
- Demanda significativa de servidores especializados e infraestrutura robusta;
- Alto custo de manutenção, validação de segurança, testes de conformidade e atualizações contínuas;
- Risco institucional em caso de mudanças na equipe de TI ou descontinuidade do projeto.

#### 5.1.2. Solução 2 – Contratação de empresa especializada para fornecimento de software homologado

##### VANTAGENS:

- Solução já homologada pelo MEC, pronta para implantação imediata;
- Atende integralmente às Portarias MEC nº 330/2018, nº 554/2019 e nº 1.095/2018;
- Fornecedores com expertise comprovada e experiência em instituições públicas de ensino superior;
- Suporte técnico, treinamentos e atualizações legais incluídos;
- Redução de riscos operacionais e jurídicos para a Administração;
- Integração com sistema acadêmico e geração automatizada de XML, assinaturas digitais e repositório legal.

##### DESVANTAGENS:

- Necessidade de adequação da infraestrutura institucional mínima (conectividade, treinamento);
- Dependência contratual para suporte e manutenção, exigindo boa gestão contratual.

Ao final, o ETP concluiu pela viabilidade da **Solução 2**, consistente na contratação de empresa especializada para fornecimento de software homologado, por entender que essa mostra-se a mais eficaz, segura e economicamente viável para a realidade da AEVSF., vejamos:

#### 5.5.3. Justificativa da Escolha da Solução

A **Solução 2**, que ora se pretende contratar, mostra-se a mais eficaz, segura e economicamente viável para a realidade da AEVSF. A instituição não possui estrutura interna capaz de desenvolver e manter um sistema de alta complexidade técnica e regulatória, conforme exigido pela legislação educacional vigente. A contratação de empresa especializada garante a aderência normativa, a efetividade da execução e a mitigação de riscos operacionais e legais.

Em seu item 6, o ETP retrata a estimativa do preço da contratação, consignando que o custo estimado total para a prestação dos serviços especializados de fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital é de **R\$ 50.175,96 (cinquenta mil, cento e setenta e cinco reais e noventa e seis centavos)** conforme custos unitários obtidos na pesquisa realizada pela Administração. Informa a impossibilidade de a pesquisa de preço ser realizada na plataforma Banco de Preços, apresentando a justificativa nos seguintes termos:

**6.1.** O custo estimado total da contratação é de **R\$ 50.175,96 (cinquenta mil, cento e setenta e cinco reais e noventa e seis centavos)**, conforme custos unitários obtidos na pesquisa abaixo descrita.

**6.2.** A pesquisa de preços para o serviço de diploma digital não pôde ser realizada na plataforma "Banco de Preços" pois embora essa atue como ferramenta usual para bens e serviços padronizados, não dispõe de registros históricos ou cotações para soluções tecnológicas que exigem conformidade específica com a Portaria MEC nº 1.095/2018 e integração com a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), caracterizando uma lacuna na plataforma para este tipo de demanda específica.

**6.3.** Diante dessa limitação, a pesquisa foi conduzida por meio de consultas diretas a fornecedores especializados, método reconhecido como adequado e válido pela jurisprudência administrativa quando o objeto possui especificidades técnicas que o tornam incomum no mercado de bens e serviços corriqueiros. Foram identificadas e contactadas empresas com comprovada experiência no setor educacional público, as quais apresentaram orçamentos detalhados e não vinculantes, permitindo a formação de um parâmetro de custo realista e fundamentado.

Em seu relatório de cotação, acostado ao despacho inaugural do Memorando, apresenta orçamentos detalhados de 03 empresas contactadas.

No que se refere ao parcelamento, o ETP expressamente consignou, em seu **item 8**, que a contratação possui natureza indivisível, uma vez que a efetividade da ferramenta depende do acesso integral às suas funcionalidades e bases de dados. Registrou-se que eventual fracionamento da solução poderia comprometer a operacionalidade, a coerência técnica e a finalidade pública do objeto, tornando inviável sua divisão sem prejuízo ao interesse da Administração.

