Expediente nº 20.27.0063.0000021/2026-66

Parecer Jurídico (920339)

Data do Movimento:	12/11/2026 12:08:05
Criador:	Morgana Boto Menezes
Resumo:	Parecer Jurídico (920339)

??PARECER JURÍDICO Nº 215/2026

?GED Nº: 20.27.0063.0000021/2026-66

?INTERESSADO: Divisão de Material

?Procedimento Administrativo – Pregão Eletrônico nº 041/2026

Assunto: Análise Preliminar do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, RESOLUÇÃO Nº 283, DE 05 DE FEVEREIRO DE 2024, CNMP E O MANUAL DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA CONTRATAÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO - MOTec. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

Expediente nº 20.27.0063.0000021/2026-66

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para o fornecimento de Solução Inteligente de Prontuário Eletrônico de Paciente (PEP) na modalidade Software como Serviço (SaaS), compreendendo os serviços de implantação, parametrização, customização, integração, hospedagem, suporte técnico com Garantia de Nível de Serviço (SLA) e treinamento, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Para instrução do processo administrativo foram anexados aos autos, em resumo, os seguintes documentos:

a) Pedido de contratação, formulado pelo Coordenador do Centro Médico (fls. 02);

b) Documento de Formalização da Demanda (fls. 05 a 09);

c) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 326 a 373);

d) Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 312 a 324);

e) Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 180);

f) Pesquisa de Preços de Mercado (fls. 126 a 143), Banco de Preços (fls. 264 a 271) e Planilha de Formação de Preços (fls. 310);

g) Informações quanto ao Projeto/Atividade, Elemento de Despesa, Fonte de Recursos, Dotação Orçamentária e Condições de Pagamento (fls. 499 a 504);

h) Minuta do Edital e Termo de Referência (fls. 522 a 588);

i) Minuta do Contrato (fls. 594 a 603);

j) Cópia da portaria de designação de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 605 a 607).

É a síntese do procedimento.

2. DA ANÁLISE PELA ASSESSORIA JURÍDICA

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Documento emitido por **Juliana Gomes Rezende Doria** em **13/11/2026 11:16**

Expediente nº 20.27.0063.0000021/2026-66

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

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

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

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

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

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.

Ademais, 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.

3. DA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO COMO SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DA APLICAÇÃO DO MOTEC

Preliminarmente, cumpre registrar que a análise da presente contratação demanda a observância não apenas das disposições gerais da Lei nº 14.133/2021, mas também dos normativos específicos que disciplinam as contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Isso porque, conforme manifestação técnica constante dos autos, o objeto pretendido enquadra-se como Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC), circunstância que atrai a incidência

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

da Resolução CNMP nº 283/2024 e do Modelo de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério Público Brasileiro (MOTec).

Nos termos do art. 3º da Resolução CNMP nº 283/2024, considera-se Solução de Tecnologia da Informação o conjunto de bens ou serviços de TI que se integram para apoiar processos de negócio e que sejam geridos, total ou parcialmente, pela área de tecnologia da informação da Instituição. Assim, uma vez caracterizado o objeto como solução de TIC, sua contratação deve observar o procedimento específico estabelecido pela referida Resolução e pelo MOTec, sem prejuízo da aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, o planejamento da contratação assume especial relevância, devendo ser desenvolvido mediante a observância das etapas e artefatos definidos nos normativos de governança de TIC, dentre os quais se destacam a constituição da Equipe de Planejamento da Solução, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a elaboração do Termo de Referência (TR) e a realização do gerenciamento de riscos ao longo de todo o ciclo da contratação.

4. DA FASE PREPARATÓRIA

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O *caput* do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe acerca da necessidade de compatibilização da fase preparatória da licitação com as leis orçamentárias e com Plano de Contratações Anual, sempre que elaborado.

No âmbito do Ministério Público de Sergipe, o **Plano de Contratações Anual – PCA** – encontra-se regido pela Portaria/PGJ nº 4.118/2025, datada de 11.12.2025. Da análise detida dos autos, notadamente da informação constante à fl. 176, verifica-se que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual.

