

PARECER JURÍDICO

PREGÃO Nº 001/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 002/2025

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. Registro de preços sob demanda para avaliação de imóveis e levantamentos topográficos planialtimétricos georreferenciados, com disponibilização, na modalidade SaaS, de software próprio para apoio à gestão patrimonial imobiliária, e cartorial, bem como a estruturação do inventário técnico dos bens imóveis pertencentes aos entes consorciados. A contratação inclui a cessão de uso da plataforma digital para múltiplos usuários da Administração, suporte técnico contínuo para sua instalação e operacionalização, treinamento, customização e atualizações da versão mais recente do software, conforme as especificações deste Termo de Referência.

Encaminhamento: Departamento de Compras, Contratos e Licitações.

DO CARÁTER OPINATIVO

O presente parecer jurídico possui natureza estritamente opinativa, limitando-se à análise da legalidade dos atos administrativos submetidos à sua apreciação, especialmente no que se refere ao cumprimento dos requisitos formais e materiais exigidos pela legislação vigente, notadamente a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — que estabelece o regime jurídico das licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública.

Importa destacar, desde logo, que este pronunciamento jurídico não se confunde com juízo de conveniência e oportunidade, os quais se situam na esfera discricionária da autoridade administrativa competente. Assim, o parecer não emite juízo de valor quanto à pertinência estratégica, política ou gerencial da contratação, tampouco se presta a

validar decisões administrativas fundadas em critérios subjetivos ou administrativos internos.

A atuação opinativa aqui desenvolvida tem por objeto exclusivo verificar a aderência do procedimento aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além das normas específicas da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, a manifestação consubstanciada neste parecer é de caráter jurídico, prestando-se a subsidiar a tomada de decisão, sem contudo vinculá-la.

Conforme pacífica doutrina e jurisprudência, o parecer jurídico, salvo nas hipóteses expressamente previstas em lei como vinculante (o que não é o caso), possui função orientativa e opinativa, cabendo à autoridade administrativa, detentora do poder-dever decisório, sopesar os fundamentos aqui lançados e deliberar conforme o interesse público e a conveniência da gestão, desde que respeitados os limites da legalidade.

Desse modo, reafirma-se que o presente parecer não possui caráter vinculativo, tampouco tem o condão de convalidar ou legitimar atos administrativos que extrapolem os limites da legalidade. Sua finalidade é, pois, fornecer análise técnica que auxilie na conformidade jurídica do procedimento, sendo a decisão final de inteira responsabilidade da autoridade competente.

Ressalte-se, ainda, que a presente análise foi realizada com base na documentação encaminhada à assessoria jurídica até a data da emissão deste parecer, sendo esta a moldura fática sobre a qual se assenta a opinião ora exarada. Eventuais inconsistências, omissões ou ausências de documentos essenciais podem comprometer a completude da análise jurídica e, por consequência, a validade dos entendimentos aqui emitidos. Ademais, as recomendações consignadas neste parecer — especialmente aquelas que condicionam a regularidade do procedimento à adoção de providências corretivas ou complementares — devem ser integralmente observadas pela autoridade competente, sob pena de desvirtuar os pressupostos que embasam a manifestação jurídica e, assim, invalidar seus efeitos orientativos. Sigamos.

Incluem-se entre os documentos enviado para esta assessoria:

I - Minuta do Edital

II - EVTEJA

III - Termo de referência

IV - DFD

V - IRPs

RELATÓRIO

Os presentes autos do Processo Administrativo foram submetidos à procuradoria/assessoria jurídica para emissão de parecer acerca da legalidade da contratação, visando a proteção e administração eficiente do imobiliário público.

Como foi dito, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos autos do processo administrativo em epígrafe até a presente data, e que incumbe a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos de gestão praticados pela organização, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Portanto, essa manifestação expressa posição meramente facultativa e opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, e nem vincula a Administração Pública à conclusão exarada pelo parecerista, inclusive considerando que posicionamento a ser exposto não exclui a possibilidade de eventual existência de entendimentos divergentes a respeito do tema em consulta. Nessa esteira, colaciona-se o seguinte julgado:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa -

Ressalta-se que o que se pretende realizar é a análise jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, que inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais, técnicas, políticas e orçamentárias específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nessa mesma linha, esclarece-se que não há juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar o referido processo, em consonância com o que versa 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.

Portanto, repisa-se que não cabe a esta assessoria jurídica o papel de auditoria quanto à competência de cada servidor para a prática de atos administrativos, inclusive os já praticados. É dever de cada agente competente ser observante e averiguar a legalidade dos seus atos, dentro do seu espectro de competências e atribuições, presumindo-se que desde as especificações técnicas do objeto a ser licitado até os seus detalhamentos quanto à execução contratual, características intrínsecas, 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.

