



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

Número: 289/2026
**Consu-
lente:** Secretaria Municipal de Administração / Divisão de
Licitações
Referência: Processo Administrativo nº 067/2026
Assunto: Contratação de solução integrada de gestão admi-
nistrativa - ERP/GRP, em ambiente SaaS. Pregão.
Registro de Preços. Lote único. Prova de Conceito.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRA-
TOS. LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO INTE-
GRADA DE GESTÃO PÚBLICA - ERP/GRP. SOFTWARE COMO
SERVIÇO - SAAS. SERVIÇO COMUM. PREGÃO. FORMA ELETRÔ-
NICA COMO REGRA PREFERENCIAL. PROVA DE CONCEITO.
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LOTE ÚNICO. NECESSI-
DADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA. PERCEN-
TUAL DE ADERÊNCIA FUNCIONAL. PESQUISA DE PREÇOS.
CONSÓRCIO. VIGÊNCIA CONTRATUAL. DIVERGÊNCIAS ENTRE
ETP, TERMO DE REFERÊNCIA, EDITAL, ATA E MINUTAS. VIABI-
LIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO CONDICIONADA AO SA-
NEAMENTO PRÉVIO.**

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de análise jurídica do procedimento destinado à contratação de empresa para o fornecimento de sistema de gestão administrativa totalmente integrado - solução ERP/GRP -, em ambiente de computação em nuvem, no modelo Software como Serviço - SaaS, abrangendo licenciamento de uso, implantação, configuração, parametrização, conversão e migração de dados, treinamento, hospedagem, manutenção, atualizações e suporte técnico.

Foram examinados, entre outros documentos, o Estudo Técnico Preliminar nº 125/2026, o Termo de Referência nº 136/2026, o edital de pregão, a



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

justificativa para adoção da forma presencial, a relação dos 80 itens, a minuta da Ata de Registro de Preços, as minutas contratuais destinadas à Prefeitura, ao Fundo Municipal de Saúde, ao Instituto Municipal de Previdência e à Câmara Municipal, bem como os demais anexos da fase preparatória.

O ETP identifica a necessidade de modernização e integração dos processos administrativos e registra a opção por solução disponível no mercado, em substituição ao desenvolvimento de software próprio ou sob encomenda. O Termo de Referência classifica o objeto como serviço comum e continuado de tecnologia da informação, prevê execução em lote único e estima a contratação em R\$ 860.037,00 para o período inicial de 12 meses.

A instrução revela, entretanto, inconsistências que necessitam de correção antes da abertura da fase externa. O edital e a minuta da Ata de Registro de Preços utilizam o Processo Administrativo nº 067/2026, enquanto o ETP e o Termo de Referência indicam o nº 020/2026. A capa do edital e a justificativa específica tratam de pregão presencial, ao passo que o próprio edital e o Termo de Referência disciplinam pregão eletrônico, SICAF, Compras.gov e envio eletrônico de propostas e lances.

Também se verificam divergências quanto à participação em consórcio, ao prazo máximo de vigência contratual, ao conteúdo das minutas individualizadas e à mecânica de julgamento do lote único. Foram consultados, como subsídio metodológico, pareceres e procedimentos administrativos relativos a contratações semelhantes, sem que tais manifestações sejam utilizadas ou citadas como fundamento autônomo deste parecer, conforme solicitado.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

2.1. Do controle jurídico, da natureza do objeto e do cabimento do pregão

A análise jurídica da fase preparatória deve verificar a compatibilidade do procedimento com a legislação, sem substituir as avaliações técnicas próprias dos setores competentes. A contratação de tecnologia da informação encontra-se submetida à Lei nº 14.133/2021, cabendo à Procuradoria o controle prévio de legalidade ao término da fase preparatória.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Lei nº 14.133/2021 - art. 53:

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;

O objeto, tal como estruturado, é passível de descrição por padrões objetivos de desempenho, funcionalidade, segurança e qualidade. A existência de grande número de módulos e de requisitos tecnológicos não altera, por si só, sua natureza de serviço comum, desde que o mercado ofereça soluções padronizadas e comparáveis, exatamente como reconhecido no ETP.