Em regra, as contratações da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. **No item 8.** Do ETP há clara justificativa para o não parcelamento, vejamos:

## 8. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

**Fundamentação:** Justificativas para o parcelamento ou não da solução. (Inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21 e art. 7º, inciso VII da IN 40/2020).

**8.1.** As compras, como regra, devem atender ao parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133/2021). Entretanto, a contratação em questão possui natureza indivisível, uma vez que a efetividade da ferramenta depende do acesso integral às suas funcionalidades e bases de dados. O fracionamento comprometeria a operacionalidade, a coerência técnica e a finalidade pública do objeto, tornando inviável sua divisão sem prejuízo ao interesse da Administração.

A Súmula nº 247 do TCU determina que:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”

Sendo assim, a escolha da solução técnica mais adequada insere-se no âmbito da competência discricionária da Administração, especialmente do setor demandante da AEVSF/FACAPE, a quem compete avaliar, sob o ponto de vista técnico, operacional e econômico, a alternativa que melhor atende ao interesse público.

Desse modo, não cabe a esta Procuradoria adentrar no mérito administrativo da opção realizada, tampouco substituir a avaliação técnica promovida pelos profissionais responsáveis pela elaboração dos artefatos da fase preparatória. A atuação jurídica limita-se ao controle de legalidade, verificando se a solução escolhida foi devidamente motivada, se guarda pertinência com a necessidade apresentada e se encontra amparada nos elementos constantes do procedimento. No caso concreto, observa-se que a Administração apresentou justificativa técnica para a escolha da solução adotada, demonstrando sua pertinência.

Acrescenta-se, ainda, que conforme art. 5º do Anexo II do Decreto Municipal nº 130/2023, o Estudo Técnico Preliminar será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento, observado o seu art. 2º, §1º, podendo, contudo, os papéis de requisitante e de área técnica serem exercidos pelo mesmo agente, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado, devendo ser observado que área técnica é o “agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza” (art. 2º, V e §1º, do Anexo II do Decreto Municipal nº 130/2023).

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar a análise dos riscos que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, sendo o mapa de riscos ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias. No presente caso, o Mapa da Análise de Riscos fora acostado aos autos (**despacho inaugural do Memorando/CI nº 50.727/2026**), consonante ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

**O Termo de Referência**, acostado ao despacho 8 do memorando, por sua vez, descreve o objeto, os requisitos da contratação, a solução pretendida, o modelo de execução, o modelo de gestão, os critérios de recebimento, medição e pagamento, a forma de seleção do fornecedor, as exigências de habilitação, a estimativa do valor da contratação e a dotação orçamentária, atendendo aos elementos previstos no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

O artefato contém, dentre outros, os seguintes tópicos: 1. Condições Gerais da Contratação; 2. Fundamentação e Descrição da Necessidade da Contratação; 3. Descrição da Solução como um Todo Considerado o Ciclo de Vida do Objeto; 4. Requisitos da Contratação; 5. Modelo de Execução do Objeto; 6. Modelo de Gestão do Contrato; 7. Critérios de Recebimento, Pagamento e Reajuste; 8. Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor mediante Pregão Eletrônico; 9. Exigências de Habilitação; 10. Participação de Consórcio; 11. Estimativas do Valor da Contratação; e 12. Dotação Orçamentária, contendo, por conseguinte, os elementos essenciais exigidos pela legislação de regência

No tocante às condições gerais da contratação, verifica-se que o Termo de Referência, em seus itens 1.4 a 1.7, registra que o objeto não se enquadra como bem de luxo, nos termos do Decreto Municipal nº 134/2022, bem como estabelece a vigência contratual de 12 meses, com prorrogação prevista conforme art. 106 e 107 da Lei 14/133/2021. O artefato enquadra o serviço como continuado, justificando que eventual interrupção das licenças poderia causar transtornos às atividades administrativas e acadêmicas da AEVSF/FACAPE, dada a necessidade permanente de manutenção da

solução tecnológica.