A presente manifestação jurídica tem como escopo a assistência à autoridade pública no controle prévio de legalidade, com fulcro no artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. Veja-se:

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

Esclarecidos tais pontos.

É o breve relatório.

Passa-se a opinar.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Verificação de legalidade dos atos administrativos

A Administração Pública é plenamente vinculada aos princípios basilares dispostos na Constituição Federal, conforme art. 37, *caput*, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

Assim é inafastável a sujeição do consórcio à observância ao Regime Jurídico Administrativo, com o cumprimento dos princípios acima descritos e de forma especial, com o olhar voltado para a legalidade de seus atos.

Inicialmente é importante afirmar que a Constituição da República de 1988, em seu art. 37, XXI, tornou o processo licitatório *conditio sine qua non* para contratos — que tenham como parte o Poder Público — relativos a obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação (dispensa e inexigibilidade de licitação - que em rápida análise, verifica-se não serem aplicáveis ao caso concreto).

Toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional. Daí a existência da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre Licitação e Contratos Administrativos, prevendo em seu art. 28 as modalidades de licitação, tendo

como objetivo principal a aquisição de bens e serviços comuns pela Administração Pública.

Assim, o Ente Público licitante deverá valer-se de todos os instrumentos possíveis para garantir a devida publicidade ao referido pregão, com publicações na imprensa Oficial, no Portal Nacional de Contratações Públicas, em jornal de grande circulação e por intermédio do portal eletrônico oficial, a fim de garantir a ampla participação dos interessados e o consequente alcance da proposta mais vantajosa, sendo também afixado no quadro de avisos da unidade administrativa que promove a licitação.

Percorrendo a solicitação da área competente, verifica-se o Termo de Referência, devidamente instruído da justificativa necessária para a contratação em tela, com fundamento nos elementos elencados nas alíneas do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. Percebe-se que há definição do objeto: o termo de referência define de forma clara e detalhada o objeto da contratação: Registro de preços sob demanda para avaliação de imóveis e levantamentos topográficos planialtimétricos georreferenciados, com disponibilização, na modalidade SaaS, de software próprio para apoio à gestão patrimonial imobiliária, e cartorial, bem como a estruturação do inventário técnico dos bens imóveis pertencentes aos entes consorciados. A contratação inclui a cessão de uso da plataforma digital para múltiplos usuários da Administração, suporte técnico contínuo para sua instalação e operacionalização, treinamento, customização e atualização da versão mais recente do software.

A fundamentação está expressamente indicada como constante no Estudo Técnico Preliminar, apêndice do Termo de Referência, atendendo à exigência legal. Ademais, há uma seção detalhada sobre a descrição da solução, abrangendo desde os serviços técnicos até a manutenção da plataforma digital, suporte, treinamentos e atualizações, demonstrando a preocupação com todo o ciclo de vida da solução.

Além disso, o Termo de Referência apresentado contempla de forma criteriosa e juridicamente adequada os requisitos exigíveis de qualificação econômico-financeira e técnica, em consonância com os princípios estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, notadamente os artigos 67 a 70 da nova Lei de Licitações.

1. Qualificação Econômico-Financeira

A exigência de certidão negativa de falência ou concordata expedida há no máximo 60 dias, bem como a previsão alternativa para licitantes não sujeitas ao regime falimentar (certidão negativa de ações de insolvência civil), observa os princípios da razoabilidade, da adequação ao regime jurídico da licitante e da verificação da capacidade de solvência econômica da empresa.

A exigência de balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, com critérios claros sobre a forma de apresentação (livro diário, SPED contábil, publicação em imprensa oficial ou jornal de grande circulação), também está plenamente conforme com a legislação vigente e permite aferição objetiva da saúde financeira do licitante.

Além disso, a previsão de que empresas recém-criadas (sem dois exercícios completos) possam apresentar balancetes mensais atende ao princípio da competitividade, permitindo a participação de novos agentes no mercado, desde que demonstrem sua capacidade mínima.

O requisito de patrimônio líquido ou capital social mínimo de 0,5% do valor total da ata de registro de preços está dentro dos limites legais permitidos e é justificável em razão da natureza da prestação continuada e da complexidade do objeto licitado, que envolve plataforma digital, infraestrutura de suporte e atividades técnicas. Ademais, a racionalidade por detrás do cálculo foi explicitada na aba três da planilha consolidada de quantitativos e valores, anexo ao termo de referência.