Lei nº 14.133/2021 - art. 6º, incisos XIII e XLI:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; [...] 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;

Lei nº 14.133/2021 - art. 29:

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.
Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Assim, é juridicamente adequada a utilização do pregão. Recomenda-se, contudo, revisar as disposições do Termo de Referência que, embora descrevam produto acabado, estabilizado e disponível no mercado, admitem desenvolvimento e



adequações. Tais atividades devem ser delimitadas como parametrizações, integrações e evoluções compatíveis com produto preexistente, para evitar que o escopo passe a comportar desenvolvimento sob encomenda de magnitude incompatível com a classificação adotada.

2.2. Da forma eletrônica e da Prova de Conceito presencial

A inconsistência entre pregão presencial e pregão eletrônico deve ser eliminada. A legislação estabelece preferência pela forma eletrônica e, simultaneamente, autoriza que a Administração realize Prova de Conceito do licitante provisoriamente vencedor na fase de julgamento. Desse modo, a necessidade de demonstração presencial do software não obriga que toda a disputa de preços seja presencial.

*Lei nº 14.133/2021 - art. 17, §§ 2º e 3º:
§ 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.*

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

A justificativa juntada ao processo destaca a importância estratégica do ERP, a complexidade da demonstração e o risco de manipulação de telas ou relatórios em ambiente remoto. Tais fundamentos podem justificar que a PoC seja realizada presencialmente, perante comissão técnica, mas não demonstram, com a mesma intensidade, a necessidade de substituir a disputa eletrônica por sessão presencial.

Por segurança jurídica e competitiva, recomenda-se que o edital seja consolidado como PREGÃO ELETRÔNICO, preservando-se a possibilidade de PoC presencial da licitante provisoriamente vencedora. Se a Administração optar excepcionalmente pelo pregão presencial, deverá produzir motivação comparativa específica, demonstrando vantagem concreta da forma presencial para a própria etapa competitiva, além de observar integralmente as exigências de registro e gravação.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

2.3. Do lote único e do Sistema de Registro de Preços

A opção pelo lote único encontra justificativas materialmente relevantes no ETP: compartilhamento de cadastros e bancos de dados, integração entre SIA-FIC, saúde, educação e sistemas estruturantes, redução de lançamentos redundantes, centralização da responsabilidade por implantação, migração, hospedagem, suporte e manutenção, além de alegada economia de escala.

Como o certame utiliza Sistema de Registro de Preços e adota menor preço global para grupo único de 80 itens, a motivação deve demonstrar não apenas conveniência administrativa, mas a inviabilidade ou inconveniência concreta da adjudicação por item e a vantagem técnica e econômica do agrupamento.

Lei nº 14.133/2021 - art. 82, § 1º: § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná admite a contratação em lote único de software de gestão pública quando a integração entre os módulos e a responsabilidade única estão concretamente justificadas, mas exige cautela especial na formação dos preços.

TCE-PR - Acórdão nº 1.184/2025 - Tribunal Pleno
Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Serviços de instalação, manutenção e licenciamento de software de gestão pública. Lote único. Justificativa plausível. Publicidade do estudo técnico preliminar comprovada. Ausência de indícios de direcionamento da licitação. Fase de formação dos preços deficiente. Procedência parcial da representação, com expedição de recomendação e de determinação.

Processo nº 788015/24. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 19/05/2025. Publicação em 02/06/2025.

No caso de Congonhinhas, a justificativa pode ser mantida e aperfeiçoada. Recomenda-se que a área técnica indique, de modo objetivo, quais integrações são indispensáveis, quais módulos dependem de banco ou cadastros comuns, quais riscos surgiriam com fornecedores distintos, qual economia de escala é esperada e



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

quantos fornecedores de mercado possuem capacidade para ofertar a solução completa. A expressão "licenças de um único fabricante" não deve constituir finalidade autônoma; o fundamento deve ser a interoperabilidade, a continuidade operacional e a vantagem econômica.

Também deve ser reforçada a justificativa para o próprio Sistema de Registro de Preços. Embora juridicamente possível para serviços, o procedimento já prevê quatro entidades participantes, quantitativos mensais definidos por 12 meses e implantação única. A área demandante deve demonstrar em que medida a contratação futura, variável ou parcelada torna o SRP mais adequado que uma contratação ordinária subsequente ao pregão. A regulamentação municipal do sistema, inclusive o Decreto Municipal nº 3.412/2022 e suas alterações, deve ser expressamente observada.