Quanto à forma de contratação, o item 1.8 do Termo de Referência indica a adoção da modalidade Pregão Eletrônico, com modo de disputa aberto e fechado e critério de julgamento menor preço por lote. A opção pelo julgamento por lote foi justificada no item 1.8.1.1, nos seguintes termos:

1.8.1. Adoção de critério de julgamento menor preço por lote 1.8.1.1. A adoção do critério de julgamento pelo menor preço por lote justifica-se pela interdependência técnica e operacional entre os serviços que compõem a contratação, uma vez que a emissão dos diplomas digitais depende diretamente da disponibilização, manutenção e funcionamento do sistema de gerenciamento, assinatura, registro, validação e armazenamento dos respectivos documentos. A contratação conjunta assegura a compatibilidade entre as funcionalidades, a padronização dos procedimentos, a continuidade dos serviços e a definição objetiva das responsabilidades da contratada, evitando falhas de integração, conflitos entre fornecedores e dificuldades na fiscalização contratual. Dessa forma, será considerada vencedora a proposta que apresentar o menor valor global para o lote, desde que atendidas integralmente as especificações e condições estabelecidas neste Termo de Referência.

Quanto à implementação da Lei Complementar nº 123/2006, registra-se que o valor estimado da contratação é inferior a R\$ 80.000,00, hipótese que, em regra, atrairia a realização de certame exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inciso I, da LC nº 123/2006.

Não obstante, observa-se que o Termo de Referência, em seu **item 1.9.1**, consignou a opção pela ampla concorrência, conforme avaliação da equipe de planejamento, apresentando a seguinte justificativa:

**1.9.3.** Portanto, a adoção do tratamento diferenciado e simplificado, com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, não se mostra vantajosa para a Administração Pública, nos termos do art. 49, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, podendo, ainda, representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

**1.9.4.** Isso porque, diante das características do objeto, a ausência, na região, de empresas relevantes nesse segmento, com estrutura e capacidade de execução integral, pode resultar na necessidade de sublocação/subcontratação para viabilizar a prestação, circunstância que eleva riscos de descontinuidade, falhas de execução e perda de eficiência, com potencial comprometimento da unidade e da qualidade do objeto contratado — sobretudo quando o instrumento convocatório não admite essa possibilidade.

**1.9.5.** Assim, a não aplicação da exclusividade para ME/EPP, neste caso específico, mostra-se juridicamente justificável, por resguardar a vantajosidade da contratação e prevenir prejuízos à execução adequada do objeto, em conformidade com o art. 49, III, da LC nº 123/2006.

Conforme exceção estabelecida no art 49, III, Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

No tocante à garantia, observa-se que o Termo de Referência, em seus **4.3**, informa que não haverá exigência da garantia da contratação dos arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2023.

Quanto à metodologia de pesquisa de preços, verifica-se que os autos foram instruídos com Relatório de Cotação. O referido relatório registra, ainda, que a pesquisa se valeu de fontes públicas e sistemas de consulta de preços, sendo o Portal Nacional de Contratações Públicas <https://www.gov.br/pncp/pt-br>, registra-se, ainda, que, além da referência pública constante do

Relatório de Cotação, foram acostadas aos autos cotações diretas realizadas junto a fornecedores especializados.

Imperioso, ainda, destacar que esta Procuradoria, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicação do Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

Em seu item 11, justifica a impossibilidade do uso de Branco de Preços, vejamos:

11 - ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO 11.1 - O custo estimado total da contratação é de R\$ 50.175,96 (cinquenta mil, cento e setenta e cinco reais e noventa e seis centavos), conforme custos unitários apostos na tabela acima. 11.2 A pesquisa realizada na plataforma “Banco de Preços” identificou contratações com características semelhantes ao objeto pretendido. Contudo, as referências localizadas reuniam, em um único item e preço global, o licenciamento da plataforma e a emissão dos diplomas digitais, sem individualizar os custos correspondentes a cada serviço. 11.3. Ademais, verificou-se elevada dispersão entre os valores encontrados, com referências superiores ao limite de aceitabilidade definido para a pesquisa, considerando-se o coeficiente de variação de 30%. Desse modo, tais preços não foram utilizados na formação do valor estimado, uma vez que poderiam distorcer o resultado e comprometer a adequada representação dos valores praticados no mercado. 11.4. O formato consolidado das contratações também não se mostrou compatível com as necessidades da AEVSF/FACAPE, pois os serviços possuem formas distintas de execução, medição e pagamento. O licenciamento da plataforma será remunerado mediante valor mensal fixo, enquanto a emissão dos diplomas digitais será paga conforme a quantidade efetivamente emitida durante a vigência contratual. 11.5. Diante dessas circunstâncias, optou-se pela realização da pesquisa diretamente com fornecedores especializados, com a finalidade de obter valores mais próximos da realidade do mercado e viabilizar a separação dos serviços em itens distintos. Essa metodologia permitiu identificar individualmente o preço unitário da emissão dos diplomas e o valor mensal do licenciamento da plataforma, proporcionando maior transparência na composição dos custos, melhor controle da execução e pagamento proporcional à demanda efetivamente realizada.