2. Qualificação Técnica

As exigências técnicas se mostram proporcionais, específicas e vinculadas à execução do objeto contratual, permitindo aferição inequívoca da capacidade operacional e da experiência pregressa do licitante.

As exigências estão divididas em três núcleos, conforme os três grandes blocos do objeto contratado:

Sistema de Informação: exigência de ao menos um atestado de fornecimento anterior de sistema de gestão patrimonial imobiliário, com comprovação do atendimento ao ciclo de vida do imóvel público. A exigência é pertinente e diretamente relacionada à parte tecnológica da contratação.

Laudo de Avaliação de Imóveis: solicitação de atestado de serviço realizado com avaliação de edificações comerciais, imóveis urbanos e grau de fundamentação III. A referência ao grau III segue as normas da ABNT NBR 14.653, conferindo rigor técnico e previsibilidade ao julgamento da proposta. Ademais, o quantitativo de 1.500m² apresenta juízo de proporcionalidade que sopesa a capacidade técnica com a concorrência, pesando mais para o lado da ampliação da concorrência, justificativa adequada para aplicação de quantitativos nos atestados de capacidade técnica.

Planialtimetria: exigência de atestado técnico-operacional emitido em nome da licitante, com possibilidade de verificação via ARTs, RRTs ou CATs, conforme aplicável, permite aferição da capacidade técnica tanto da empresa quanto de seus profissionais habilitados, com respaldo nos conselhos profissionais (CREA/CAU).

O Termo ainda prevê que os requisitos técnicos podem ser atendidos de forma fracionada, ou seja, mediante mais de um atestado, desde que juntos cumpram todos os critérios exigidos — medida que amplia a competitividade sem comprometer o rigor técnico.

Assim, ao afirmar que

22.4 Não se faz necessário atestar que em uma única oportunidade o licitante desempenhou todos os itens simultaneamente para o mesmo cliente e em uma mesma ocasião, permitindo-se que seja demonstrada a capacidade técnica de cada um dos itens separadamente.

Entendemos que tanto os itens como os subitens podem ser atendidos simultaneamente mediante a utilização de diferentes atestados. Deixo, assim, registrada tal recomendação em relação a interpretação do item 22.4.

A forma documental exigida (papel timbrado, cópia autenticada ou original, identificação e assinatura da autoridade emitente) garante a confiabilidade dos atestados apresentados.

Assim, as cláusulas que tratam da qualificação econômico-financeira e técnica do presente Termo de Referência estão adequadamente estruturadas sob o ponto de vista jurídico, apresentam juízo de proporcionalidade compatível com o objeto contratado, e

estão em harmonia com a Lei nº 14.133/2021, não se identificando, neste ponto, vícios ou impropriedades legais que comprometam a regularidade do certame.

Constam, ainda, no TR requisitos técnicos e legais da plataforma relevantes para a execução contratual como a centralização de dados, suporte técnico, LGPD, obrigação de uso de software licenciado e segurança da informação.

Há seção específica sobre fiscalização, com definição de obrigações da contratada e da contratante, controle de execução, atribuições dos fiscais e fluxos para aceitação e pagamento, condizente com o regime de direito público. Já os critérios de medição e pagamento estão descritos no modelo de execução e no item de pagamento, incluindo recebimento provisório e definitivo, relatórios de fiscalização e aceite das ordens de serviço.

Está claramente indicado que a modalidade será pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço, para serviço comum continuado.

Por fim, o Termo de Referência menciona a presença de Estudo Técnico Preliminar como apêndice, mas não apresenta diretamente a memória de cálculo, os preços unitários referenciais ou os parâmetros utilizados, nem menciona de forma clara se estes elementos constam em documento separado. Ademais, o documento menciona genericamente os “recursos orçamentários” no índice, mas não apresenta dados orçamentários claros, como dotação, fonte de recurso, ou previsão de empenho. Não obstante, tais dúvidas são sanadas em cotejo com o estudo técnico e a planilha de quantitativos anexa ao TR. Ademais, a ausência de menção à dotação orçamentária se refere ao fato de que se trata de licitação compartilhada realizada pelo CIMMVI, não obstante, os contratantes, isto é, os municípios consorciados que aderiram ao IRP que devem separar a dotação orçamentária com a finalidade de celebrar o contrato uma vez demandado os serviços presentes na ata de registro de preços.