2.4. Da Prova de Conceito e do percentual de aderência

A Prova de Conceito é compatível com a natureza da solução e reduz o risco de contratação de sistema que apenas declare aderência formal às especificações. O Termo de Referência prevê comissão técnica, duas etapas de avaliação, registro individual dos requisitos, contraditório e convocação da licitante subsequente em caso de reprovação, elementos que contribuem para o julgamento objetivo.

O ponto de maior risco está no percentual de aderência. O TR exige atendimento integral dos requisitos gerais obrigatórios e mínimo de 85% dos requisitos funcionais de cada módulo, individualmente. O TCE-PR tem precedente que estabeleceu baliza de 70% em contratação de sistema integrado, mas decisão posterior reconheceu percentual superior quando havia justificativa técnica concreta. A leitura conjunta dos precedentes demonstra que o percentual não deve ser fixado de forma arbitrária ou apenas por replicação de editais de terceiros.

TCE-PR - Acórdão nº 3.574/2024 - Tribunal Pleno
Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico n. 123/2023. Município de Sarandi. Contratação de empresa especializada em Tecnologia da Informação. Uso de licença para Sistema Integrado de Gestão Pública. PROCEDÊNCIA PARCIAL, para que o Município promova a adequação do referido edital, bem como dos próximos procedimentos licitatórios de fornecimento de softwares, para que passe a prever a obrigatoriedade de cumprimento de, no máximo, 70% dos requisitos, no início do período de implementação.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Processo nº 24940/2024. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Sessão de 21/10/2024. Publicação em 04/11/2024.

TCE-PR - Acórdão nº 1.214/2026 - Tribunal Pleno
Representação da lei de licitações. Pregão eletrônico. Contratação de software integrado de gestão pública. Hospedagem ON-PREMISSE na modalidade colocation. Hospedagem em datacenter da prefeitura. Discricionariedade da Administração. Escolha justificada. Prova de Conceito. Exigência de atendimento de 75,33%. Justificativa técnica presente. Ausência de irregularidades. Manifestações uniformes. Im-procedência.

Processo nº 685201/2025. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Sessão de 25/05/2026. Publicação em 10/06/2026.

Diante desse quadro, recomenda-se reduzir o percentual ordinário de atendimento funcional para 70%, mantendo atendimento integral apenas para requisitos verdadeiramente críticos e individualmente classificados como obrigatórios - segurança, integridade de dados, autenticação, rastreabilidade, interoperabilidade essencial, continuidade e demais elementos sem os quais a solução não possa operar. Caso a área técnica pretenda conservar os 85%, deverá produzir estudo específico que demonstre a necessidade do percentual, sua proporcionalidade e a existência de número suficiente de soluções concorrentes capazes de atendê-lo, além de indicar quais requisitos poderão ser implementados ou parametrizados durante a implantação.

2.5. Da pesquisa de preços

O Termo de Referência informa que o valor estimado decorreu de três propostas comerciais, apresentadas por ELOTECH, VISTA e MGS, utilizando-se média aritmética simples por item. O método é admitido pela legislação conforme art. 23 da Lei 14.133/2021, in verbis:

*Lei nº 14.133/2021 - art. 23, caput e § 1º:
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:*



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

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

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

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

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

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

Recomenda-se, entretanto, complementar a pesquisa com contratações recentes de municípios e entidades públicas de porte e escopo comparáveis, especialmente no PNCP e em bases oficiais, diferenciando implantação, migração, licenciamento, hospedagem, treinamento e suporte. O próprio Acórdão nº 1.184/2025 acima transcrito reconheceu como deficiente a fase de formação dos preços em contratação de software de gestão pública, o que reforça a necessidade de pesquisa mais ampla antes da publicação.

2.6. Das inconsistências entre os instrumentos e da vigência contratual

O conjunto documental deve constituir uma unidade coerente. A atual versão apresenta divergências que, embora sanáveis, não devem subsistir na publicação:

a) pregão presencial na capa e na justificativa, contra pregão eletrônico no conteúdo do edital e no TR;

b) TR admitindo consórcios, contra edital proibindo sua participação;

c) julgamento pelo menor preço do lote, mas regras de lances e documentos ainda redigidas em lógica de item;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

d) menção, no levantamento de mercado do ETP, a licenciamento por 60 meses, embora o planejamento econômico adotado seja de 12 meses; e

A divergência quanto à vigência também deve ser eliminada. O Termo de Referência prevê prorrogação até 15 anos, qualificando a solução como operação continuada de sistema estruturante de tecnologia da informação, enquanto as minutas adotam limite de 10 anos, com fundamento no regime ordinário dos serviços contínuos. As duas soluções não podem permanecer simultaneamente.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:
I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.
§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.
§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Art. 114. O contrato que previr a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos.