Nos termos do art. 23, IV, da Lei 14.133/2021,

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:

**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;**

Neste diapasão, O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 7353/2025, de 21 de outubro de 2025, reforçou entendimento já consolidado de que realizar pesquisa de preços junto a apenas três fornecedores não é suficiente para garantir a fidedignidade dos valores e a vantajosidade da contratação pública, classificando essa prática como erro grosseiro, destacando que a pesquisa de mercado deve ser ampla, com base em fontes diversas e critérios técnicos, conforme preveem o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e as boas práticas de gestão pública.

Na mesma linha de entendimento versa o julgado da Representação - RP: 21062022 009.395/2022-9 do TCU, senão vejamos:

REPRESENTAÇÃO. CODEVASF. FUNASA. AQUISIÇÃO DE CAMINHÕES COLETORES COM COMPACTADOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS. AUSÊNCIA DE SOBREPREÇO. INDÍCIOS INSUFICIENTES PARA CARACTERIZAR FRAUDE À LICITAÇÃO. DEFICIÊNCIA NO PROCEDIMENTO DE ORÇAMENTAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA, COM VISTAS À PREVENÇÃO DE OCORRÊNCIAS SEMELHANTES. ARQUIVAMENTO. A pesquisa de preços para elaboração do critério de valor aceitável da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser priorizadas a consulta ao Painel de Preços do Governo Federal e a contratações públicas similares. (TCU - RP: 21062022 009.395/2022-9, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 21/09/2022).

Logo, recomenda-se que seja sempre devidamente justificada, em conformidade com as normativas acima aduzidas, como fora aduzido no item 11 e subitens do TR, haja vista que a cotação de preços realizadas exclusivamente com fornecedores, sem a devida justificativa e solicitações formais, implica em prática que pode levar à responsabilização do gestor público, por configurar, em muitos casos, erro grosseiro.

Quanto à especificação do bem e serviço, vale destacar que a Lei nº 14.133/2021 prioriza a utilização do catálogo eletrônico de padronização, em conformidade com o art. 19, inciso II, bem como estabelece, em seu art. 40, §1º, inciso I, que o Termo de Referência deverá conter especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança, senão vejamos:

**Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:**

(...)

**II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;**

(...)

**§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.**

**§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo**

**licitatório.**

No mesmo entendimento da apresentação da especificação do produto com a indicação do catálogo eletrônico de padronização, reza o disposto legal do Art. 40, § 1º, da Lei nº. 14.133/21:

**Art. 40 (...)**

**§ 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; (grifo nosso)**

Desse modo, a especificação do produto ou serviço através de indicação do mesmo no catálogo de padronização ou a justificativa de ausência desta indicação deve ser exposta pela Administração, conforme destacado, e adotado no procedimento. Nesse sentido, o Decreto Municipal nº. 130/2023, em seu art. 10, determinou que a Administração Municipal deve adotar, nos termos do disposto acima transcrito, a classificação do Catálogo Eletrônico de Padronização do Governo Federal.

Além disso, consta dos autos o **Mapa de Análise de Riscos**, elaborado nos termos do art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, destinado a identificar possíveis riscos inerentes ao planejamento da contratação, à seleção do fornecedor e à execução contratual, servindo como ferramenta de governança e controle preventivo.

Por conseguinte, além das exigências da Lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública Municipal observar as regras constantes no **Decreto Municipal nº 130/2023**, que regulamenta as contratações públicas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional vinculados ao Poder Executivo Municipal de Petrolina/PE.