Os prazos estão definidos com a vigência de 60 meses, prorrogáveis até 120 meses e há prazos operacionais para entrega de laudos, ordens de serviço, e início do suporte técnico. Não obstante, vem a tona o fato de que o limite de vigência da ata, também estabelecido no edital, é de apenas 12 meses, prorrogáveis por igual período. Ora, não há qualquer contradição nestas disposições, segundo a dicção da lei:

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Na esteira das excelentíssimas Cristiana Fortini e Tatiana Camarão,

*"O prazo de validade da Ata de Registro de Preços não se confunde com o prazo do contrato dela decorrente, afinal, são documentos que apresentam características diferentes. Dito isso, é possível afirmar que a vigência do contrato não precisa coincidir com a da ata. São prazos distintos."*¹

A Lei 14.133/2021 tratou efetivamente do ETP, trouxe seu conceito e seus requisitos nos dispositivos dos seus artigos 6.º, XX e 18, § 1.º, I ao XIII, respectivamente, apresentando ainda a obrigatoriedade da apresentação daqueles elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e da justificativa da ausência dos demais, quando for o caso, *ex vi*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a 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; Art. 18, § 1.º - O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de

¹ FORTINI, Cristiana et al. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Volume 2: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 255.

cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

No caso em tela, o EVTEJA faz as vezes do ETP, assim, com fundamento no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, passa-se a análise da conformidade do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica, Jurídica e Ambiental (EVTEJA) com os requisitos normativos para a fase preparatória do processo licitatório:

O EVTEJA justifica com rigor a necessidade da contratação, evidenciando a ausência de controle estruturado sobre os bens públicos imobiliários e os prejuízos financeiros, sociais e institucionais decorrentes dessa omissão. Alinha-se ao interesse público ao propor a solução tecnológica como forma de garantir transparência, economicidade, eficiência administrativa e segurança jurídica.

O objeto é suficientemente descrito, envolvendo laudos de imóveis, levantamentos planialtimétricos e contratação de solução tecnológica para gerenciamento do patrimônio imobiliário municipal, incluindo funcionalidades relativas à gestão, regularização, avaliação, fiscalização e controle dos bens. A definição do objeto está associada a um termo de referência e a um corpo descritivo que atende aos elementos de anteprojeto exigidos.

O EVTEJA apresenta fundamentos sobre execução e funcionalidades esperadas da solução, mas não aborda diretamente as condições de pagamento, garantias a serem exigidas ou condições de recebimento. No entanto, tais informações constam expressamente no Termo de Referência e no contrato.

O regime de fornecimento é claro: fornecimento de laudos imobiliários, e levantamentos planialtimétricos sob demanda, associados à prestação de serviços continuados mediante cessão de uso de sistema informatizado (SaaS). Alinha-se à busca por economia de escala e compartilhamento entre entes consorciados. Uma vez formalizada a demanda pelo aderente, será celebrado o contrato resultante da ata de registro de preços e os serviços serão prestados em conformidade com as especificidades técnicas detalhadas no EVTEJA e no Termo de Referência.

O EVTEJA indica que se trata de serviço comum continuado, o que direciona para o uso de pregão eletrônico, critério de menor preço e modo de disputa aberto. Há compatibilidade com os princípios de vantajosidade e eficiência.

Ademais, demonstra a relevância das experiências técnicas exigidas (plataforma digital, avaliação de imóveis, planialtimetria), o que justifica as parcelas de maior relevância. As exigências de qualificação estão fundamentadas na necessidade de garantir a execução integral da solução proposta.

Além disso, menciona os riscos da não contratação (ineficiência, invasões, usucapião, desvalorização patrimonial), e, na mesma toada, apresentou um mapa de riscos definindo alguns dos principais riscos que podem ocorrer durante o processamento da licitação.

O EVTEJA apresenta alto grau de aderência às exigências do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, em especial quanto à fundamentação da necessidade, relevância da contratação, impacto público, definição do objeto e modelagem da solução pretendida.

A minuta de edital, ato convocatório para a sessão pública, merece especial atenção. A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021. Veja-se:

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.

A minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica. Sendo a mais adequada dado o apontamento do estudo técnico, segundo o qual as especificações do serviço podem ser suficientemente detalhadas na fase interna, optando-se, assim, pelo pregão. Como leciona o legislador da lei de contratos e licitações:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O edital em apreço segue formalmente o rito da nova Lei de Licitações, os critérios de qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica estão detalhados, como já foi discutido, e com atenção à proporcionalidade e à compatibilidade com o objeto, incluindo a previsão de comprovação por ARTs, RRTs, CATs e laudos nos moldes exigidos pelo TCU.

REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIO. IMPLANTAÇÃO DE ILUMINAÇÃO E PAISAGISMO EM PRAÇA PÚBLICA. TOMADA DE PREÇOS. EXIGÊNCIAS QUE RESTRINGEM A COMPETITIVIDADE. NÃO CONHECIMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO DE FORMA INDEVIDA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER O CERTAME. ANULAÇÃO DO CERTAME. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. Para fins de habilitação técnico-operacional das licitantes em certames visando a contratação de obras públicas e serviços de engenharia, **devem ser exigidos atestados técnico-operacionais** emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as **certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT)** emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade das informações constantes nos atestados emitidos em nome das licitantes.