A solução de 15 anos somente deve ser mantida se a área técnica caracterizar expressamente, com motivação própria, quais componentes constituem



sistema estruturante e por que o regime excepcional é vantajoso. Na ausência dessa demonstração, recomenda-se alinhar TR e contratos ao regime dos serviços contínuos, com vigência inicial de 12 meses e eventual prorrogação dentro do limite decenal, condicionada à permanência da vantagem e das demais exigências legais.

A participação em consórcio deve ser uniformizada. Diante do lote único amplo e da multiplicidade de módulos, a admissão tende a reduzir risco de restrição à competição, eventual vedação deverá receber justificativa concreta na fase preparatória. Também devem ser revistos o afastamento genérico do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte e a previsão de impedimento automático à contratação em razão de registro no CADIN federal, exigindo-se compatibilização com a legislação efetivamente aplicável ao Município.

Por fim, recomenda-se transportar para o Termo de Referência e para todas as minutas a obrigação de transição já prevista no ETP, com entrega integral dos dados municipais em formato estruturado, acompanhada de dicionário de dados e cooperação para migração ao término ou não renovação do contrato. Essa cláusula reduz dependência tecnológica e protege a continuidade do serviço público.

3. DA CONCLUSÃO.

Diante do exposto, esta Procuradoria entende que o objeto pretendido é **juridicamente viável** e que a solução integrada ERP/GRP em ambiente SaaS pode ser licitada mediante pregão. A modelagem em lote único também é **juridicamente possível**, desde que tecnicamente demonstradas a interdependência dos módulos, a vantagem econômica e a preservação de competição suficiente.

Todavia, na conformação documental atualmente apresentada, **não se recomenda a abertura da fase externa antes do saneamento das inconsistências identificadas**. O parecer é, portanto, **FAVORÁVEL À VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO, COM CONDICIONANTES PRÉVIAS AO PROSSEGUIMENTO**.

Sendo assim recomenda-se:

1. adoção, preferencialmente, do pregão eletrônico, podendo a Prova de Conceito da licitante provisoriamente vencedora ser realizada presencialmente; se mantida a forma presencial para o certame, deverá ser apresentada motivação específica e comparativa, com observância da gravação legalmente exigida;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

2. complementação da justificativa do lote único e do Sistema de Registro de Preços, demonstrando as integrações indispensáveis, os riscos do parcelamento, a vantagem econômica, a pluralidade de fornecedores aptos e a compatibilidade com a regulamentação municipal;

3. revisão do percentual de 85% da Prova de Conceito, recomendando-se a baliza de 70% para requisitos funcionais ordinários e atendimento integral apenas para requisitos críticos tecnicamente individualizados; eventual manutenção de percentual superior dependerá de estudo técnico específico de proporcionalidade e competitividade;

4. complementação da pesquisa de preços com fontes públicas e contratações similares recentes, sem se limitar às três cotações privadas já obtidas;

5. uniformização das regras relativas à participação em consórcio, ao critério de julgamento do lote, à apresentação de preços unitários e à formação da Ata de Registro de Preços;

6. harmonização da vigência contratual, mediante escolha motivada entre o regime ordinário de serviços contínuos e o regime excepcional de sistemas estruturantes de tecnologia da informação;

7. revisão final das cláusulas relativas a microempresas e empresas de pequeno porte e ao CADIN, bem como das referências à modalidade presencial ou eletrônica em todos os anexos.

Cumpridas as providências acima e certificadas pelas áreas competentes as premissas de natureza técnica, quantitativa e econômica, a contratação poderá prosseguir, recomendando-se o retorno das versões consolidadas do Edital, Termo de Referência, Ata de Registro de Preços e minutas contratuais para conferência jurídica final antes da publicação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Congonhinhas, 30 de setembro de 2026.

RAONI PEREIRA

DO VAL OLIVEIRA

Assinado de forma digital por
RAONI PEREIRA DO VAL OLIVEIRA
Dados: 2026.09.30 14:41:01 -03'00'

RAONI PEREIRA DO VAL OLIVEIRA

Procurador Municipal

OAB/PR nº 87.061