É relevante ressaltar que o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, sendo o mapa de riscos instrumento relevante para a adoção de medidas preventivas e de contingência.

Vale aduzir que a estimativa do valor da contratação deve estar acompanhada 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. No presente caso, o Termo de Referência apresenta a estimativa global de **e R\$ 50.175,96 (cinquenta mil, cento e setenta e cinco reais e noventa e seis centavos)**, enquanto o Relatório de Cotação foi juntado como documento de suporte à formação do preço estimado.

No que tange a participação de consórcio, a fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

Considerada como regra a sua adoção, sendo exceção o afastamento daquela, desde que justificada, em conformidade com o que preleciona o disposto no art.15, caput da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

**Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)**

Assim, o TR no item 10.1 apresentou justificativa referente a não participação de empresas sob forma de consórcio, vejamos:

#### 10.1 - Participação de Consórcios:

a) Não será admitido consórcio pelas justificativas abaixo expostas: A vedação quanto à participação de consórcio de empresas no presente procedimento licitatório não limitará a competitividade. A participação de consórcios é recomendável quando o objeto considerado for "de alta complexidade ou vulto", o que não seria o caso do objeto sob exame. Não há nada que justifique a participação de empresas em consórcios no objeto em apreço. Ele não se reveste de alta complexidade, tampouco é aquisição/serviço de grande vulto econômico, ou seja, termo de referência não traz nenhuma característica própria que justificasse a admissão de empresas em consórcio. A admissão de consórcio em objeto de baixa complexidade e de pequeno valor econômico atenta contra o princípio da competitividade, pois permitiria, com o aval da Administração Pública, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade, atingindo ainda a vantagem buscada pela Administração.

Quanto à dotação orçamentária, o Termo de Referência, em seu **item 12** indica que as despesas decorrentes do objeto correrão, pela seguinte dotação:

**Unidade Gestora: 8**  
**Unidade Orçamentária: 29001**  
**Ação: 2.8028**  
**Elemento de despesa: 33.90.40**  
**Fonte: 1501**

Dessa forma, é possível auferir claramente que os autos se encontram devidamente instruídos com atendimento da necessidade pública, ficando evidenciada a solução mais adequada.

#### IV - DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do edital constitui elemento obrigatório da fase preparatória, nos termos do art. 18, V, da Lei nº 14.133/2021. O art. 25 do mesmo diploma estabelece que o edital deve conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização e gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento.

**Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:**  
**V - a elaboração do edital de licitação;**

**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.**

No caso em exame, a minuta editalícia contempla os elementos essenciais exigidos pela legislação de regência, definindo o objeto, a modalidade, o critério de julgamento, o modo de disputa, a condição de participação, a apresentação das propostas, os documentos de habilitação, o processamento do certame, os recursos, as penalidades, as condições de contratação e os anexos necessários.

A minuta do edital refere-se ao Processo Administrativo nº 265/2026, Pregão Eletrônico nº 059/2026, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital, em

atendimento às normas expedidas pelo Ministério da Educação, conforme especificações e quantitativos constantes no Anexo I – Termo de Referência, mediante solicitação da Autarquia Educacional do Vale do São Francisco – AEVSF/FACAPE. O instrumento indica, ainda, como critério de julgamento o menor preço, representado pelo menor valor do lote, modo de disputa aberto e fechado, e condição de participação em ampla concorrência.