A Prova de Conceito consiste em uma etapa técnica, anterior à contratação, destinada a verificar, de forma prática, se a solução ofertada pelo licitante atende aos requisitos

mínimos funcionais e operacionais exigidos pelo Termo de Referência. Trata-se de um mecanismo de mitigação de riscos contratuais, amplamente adotado em contratações públicas envolvendo tecnologia da informação, plataformas digitais e sistemas complexos.

Ao exigir a PoC, a Administração busca assegurar que a solução não apenas exista, mas funcione efetivamente nas condições reais de uso; os módulos e funcionalidades estejam integrados e operacionais; a empresa detentora da proposta possua maturidade técnica e infraestrutura compatível com o que se propõe a entregar. Assim, entendo que a administração busca evitar que se apresentem fornecedores que, apesar de possuir atestados, não possuam efetivamente a sua disposição software de gestão dos serviços imobiliários capaz de sanar as demanda do município manifestante (Divinópolis) e dos aderentes, conforme IRP.

A Lei nº 14.133/2021 não veda a exigência de PoC e, ao contrário, a autoriza implicitamente como instrumento de aferição de conformidade, nos seguintes termos do art. 34, §3º:

“A Administração poderá exigir, como condição para habilitação ou para classificação da proposta, amostras, provas de conceito ou testes de funcionamento para verificar a conformidade com as especificações do objeto.”

Ainda, conforme o Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário, a exigência de PoC é lícita, desde que esteja fundamentada tecnicamente, conste expressamente no edital e esteja relacionada às exigências do objeto da licitação.

Portanto, não há impedimento legal para a exigência de PoC, desde que:

- a finalidade esteja vinculada ao objeto da contratação;
- haja tratamento isonômico aos licitantes;
- a regra esteja clara no edital e o roteiro da PoC integre os anexos do certame.

No caso em tela, a contratação visa a solução tecnológica complexa que: envolve interoperabilidade entre dados georreferenciados, registros cartoriais e base de avaliação imobiliária; demanda funcionalidades especializadas, como módulos de gestão cadastral, controle fundiário, avaliação técnica, integração com banco de dados espaciais, emissão de relatórios, entre outros; requer interface amigável, estabilidade da

plataforma e suporte a múltiplos usuários simultâneos, incluindo acesso externo por Tribunais de Contas.

Ademais, a previsão de que a PoC seja avaliada com roteiro padronizado e participação dos licitantes, garante transparência, isonomia e contraditório, afastando qualquer alegação de arbitrariedade ou discricionariedade indevida.

Ademais, o edital adota com rigor os dispositivos do art. 81 da Lei 14.133/21, prevendo o ressarcimento à OSC autorizada, com detalhamento do valor (5%) e da obrigatoriedade como condição suspensiva da contratação, em consonância com a resolução nº 006/2024 do CIMMVI, aprovada em assembleia geral. Ainda, limitou-se a arrecadação a valor previsto em pesquisa de mercado devidamente registrada no EVTEJA, vinculando a formação do preço do ressarcimento a valor praticado em mercado.

Não foi identificado no edital ou em seus anexos qualquer valor estimado ou faixa de referência para o objeto licitado. Ainda que a Administração pretenda manter o sigilo do valor estimado, essa opção deve ser fundamentada (conforme art. 24 da Lei 14.133/21), o que não se verifica. No entanto, a planilha em anexo contém todos os valores referenciais para fins de análise de exequibilidade e compatibilidade de propostas, bem como o EVTEJA possui descritivo de formação do preço mediante cotação de empresas especializadas.

A previsão de assinatura digital da Ata e do contrato, bem como da publicidade no PNCP, está de acordo com o art. 174 da Lei nº 14.133/2021.

A cláusula de dispensa de garantia (art. 96, §1º) justificada pelo pagamento do ressarcimento é desnecessária, não existe qualquer relação entre o ressarcimento e o pagamento da garantia. Não obstante, a dispensa da garantia está correta por motivo diverso: já se exige do licitante a comprovação de liquidez ou capital social mínimo equivalente a 0,5% do valor total do contrato, não há que se falar, portanto, em exigência de garantia, pois cercearia a competitividade.

