



ESTADO DO TOCANTINS
MUNICÍPIO DE BREJINHO DE NAZARÉ
GABINETE DO PREFEITO



PROCESSO Nº: 2229/2025

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Administração e Planejamento de Brejinho de Nazaré.

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para fornecimento do sistema integrado de gestão pública denominado MEGAADMWEB, contemplando o licenciamento de uso, implantação, migração de dados, treinamento, suporte técnico contínuo, atualizações periódicas e hospedagem em nuvem, com disponibilização de 8 módulos integrados: contabilidade, arrecadação, gestão de compras, recursos humanos, portal de transparência, E-Sic e hospedagem em nuvem, para atender as necessidades administrativas e operacionais da Prefeitura Municipal de Brejinho de Nazaré.

PARECER JURÍDICO-PGM

1- RELATÓRIO

Aportou nesta Procuradoria Geral do Município, pedido de análise e emissão de parecer encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação, relativo ao processo administrativo nº 2229/2025, que trata da abertura de licitação Pregão Eletrônico, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada para fornecimento do sistema integrado de gestão pública denominado MEGAADMWEB, contemplando o licenciamento de uso, implantação, migração de dados, treinamento, suporte técnico contínuo, atualizações periódicas e hospedagem em nuvem, com disponibilização de 8 módulos integrados: contabilidade, arrecadação, gestão de compras, recursos humanos, portal de transparência, E-Sic e hospedagem em nuvem, para atender as necessidades administrativas e operacionais da Prefeitura Municipal de Brejinho de Nazaré.**

Consulta-nos referente às minutas do instrumento convocatório e do respectivo contrato, para cumprimento do disposto no § 1º, do art. 53 da Lei de Licitações.

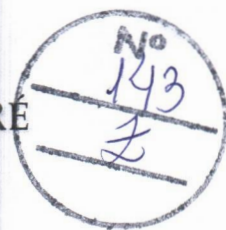
Em ato contínuo, o processo foi encaminhado para ao Departamento de Licitação, que confeccionou e anexou a minuta do edital e seus anexos.

É o relatório necessário.

2 - APRECIÇÃO JURÍDICA



ESTADO DO TOCANTINS
MUNICÍPIO DE BREJINHO DE NAZARÉ
GABINETE DO PREFEITO



2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, incisos 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;

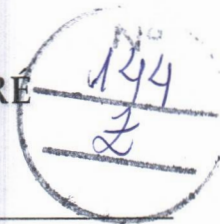
Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 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.

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. Oportuno 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, tampouco de atos já



ESTADO DO TOCANTINS
MUNICÍPIO DE BREJINHO DE NAZARÉ
GABINETE DO PREFEITO



praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

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. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3.2 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório fosse caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII, do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18.

O § 1º do artigo 18, traz os elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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, quais sejam:

- 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;*



ESTADO DO TOCANTINS
MUNICÍPIO DE BREJINHO DE NAZARÉ
GABINETE DO PREFEITO



- 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 ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo § 2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Ao que se observa do procedimento encaminhado à assessoria jurídica presentes estão os requisitos da fase de planejamento, onde a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela legislação.

O conteúdo de cunho administrativo não será objeto de análise da assessoria jurídica, apenas os aspectos legais pertinentes a legislação federal, Lei n. 14.133/2021.

3.3 - DA ANÁLISE DE RISCOS

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

Nota-se que no presente processo não foi juntado o mapa de risco.

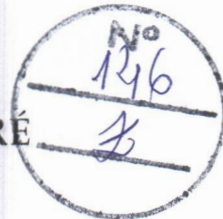
3.4- DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA.

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

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



ESTADO DO TOCANTINS
MUNICÍPIO DE BREJINHO DE NAZARÉ
GABINETE DO PREFEITO



No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo diploma destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Presume-se que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar à conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadra nos conceitos acima elencados.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

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

3.5 - DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

3.6 - DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.



ESTADO DO TOCANTINS
MUNICÍPIO DE BREJINHO DE NAZARÉ
GABINETE DO PREFEITO



Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

3.7- DA PESQUISA DE PREÇOS E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir efetivamente, a realidade do mercado.

Consigne-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato. Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

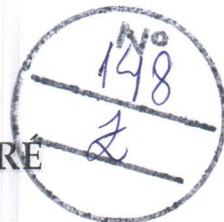
Por fim, recomendo ao solicitante que seja reexaminado o processo, de modo a certificar se todos os orçamentos utilizados para o balizamento de preços foram juntados aos autos, se estes foram corretamente inseridos no quadro demonstrativo de preços e, por fim, se os preços balizados estão corretamente inseridos no Termo de Referência.

3.8 - DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.



ESTADO DO TOCANTINS
MUNICÍPIO DE BREJINHO DE NAZARÉ
GABINETE DO PREFEITO



Tem-se que Contrato Administrativo é o ajuste que a Administração, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.

Um das principais características dos Contratos Administrativos, é sua natureza consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. Em regra os contratos administrativos devem ser formados por meio de um termo que é termo administrativo ou termo de contrato, que ora vem apresentado de forma de minuta para averiguação jurídica de sua legalidade.

A minuta do contrato, assim como o edital, é a lei interna da licitação ou outro processo administrativo de contratação, e a presença de vícios ou mesmo imperfeições poderia conduzir à nulidade de todo o certame.

No mais, após análise perfunctória das cláusulas constantes da minuta contratual, verifica-se que estão dentro da legalidade, não infringindo aparentemente qualquer normal constitucional, nem infraconstitucional.

4. CONCLUSÃO

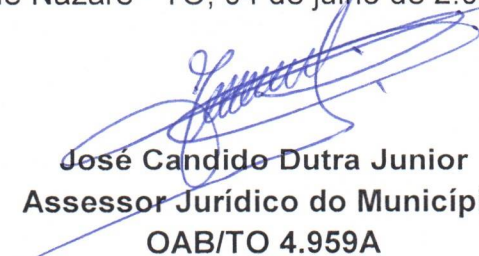
Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, observado o regramento da Lei n. 14.133/2021.

Recomenda-se, ainda, que as cláusulas e/ou itens que se repetirem no Termo de Referência e na minuta do Contrato devam coincidir, para evitar dúvidas, omissões e contradições.

Em atenção ao princípio da publicidade dos atos administrativos, caso a Autoridade Gestora decida pela abertura do certame, nos termos do art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é imprescindível a publicação do presente edital no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial do Município.

Salvo melhor Juízo, expediu-se o presente Parecer Jurídico.

Brejinho de Nazaré - TO, 04 de julho de 2025.


José Candido Dutra Junior
Assessor Jurídico do Município
OAB/TO 4.959A