A minuta do edital contempla os seguintes itens: 1 - Do objeto; 2 - Do acesso ao edital e do local de realização; 3 - Das datas e horários do certame; 4 - Do endereço e horários de expediente da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos; 5 - Valor global estimado da licitação; 6 - Dos recursos orçamentários; 7 - Das condições do credenciamento, das condições de participação, das condições de participação de consórcio e da aplicabilidade dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006; 8 - Das atribuições do(a) Pregoeiro(a); 9 - Das declarações; 10 - Da forma de apresentação e envio da proposta eletrônica e documentos anexos; 11 - Da abertura e aceitabilidade das propostas; 12 - Da etapa de lances; 13 - Da fase de julgamento; 14 - Da habilitação; 15 - Das exigências de habilitação; 16 - Do encaminhamento da proposta vencedora; 17 - Dos procedimentos e do julgamento; 18 - Dos pedidos de esclarecimentos e da impugnação do ato convocatório; 19 - Da intenção de recurso e dos recursos administrativos; 20 - Da reabertura da sessão pública; 21 - Da adjudicação e da homologação do resultado da licitação; 22 - Da formalização e assinatura do contrato; 23 - Dos critérios de execução dos serviços e aceitação, da garantia, do recebimento, da vigência do contrato e das obrigações específicas da contratada e da contratante; 24 - Da forma/condições do pagamento, do equilíbrio econômico-financeiro e do reajuste; 25 - Das sanções administrativas; 26 - Da fiscalização e gestão do contrato; 27 - Das disposições finais; e 28 - Dos anexos.

A minuta ainda relaciona os anexos necessários à instrução do certame, dentre os quais se destacam: Anexo I – Termo de Referência e seus anexos; Anexo II – Modelo de Proposta de Preços; Anexo III – Modelo de Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; Anexo IV – Minuta do Contrato; Anexo V – Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos; Anexo VI – Modelo de Declaração de Informações Adicionais; Anexo VII – Modelo de Declaração de Qualidade e Sustentabilidade Socioambiental; e Anexo VIII – Modelo de Declaração de Observância de Limite de Valores de Contratos Celebrados com a Administração Pública.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do edital foram estruturados de forma clara, contemplando os elementos necessários à convocação dos interessados e ao regular processamento do certame, em observância ao art. 25 da Lei nº 14.133/2021.

No que tange aos documentos de habilitação do licitante, deve-se observar o disposto no art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual é vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

Analisando as exigências de habilitação constantes da minuta do edital, **item 14 e 15**, observa-se que o instrumento contempla habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, em consonância com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. Sob o enfoque jurídico-formal, não se identifica, na estrutura geral da minuta, exigência manifestamente incompatível com o objeto ou capaz, por si só, de inviabilizar o prosseguimento do certame.

Cumprido pontuar que a habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, limitando-se a documentação à comprovação da existência jurídica da pessoa e, quando cabível, à autorização para o exercício da atividade a ser contratada, conforme art. 66 da Lei nº 14.133/2021. Por sua vez, a habilitação fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos previstos no art. 68 da mesma Lei.

De igual modo, as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira devem limitar-se àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, em observância ao art. 37, inciso

XXI, da Constituição Federal, competindo à Administração avaliar a complexidade tecnológica do objeto para fins de definição das exigências habilitatórias proporcionais e pertinentes.

Diante do apresentado, verifica-se que a minuta do edital adota a modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, constando nos artefatos da fase preparatória o enquadramento do objeto como serviço comum de tecnologia da informação, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade foram definidos objetivamente no Termo de Referência, conforme previsão do art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, dispõe o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

**XLI - pregão:** 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.

A adoção do julgamento pelo menor valor do lote foi relacionada, nos artefatos da contratação, à interdependência técnica e operacional entre os serviços que compõem a solução, uma vez que a emissão dos diplomas digitais depende da disponibilização, manutenção e funcionamento do sistema de gerenciamento, assinatura, registro, validação e armazenamento dos respectivos documentos. Segundo consta no Termo de Referência, a contratação conjunta busca assegurar compatibilidade entre as funcionalidades, padronização dos procedimentos, continuidade dos serviços e definição objetiva das responsabilidades da futura contratada, evitando falhas de integração, conflitos entre fornecedores e dificuldades na fiscalização contratual.

No que tange à condição de participação, observa-se que a minuta do edital indica expressamente que o certame será destinado à ampla concorrência, sem prejuízo da aplicação do tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006 às microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais e cooperativas equiparadas, quando preenchidos os requisitos legais. A previsão consta no item 7.3.1.1 da minuta editalícia, que registra a destinação do certame à ampla concorrência, com remissão à **justificativa constante do item 1.9 e seus subitens do Anexo I – Termo de Referência**.