O DFD, por sua vez, apresenta a identificação do problema a ser resolvido: a deficiência estrutural na gestão do patrimônio imobiliário público. A necessidade é contextualizada a partir de riscos como desperdício de recursos, fragilidade na prestação de contas,

desorganização administrativa, passivos ocultos e descumprimento de normas de controle. O texto destaca também a relevância da digitalização para promoção da transparência, segurança jurídica, eficiência e sustentabilidade.

A justificativa insere o projeto na lógica do interesse público primário ao destacar os impactos positivos no planejamento urbano, na prestação de serviços sociais e na racionalização do uso do patrimônio estatal.

O documento fundamenta com clareza a necessidade e a complexidade da solução, não há menção expressa às estimativas quantitativas, seja em termos de número de imóveis, volume de usuários esperados, licenças de software, ou quantidade de acessos simultâneos pretendidos. Tampouco constam memórias de cálculo ou anexos que subsidiem essas previsões. Não obstante, a manifestação do Município de Divinópolis na formalização da demanda, anexo, apresenta quantitativos para o município, que, posteriormente, foram objeto de estudos e receberam a adesão de outros municípios consorciados, em conformidade com a planilha do IRP de cálculo dos estimativos.

O DFD apresenta a conformidade da metodologia adotada para a formação do preço estimado da contratação da solução tecnológica de gestão de imóveis públicos, com vistas à sua compatibilidade com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e demais normativos aplicáveis.

Conforme informado pela área demandante, a estimativa de preços foi realizada com base em cotações diretas obtidas junto a fornecedores do mercado, técnica esta legalmente admitida e recomendada em diversas hipóteses, especialmente nas contratações de bens e serviços com significativa variabilidade técnica ou comercial.

Nos termos do art. 23, §1º, inciso IV da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública pode valer-se, dentre outras fontes, de:

“levantamento de preços praticados no mercado, obtidos por meio de pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, de provedores de soluções, ou por intermédio de consulta direta a fornecedores ou prestadores de serviço.”

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 também reconhece a cotação direta como método válido e eficiente para a aferição de preços, sobretudo quando outros referenciais públicos não forem adequados ao objeto da contratação.

A expressão “provedores de soluções”, nesse contexto, deve ser compreendida como referência a empresas ou plataformas especializadas que oferecem serviços ou produtos de forma integrada ou sob demanda, frequentemente em formato padronizado, digital ou automatizado, com entrega de soluções completas ao contratante público ou privado. Neste contexto, o autorizado pelo desenvolvimento dos estudos, deve apresentar a parte econômica, conforme o PMI nº 001/2024. Assim, apresentou a formação do preço no EVTEJA, realizado mediante cotação direta de fornecedores.

Da análise da instrução processual e dos documentos juntados, constata-se que a cotação direta foi conduzida de acordo com parâmetros mínimos exigidos pela legislação. Foram observados os seguintes critérios:

- A. Diversidade mínima de fornecedores consultados: foram obtidas três cotações válidas e formalizadas, em consonância com a recomendação normativa;
- B. Representatividade do mercado: O EVTEJA apresenta empresas consultadas como empresas especializadas no segmento de soluções tecnológicas e serviços integrados de gestão;
- C. Documentação comprobatória: as cotações foram anexadas formalmente, com identificação de CNPJ, ramo de atividade e escopo da proposta;
- D. Compatibilidade técnica com o objeto licitado: os preços coletados referem-se a soluções que atendem aos requisitos descritos no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar, permitindo comparação adequada.

Contudo, sugiro anexar os e-mails enviados, não apenas os recebidos para fins de cristalização do processo de cotação, bem como eventuais negativas, caso existam, em razão da solicitação de orçamento.

Ademais, recomendo anexar aos autos a relação dos fornecedores consultados, bem como, na dicção do art. 5º, IV, apresentar a justificativa da escolha dos fornecedores. Ademais, também a concreta demonstração da inviabilidade da pesquisa de preços em outros portais, como o painel de preços, com análise de filtros, capturas de tela e

redação demonstrando que a cotação direta se apresenta como o melhor caminho para a precificação, contemplando análise econômica e justificativa.

Não obstante, a metodologia adotada foi documentada em termo próprio de pesquisa de preços, demonstrando os critérios de seleção e validação da faixa de preços médios.

À luz da legislação vigente e dos documentos que instruem o processo, considerar-se-á cumprida, de forma regular e fundamentada, a etapa de formação do preço estimado da contratação, uma vez apresentados os documentos nos autos do processo.

