



PARECER JURÍDICO 82/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 133/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI FEDERAL N. 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO GLOBAL. LOTE ÚNICO. LOCAÇÃO DE SISTEMA WEB INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM NUVEM, COM IMPLANTAÇÃO, MIGRAÇÃO DE DADOS, TREINAMENTO, MANUTENÇÃO, SUPORTE TÉCNICO, ARMAZENAMENTO E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO. REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS, CONDICIONADA AO SANEAMENTO PRÉVIO À PUBLICAÇÃO DO EDITAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo nº 133/2026, instaurado com o objetivo de promover a contratação de empresa especializada para disponibilização de sistema web integrado de gestão pública municipal em ambiente de computação em nuvem, compreendendo serviços de implantação, migração de dados, treinamento de servidores, manutenção preventiva e corretiva, suporte técnico, armazenamento e segurança das informações.

Conforme os documentos que instruem o processo, a fase preparatória está composta, entre outros, pelo Documento de Formalização da Demanda nº 121/2026, Estudo Técnico Preliminar nº 72/2026, pesquisa e memória de cálculo da estimativa de preços, Matriz de Alocação de Riscos, Termo de Referência nº 77/2026, autorização para abertura do processo, manifestação contábil, minuta do edital e minuta do contrato.

O objeto está estruturado em lote único, composto por vários itens, abrangendo módulos destinados ao Município, à Gerência Municipal de Saúde, à Câmara Municipal de Vereadores e à Gerência Municipal de Educação, além dos serviços de diagnóstico, configuração, migração, implantação, habilitação, treinamento e serviços adicionais mensuráveis em horas.

O valor estimado da contratação é de R\$ 441.183,20 (quatrocentos e quarenta e um mil, cento e oitenta e três reais e vinte centavos), para vigência inicial



de 12 (doze) meses.

É o relatório.

II — DA COMPETÊNCIA E DOS LIMITES DESTA MANIFESTAÇÃO

A manifestação é emitida no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei n. 14.133/2021, que determina o encaminhamento do processo licitatório, ao final da fase preparatória, ao órgão de assessoramento jurídico da Administração, para análise jurídica da contratação, com apreciação objetiva e imparcial dos elementos indispensáveis à contratação.

O exame não alcança o juízo de conveniência e oportunidade da contratação nem as escolhas de natureza técnica, econômica e contábil, que permanecem sob a responsabilidade dos setores que as firmaram, notadamente a definição das especificações funcionais do sistema, o dimensionamento da demanda, a aferição da compatibilidade dos preços com o mercado e a certificação da disponibilidade orçamentária. Verifica-se, aqui, se tais escolhas encontram amparo jurídico, se estão motivadas nos autos e se os documentos que compõem o processo guardam coerência entre si.

III — ANÁLISE

3.1 — Da fase preparatória e da instrução documental

Os autos observam a sequência exigida pelo art. 18 da Lei n. 14.133/2021, contendo edital, formalização da demanda, estudo técnico preliminar, matriz de riscos, pesquisa de preços, termo de referência, autorização da autoridade competente, manifestação contábil e submissão à análise jurídica. O Estudo Técnico Preliminar n. 72/2026 contempla os elementos do art. 18, § 1º, incluindo a descrição da necessidade, os requisitos da contratação, a estimativa das quantidades, o levantamento de mercado com análise comparativa de três alternativas de solução, a descrição da solução como um todo, a justificativa do não parcelamento, os resultados pretendidos, as providências prévias à contratação, as contratações correlatas, os impactos ambientais e a declaração de viabilidade. A instrução é, no ponto, suficiente.