No que tange à participação de consórcio, a fase preparatória do processo licitatório deve conter motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas reunidas sob essa forma, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021. Considerada como regra a possibilidade de participação em consórcio, admite-se o seu afastamento quando devidamente justificado pela Administração, em conformidade com o disposto no art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021.

O edital em seu **item 7.8** contempla a não admissão do consórcio pelas justificativas expostas no item 10 do ANEXO I – Termo de Referência.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do Termo de Referência, da minuta contratual e dos demais anexos, verifica-se que foram estabelecidas as obrigações das partes, as condições de participação, as regras de julgamento, habilitação, execução, fiscalização, pagamento, sanções e contratação, em consonância com as exigências gerais da Lei nº 14.133/2021 para início e regular processamento do certame.

Diante do apresentado, conclui-se que a minuta do edital do Pregão Eletrônico nº 059/2026, referente à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital para a AEVSF/FACAPE, encontra-se, em linhas gerais, compatível com os arts. 18, §1º, 25 e 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021,

revelando-se juridicamente adequada ao prosseguimento do certame.

## V - DA MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas hipóteses excepcionais ali previstas, devendo observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no art. 92 do referido diploma legal.

No presente caso, considerando que se trata de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital, destinados ao atendimento das necessidades da Autarquia Educacional do Vale do São Francisco – AEVSF/FACAPE, verifica-se a pertinência da formalização do ajuste por instrumento contratual, diante da natureza continuada do serviço e da existência de obrigações futuras relacionadas à disponibilização da plataforma, licenciamento de software, emissão, assinatura, registro, validação, armazenamento, preservação de diplomas digitais, suporte técnico, manutenção e segurança dos dados.

A regra contida no art. 89 da Lei nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

**Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.**

**§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.**

**§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.**

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92 da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre as cláusulas necessárias, tais como objeto, vinculação ao edital e à proposta, legislação aplicável, regime de execução ou forma de fornecimento, preço, condições de pagamento, reajuste, prazos, crédito orçamentário, direitos e responsabilidades das partes, fiscalização, sanções, hipóteses de extinção contratual, alterações, publicação e foro.

No caso dos autos, a minuta do contrato consta como anexo IV da Minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 059/2026, vinculado ao Processo Administrativo nº 265/2026, cujo objeto consiste na prestação de serviços especializados para fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital, firmado entre a AEVSF e a futura contratada. A minuta contratual identifica expressamente o procedimento licitatório de origem, as partes contratantes, a legislação de regência e a vinculação ao edital, ao Termo de Referência e à proposta da contratada.

No que concerne à análise da minuta contratual, nota-se que o instrumento contempla cláusulas referentes ao objeto; vigência; condições de entrega e disposições gerais; local de disponibilização das licenças; requisitos da contratação; recebimento do objeto; valor global; valores unitários; forma e condições de pagamento; reajuste; dotação orçamentária; equilíbrio econômico-financeiro; obrigações da contratada; obrigações da contratante; fiscalização e gestão contratual; sanções administrativas; hipóteses de encerramento contratual; vedações; subcontratação; alterações; publicação; disposições finais; e foro.

Ressalte-se que, conforme a minuta contratual, o objeto consiste na prestação de serviços especializados para fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital, estando as especificações técnicas, quantitativos e valores vinculados à cláusula própria do instrumento, à proposta da contratada e ao Anexo I – Termo de Referência do edital.

A minuta estabelece prazo de vigência de 12 meses, contado a partir da emissão da Ordem de Serviço, com possibilidade de prorrogação na forma dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, em razão do enquadramento do serviço como continuado.

No tocante ao prazo de entrega, a minuta prevê que a entrega será de até 15 (quinze) dias úteis, contados a partir da data de emissão da Ordem de Serviço.

Quanto ao recebimento, a minuta prevê que não haverá o procedimento de recebimento provisório, afinal o recebimento do serviço impõe que sua prestação e seu recebimento sejam imediatos em sua integralidade.