Ademais, os EVTEJA sustenta que a contratação deve ocorrer em lote único e indivisível, com base nos seguintes fundamentos:

1. A natureza tecnicamente integrada e funcionalmente interdependente das etapas que compõem o objeto;
2. O risco de incompatibilidades operacionais, metodológicas e tecnológicas caso os serviços sejam realizados por prestadores distintos;
3. A necessidade de coerência de dados, padronização documental e rastreabilidade para fins de auditoria e gestão pública;
4. A ineficiência e o retrabalho que resultariam da fragmentação contratual, com impactos negativos no cronograma, no custo e na qualidade da entrega;
5. A diluição da responsabilização contratual em caso de falhas na integração entre etapas executadas por empresas distintas.

Tais elementos demonstram que o objeto, embora teoricamente divisível, não apresenta divisibilidade em razão das propriedades emergentes advinda da conjugação de tais objetos em um único projeto. A solução pretendida se ancora na lógica de fluxo único, com integração contínua de dados entre o campo físico, a tramitação jurídica e a visualização digital em plataforma tecnológica.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu art. 40, §1º que:

“É vedado incluir no mesmo item do edital serviços, compras e obras de naturezas distintas, que possam ser executados de forma independente e autônoma, salvo quando a divisão comprometer a exequibilidade do objeto ou a vantagem econômica da contratação.”

Tal dispositivo confirma a regra da divisibilidade, porém admite exceções — exatamente no caso em que o parcelamento comprometer:

- a exequibilidade técnica do contrato;
- a interoperabilidade e coerência dos dados;
- a vantagem econômica e administrativa da solução.

Nesse mesmo sentido, a Súmula nº 247 do TCU dispõe:

“É obrigatória a admissão por item e não por preço global (...) cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.” (grifo nosso)

O entendimento do EVTEJA está alinhado à exceção prevista em ambos os normativos, demonstrando que a prestação fragmentada comprometeria tanto a entrega final quanto o controle administrativo.

A jurisprudência do TCU reforça que, quando o objeto exigir elevada coordenação técnica e compatibilidade entre os elementos, pode-se justificar a não adoção do parcelamento. Nesse contexto, a contratação unificada não infringe o princípio da competitividade, uma vez que permite também, como no presente caso, a participação de consórcios (art. 15, II da Lei nº 14.133/2021).

2.2 Da modalidade de licitação – Pregão.

Averiguar se o objeto se amolda ou não enquanto “comum” é incumbência da área técnica, afinal, constituída por agentes que possuem conhecimento mais especializado acerca da solução e as alternativas disponíveis em mercado, devendo apenas a Assessoria Jurídica averiguar se a via eleita para o processamento da licitação foi a correta. É o posicionamento da ON nº 54 da AGU:

Orientação Normativa AGU nº 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

A modalidade pregão é “obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (Art. 6º, XLI da Lei Federal nº 14.133/2021). A forma “eletrônica”, por sua vez, em razão de privilegiar o alcance, a publicidade, a transparência e o aumento da competitividade,

deve ser, sempre que possível, privilegiada pelo gestor, consoante o art. 17, § 2º, da Lei nº. 14.133/2021:

Art. 17. *Omissis*

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Segundo descrição e fundamentação do EVTEJA, a licitação enquadra-se na definição de bens comuns, contida no art. 6º, XIII da Lei de Licitações, por tratar-se de serviço que possui padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O Decreto nº 7.174/2010 que "regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União" determina, no mesmo sentido, que o pregão é a modalidade mais adequada nas licitações de bens e serviços de TIC. Veja-se:

Art. 9º Para a contratação de bens e serviços de informática e automação, deverão ser adotados os tipos de licitação "menor preço" ou "técnica e preço", conforme disciplinado neste Decreto, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na legislação.

§ 1º A licitação do tipo menor preço será exclusiva para a aquisição de bens e serviços de informática e automação considerados comuns, na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520, de 2002, e deverá ser realizada na modalidade de pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme determina o art. 4º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Nota-se, igualmente, que a Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, que "dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal." em seu art. 25, reforça a necessidade de contratação por meio de pregão:

Art. 25. *Omissis.*

Parágrafo único. É obrigatória a utilização da modalidade Pregão para as contratações de que trata esta Instrução Normativa sempre que a solução de

TIC for enquadrada como bem ou serviço comum, conforme o disposto no § 1º, art. 9º do Decreto nº 7.174, de 2010 (grifo nosso).