No que concerne à instituição da **Equipe de Planejamento da Solução**, observa-se que o art. 9º da norma de regência estabelece, como regra, sua composição por integrantes das áreas requisitante, técnica e administrativa, bem como disciplina a forma de designação e as atribuições de seus membros. Na espécie, observa-se que consta do Termo de Referência a Equipe de Planejamento da Contratação, formada por integrante requisitante, integrante técnico e integrante administrativo.

No tocante à **estimativa do valor da contratação**, embora a análise crítica das cotações obtidas, a verificação de sua comparabilidade quanto às especificações dos produtos, às condições de fornecimento e aos demais elementos relevantes para a formação dos preços não se insiram no âmbito das atribuições desta Assessoria Jurídica, verifica-se que os autos contêm planilha de composição de custos mediante a obtenção de propostas comerciais junto a 02 (dois) fornecedores e pesquisa ao Sistema Banco de Preços.

4.2. DOS ARTEFATOS QUE INSTRUEM O PROCEDIMENTO

Nos termos do artigo 18 da NLLC, a fase preparatória é marcada pelo planejamento, devendo conter, entre outros elementos: a descrição da necessidade da contratação, alinhada ao plano anual de contratações; a definição do objeto para o atendimento da necessidade; a definição das condições de execução e pagamento e das garantias exigidas; o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; a elaboração do edital de licitação; a minuta do contrato, quando for o caso; e a análise de riscos e adequação orçamentária.

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** é definido pelo artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021 como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar foi regularmente juntado aos autos, às fls. 326 a 373, contendo os elementos necessários à compreensão da demanda, da solução proposta e dos resultados pretendidos pela Administração. Ressalte-se, contudo, que a presente análise jurídica restringe-se ao exame da regularidade formal do procedimento e da conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico aplicável, não cabendo a esta Assessoria imiscuir-se nas avaliações de mérito administrativo, nem substituir os juízos técnicos realizados pelos setores competentes, especialmente em matéria cuja definição depende de conhecimento técnico especializado e de critérios de conveniência e oportunidade próprios da gestão administrativa.

No tocante ao **Documento de Formalização da Demanda – DFD** restou consignada a necessidade de contratação, conforme a seguir transcrito:

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Expediente nº 20.27.0063.0000021/2026-66

"A presente contratação tem por finalidade promover a modernização tecnológica do Centro Médico do Ministério Público do Estado de Sergipe, especialmente no que se refere à gestão de atendimentos e informações de saúde, mediante a implantação de solução inteligente integrada de prontuário eletrônico.

A adoção de solução tecnológica especializada visa:

- *Aumentar a eficiência operacional dos atendimentos;*
- *Garantir maior confiabilidade, rastreabilidade e integridade das informações;*
- *Reduzir retrabalho e processos manuais;*
- *Promover integração entre sistemas e bases de dados;*
- *Assegurar conformidade com normas legais e regulatórias;*
- *Melhorar a qualidade da prestação de serviços internos.*

Atualmente, observa-se limitação tecnológica, fragmentação de dados e baixa automação dos processos, o que impacta diretamente a produtividade e a qualidade dos serviços prestados ."

Dessa forma, verifica-se que os autos foram instruídos com os elementos essenciais à fase preparatória da licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, constando a definição do objeto, a justificativa da contratação, a pesquisa de preços, a autorização da autoridade competente, o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Gerenciamento de Riscos e o Termo de Referência, documentos que evidenciam o planejamento da contratação e fornecem suporte ao prosseguimento do procedimento licitatório.

Todavia, por ocasião da análise jurídico-formal do instrumento, foram identificadas algumas inconsistências que recomendam seu aperfeiçoamento antes da publicação do edital.

Quanto ao reajustamento dos preços, verifica-se que o item 6.5.3 do Termo de Referência estabelece como marco inicial para a contagem do interregno de reajustamento a data de apresentação da proposta.

A disposição, contudo, merece adequação, uma vez que o art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, deverá constar do edital o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

No mesmo sentido, o art. 92, inciso V, da referida Lei exige que o contrato contenha cláusula que estabeleça o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços.

Dessa forma, **recomenda-se** a revisão do item 6.5.3 do Termo de Referência, a fim de substituir a data de apresentação da proposta pela data do orçamento estimado como marco inicial para a contagem do interregno de reajustamento, promovendo-se, igualmente, a necessária compatibilização da disposição com a minuta contratual e o edital, de modo a assegurar a uniformidade dos instrumentos convocatório e contratual e sua conformidade com a legislação de regência.

5. DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do Edital submetida à análise observa, em linhas gerais, os requisitos previstos no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, contemplando adequadamente a definição do objeto, as regras relativas à convocação dos licitantes, aos critérios de habilitação e julgamento, aos recursos administrativos, às penalidades aplicáveis, à fiscalização e gestão contratual, bem como às condições de execução do objeto e de pagamento.

Nesse sentido, dispõe o art. 25 da Lei nº 14.133/2021:

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.

Observa-se, ainda, que foi adotada a modalidade Pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço, opção que se revela juridicamente adequada à natureza da contratação pretendida. Com efeito, o objeto licitado consiste na prestação de serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório, enquadrando-se, portanto, no conceito previsto nos arts. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, verifica-se que a minuta do Edital encontra-se estruturada em conformidade com as disposições legais aplicáveis, apresentando cláusulas redigidas de forma clara e suficiente para disciplinar o certame.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

6. DA MINUTA DO CONTRATO

Quanto a minuta do contrato, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias ao instrumento, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Portanto, a minuta apresentada encontra-se munida das cláusulas mínimas prescritas na Lei nº 14.133/2021.

Contudo, observa-se que o sistema armazenará informações relacionadas à saúde de membros, servidores e dependentes do Ministério Público, incluindo históricos clínicos, diagnósticos, prescrições, exames e informações psicossociais.

Nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei nº 13.709/2018, os dados referentes à saúde são classificados como dados pessoais sensíveis.

O tratamento dessas informações exige observância rigorosa dos princípios e das regras da LGPD, especialmente dos arts. 6º, 11, 37, 39, 46 e 48.

O Termo de Referência prevê medidas positivas, como:

* Criptografia das informações;
* Autenticação multifator;
* Controle de acesso por perfis;
* Registro de logs e auditoria;
* Hospedagem em ambiente de nuvem;
* Armazenamento dos dados em território brasileiro;
* Confidencialidade das informações.

Entretanto, a minuta contratual apresenta cláusula de proteção de dados relativamente genérica, limitando-se, em essência, ao compromisso de observância da LGPD e ao dever de confidencialidade.

Considerando a natureza dos dados envolvidos, **recomenda-se** que sejam incluídas disposições contratuais específicas, alinhadas as definições constantes no Termo de Referência.

Ademais, a mera declaração de que os dados pertencem ao MPSE não é suficiente para assegurar sua efetiva portabilidade. É necessário estabelecer mecanismos que impeçam a criação de dependência tecnológica da Administração em relação à empresa contratada. Para tanto, deve ser prevista a obrigação de disponibilização dos dados em formato estruturado e interoperável, de modo a viabilizar sua migração para outros sistemas, bem como a disciplina da eliminação segura das cópias eventualmente mantidas pela contratada, ressalvadas as hipóteses legais que imponham sua conservação.

Quanto à cláusula 10.1.2 da minuta contratual, verifica-se incorreção na referência ao item 15.3 do Termo de Referência, uma vez que a disposição indicada não corresponde ao conteúdo mencionado na cláusula. Com efeito, o item 15.3 identificado nos autos integra o edital e trata da responsabilidade do licitante pela fidelidade das informações e dos documentos apresentados, não disciplinando a aplicação de multa moratória.

Dessa forma, **recomenda-se** corrigir a remissão, identificando o dispositivo do Termo de Referência que efetivamente estabelece os critérios e parâmetros para aplicação da penalidade, de modo a assegurar a correspondência entre os instrumentos e evitar dúvidas quanto à interpretação e à aplicação das sanções contratuais.

7. DA PUBLICIDADE DO EDITAL E ANEXOS

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressaltamos 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.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Expediente nº 20.27.0063.0000021/2026-66

8. DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo**, desde que observadas as recomendações consignadas.**

S.M.J.

É o parecer.

Aracaju-SE, 12 de novembro de 2026.

MORGANA BOTO MENEZES

Assessoria Jurídica/PGJ-SE

Movimento assinado eletronicamente por **Morgana Boto Menezes**, em **12/11/2026 12:08:05**, conforme art. 1º, III,"b", da Lei 11.419/2016.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400