Quanto ao valor e às condições de pagamento, a minuta prevê que o pagamento deverá ser efetuado, em até 25 (vinte e cinco) dias após a liquidação da despesa, que deverá ocorrer no prazo de 05 (cinco) dias, pelo Setor Financeiro da AUTARQUIA EDUCACIONAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO - AEVSF, após a efetiva execução dos serviços, mediante apresentação da nota fiscal atestada por servidor(a) previamente autorizado, no valor correspondente ao quantitativo efetivamente executado.

No que tange à dotação orçamentária, a minuta contratual, item 5.1, indica que as despesas decorrentes do objeto correrão à conta da seguinte dotação:

**Unidade Gestora: 8**  
**Unidade Orçamentária: 29001**  
**Ação: 2.8028**  
**Elemento de despesa: 33.90.40**  
**Fonte: 1501**

Observa-se, ainda, que a minuta contempla cláusula de equilíbrio econômico-financeiro, prevendo a possibilidade de restabelecimento da equação econômico-financeira inicial em caso de fatos imprevisíveis, ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajuste, bem como em situações de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, em conformidade com o regime jurídico da Lei nº 14.133/2021. Além de estabelecer, **cláusula 6**, que, considerando a flutuação dos preços de mercado, as variações para mais ou para menos dos preços de até 5% (cinco por cento) do valor atual do contrato, não será configurado álea extraordinária e extracontratual, devendo as partes absorver tais variações pelo preço ofertado. Percentuais superiores aos 5% estabelecidos serão avaliados pela Administração para fins de concessão do reequilíbrio contratual ou não.

No tocante às obrigações da contratada, a minuta estabelece deveres relacionados ao cumprimento do Termo de Referência, responsabilidade por despesas decorrentes da execução dos serviços, tributos, encargos sociais e trabalhistas, responsabilidade por danos causados à Administração ou a terceiros, comunicação de impedimentos, emissão de notas fiscais, execução do objeto em conformidade com a proposta e com as normas do edital, manutenção das condições de habilitação durante a vigência contratual e atendimento às especificações técnicas exigidas.

Quanto às obrigações da contratante, a minuta prevê deveres relacionados ao pagamento, designação de servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, fornecimento de informações e esclarecimentos, registro de falhas, notificação da contratada para correção de irregularidades, verificação da conformidade do objeto com as especificações técnicas e acompanhamento da qualidade da solução disponibilizada.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se, em linhas gerais, com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, especialmente por contemplar objeto, vigência, execução, recebimento, garantia, preço, pagamento, dotação, obrigações das partes, fiscalização, sanções, extinção, alterações, publicação e foro, em consonância com os arts. 89, 92 e 95 da referida Lei.

Levando em consideração a análise jurídico-formal realizada, entende-se que a minuta do contrato se encontra substancialmente em sintonia com o preconizado pela legislação vigente, mostrando-se juridicamente adequada à formalização da futura contratação, desde que mantida sua compatibilidade com o Termo de Referência, com a proposta vencedora e com as condições estabelecidas no edital.

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta Procuradoria destaca que não detém expertise técnica para examinar e aquilatar a correspondência dos valores estimados no certame frente àqueles usualmente praticados no mercado, cabendo ao setor técnico responsável e ao ordenador de despesas certificar a adequação dos preços, da metodologia de pesquisa e da compatibilidade dos valores com a realidade mercadológica.

## VI – DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, mercadológicos, financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência administrativa, esta Assessoria Jurídica **OPINA pela POSSIBILIDADE JURÍDICA do prosseguimento do procedimento**, com aprovação da fase preparatória, da minuta do edital e da minuta contratual, desde que observadas as providências formais de publicação e demais cautelas legais aplicáveis.

Destaca-se, ainda, a obrigatoriedade de divulgação e manutenção do inteiro teor do edital de chamamento público e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, e publicação dos extratos, em conformidade ao que determina o art.54, caput e §1º da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais diretrizes de publicidade, inclusive quanto o Diário Oficial e o Jornal de Grande Circulação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

(Assinado eletronicamente)  
Fernando Diniz Cavalcanti de Vasconcelos  
Procurador-Geral do Município de Petrolina/PE



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: AF39-B854-B7D3-7374

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 30/07/2026 11:10:28  
GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/AF39-B854-B7D3-7374>