Percebe-se, portanto, que a modalidade “pregão” (Art. 28, I da Lei Federal nº 14.133/2021) é a via eleita mais adequada para o objeto que se pretende contratar.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a opinião desta assessoria é pela conformidade da documentação anexada aos autos, isto é, opinamos que o procedimento apresentado nos autos encaminhados é condizente com as exigências legais, uma vez cumpridas cada uma das recomendações exaradas, quais sejam:

Da Publicação do Edital: canais e contagem do prazo

Recomenda-se, com base no princípio da publicidade previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que a publicação do aviso de licitação ocorra de forma ampla, em pelo menos três meios distintos: (i) sítio eletrônico do consórcio público – CIMMVI; (ii) portal da Associação Mineira de Municípios (AMM); e (iii) jornal de grande circulação regional com alcance comprovado no Município de Divinópolis. Tal medida visa maximizar o alcance da convocação pública, garantir a participação do maior número possível de interessados e assegurar a transparência e a legitimidade do certame. Ademais, deve-se vincular expressamente a contagem do prazo recursal e dos prazos procedimentais à data da publicação realizada no PNCP, em estrita observância ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021, conferindo segurança jurídica quanto à fluência dos prazos legais e evitando alegações de preclusão prematura ou vício formal.

Do Prazo para Apresentação de Propostas

Fixação de prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis contados da publicação do edital para a apresentação das propostas pelos licitantes. O referido prazo atende ao critério legal mínimo previsto para licitações de bens e serviços comuns na modalidade pregão eletrônico, garantindo, ainda, razoável tempo para elaboração e submissão das propostas. Tal providência evita restrições indevidas à ampla competitividade, fortalece o devido processo legal e reforça o compromisso da Administração com a impessoalidade e a eficiência no planejamento licitatório.

Da Interpretação Sistemática do Item 22.4 do Termo de Referência

Recomenda-se consignar no processo a interpretação extensiva e sistemática do item 22.4 do Termo de Referência, no sentido de admitir o atendimento dos requisitos técnicos por meio de múltiplos atestados de capacidade técnica, emitidos por diferentes tomadores de serviço, desde que, em conjunto, os documentos demonstrem o cumprimento integral dos itens e subitens exigidos. A adoção dessa interpretação decorre do princípio da competitividade e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que admite o fracionamento de comprovação técnica desde que preservados os requisitos mínimos indispensáveis à execução satisfatória do objeto contratado.

Quanto à dispensa da garantia:

Esta recomendação trata-se tão somente de cautela quanto a interpretação, não sendo necessária qualquer diligência até o presente momento: a cláusula contratual que justifica a dispensa da exigência de garantia contratual com base no pagamento de ressarcimento à OSC não encontra respaldo jurídico, pois inexistente qualquer vinculação legal entre as obrigações decorrentes do ressarcimento e o instituto da garantia previsto nos artigos 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Entretanto, a dispensa da garantia se revela juridicamente válida por fundamento diverso: a exigência de comprovação de capital social mínimo ou patrimônio líquido correspondente a 0,5% do valor estimado da contratação, nos termos do art. 58 da mesma Lei, já é medida de mitigação de risco suficiente, tornando desnecessária a cumulação com garantia adicional, sob pena de comprometer a isonomia e restringir a competitividade do certame.

Da Instrução Documental Completa do Processo de Cotação Direta

Para garantir a rastreabilidade e a conformidade da formação do preço estimado, recomenda-se o apensamento aos autos de todos os e-mails enviados durante a fase de solicitação de cotações de preço, e não apenas das respostas recebidas. É igualmente recomendável que eventuais negativas formais de envio de orçamento também sejam anexadas, caso existam, como forma de comprovar o esforço diligente da Administração na busca por propostas válidas. Essa prática contribui para a cristalização do processo de cotação e mitiga riscos de impugnações por suposta ausência de diligência na coleta de dados mercadológicos.

Da Justificativa de Escolha de Fornecedores e Inviabilidade de Outras Fontes

Recomenda-se a formalização nos autos da justificativa da escolha dos fornecedores consultados para a obtenção das cotações diretas. A justificativa deve considerar critérios objetivos como experiência de mercado, atuação no segmento, regularidade fiscal e técnica, ou representatividade setorial. Além disso, recomenda-se a comprovação expressa da inviabilidade de obtenção de preços por meio de outras fontes públicas, como o Painel de Preços do Governo Federal, mediante (i) relato técnico de filtros utilizados, (ii) capturas de tela dos resultados e (iii) exposição analítica demonstrando que os parâmetros ali disponíveis são inadequados ao objeto licitado. A ausência ou incompatibilidade dessas fontes públicas deve ser usada como elemento técnico para justificar a opção pela cotação direta, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, com análise de cenário econômico, particularidades do objeto e natureza especializada da solução contratada.

A leitura da versão resumida das recomendações não substitui a leitura das recomendações em contexto e por completo no parecer. É o que opinamos.

Divinópolis, 29 de abril de 2025



Eduardo Araújo Freitas

Assessor Jurídico do CIMMVI

OAB/MG nº 232.651