3.2 — Da natureza do objeto, da modalidade, do critério de julgamento e da vigência

O objeto consiste na disponibilização continuada de solução integrada de gestão pública em ambiente de nuvem, no modelo de licenciamento por



prazo determinado, acompanhada dos serviços de implantação, migração, treinamento, manutenção e suporte. A qualificação como serviço contínuo está adequadamente justificada no Termo de Referência, que registra que a interrupção acarreta prejuízo ao interesse público, incidindo a disciplina dos arts. 106 e 107 da Lei n. 14.133/2021. É juridicamente correta, portanto, a fixação de vigência inicial de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogações sucessivas mediante demonstração de vantajosidade, observado o limite legal.

A adoção do pregão, na forma eletrônica, é adequada. A complexidade tecnológica do objeto não afasta, por si só, sua caracterização como serviço comum: o critério legal, extraído do art. 6º, inciso XIII, da Lei n. 14.133/2021, é a possibilidade de definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade por especificações usuais de mercado, o que se verifica no Termo de Referência n. 77/2026, que descreve exaustivamente os requisitos funcionais de cada módulo. Igualmente adequado o critério de menor preço, na forma dos arts. 33 e 34 da mesma Lei.

3.3 — Do lote único e da justificativa do não parcelamento

O item 8 do Estudo Técnico Preliminar demonstra a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento, invocando os arts. 40, § 3º, e 47, § 1º, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021 e a Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União. A motivação é concreta e não meramente formal: aponta a interdependência sistêmica e a comunicação síncrona entre as áreas de contabilidade, tesouraria, suprimentos, licitações, recursos humanos, arrecadação e frota; o risco de inconsistência de dados e de falhas nas remessas obrigatórias ao e-Sfinge, ao eSocial e à EFD-Reinf em caso de fragmentação; a unicidade de responsabilidade técnica, evitando a diluição de responsabilidades entre fornecedores distintos; a integridade do acervo de dados migrado; e a economia de escala e a redução dos custos de gestão contratual.

Tal fundamentação satisfaz a exigência legal, que não impõe o parcelamento como dogma, mas como regra que cede quando o objeto constitui sistema integrado cuja divisão comprometa a integridade e a eficiência da solução, hipótese expressamente prevista no art. 47, § 1º, inciso II. A modelagem em lote único, com adjudicação por preço global, é, portanto, regular, não sendo exigível complementação.

Registro, ainda, que os próprios documentos da pesquisa de preços afastam, no plano documental, indício de direcionamento: as contratações paradigmas foram firmadas com fornecedores distintos, parte com IPM Sistemas Ltda e



parte com Betha Sistemas Ltda, o que demonstra a existência de pluralidade de empresas praticando objeto equivalente no mercado regional, com módulos de idêntica denominação e finalidade.

3.4 — Da pesquisa e da estimativa de preços

A memória de cálculo, foi construída a partir de seis contratações similares realizadas por outros entes públicos, todas documentadas nos autos e todas firmadas ou em execução dentro do período de um ano anterior à data da pesquisa. O parâmetro corresponde ao art. 23, § 1º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, sendo juridicamente admissível sua utilização isolada, uma vez que o dispositivo autoriza a adoção combinada ou não dos parâmetros que enumera.

A comparabilidade está demonstrada de forma analítica: a planilha confronta, módulo a módulo, os valores unitários praticados em cada uma das fontes, discriminando a entidade destinatária (Município, Fundo Municipal de Saúde, Secretaria de Saúde, Câmara e Educação) e a quantidade de meses, e adotando como valor máximo aceitável o menor preço unitário apurado para cada item.

A adoção do menor preço unitário, e não da média, é opção legítima e favorável à economicidade, não havendo reparo jurídico a fazer. Para os poucos itens em que se localizou fonte única, notadamente os módulos de fiscalização de contratos e de gestão e coleta da tarifa de água, o parâmetro permanece admissível, porquanto o inciso II do § 1º do art. 23 não exige número mínimo de fontes, bastando que a pesquisa esteja documentada nos autos, como está.

3.5 — Da prova de conceito

A previsão de prova de conceito encontra fundamento expresso no art. 17, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, que autoriza a Administração, desde que previsto no edital, a realizar, na fase de julgamento e em relação ao licitante provisoriamente vencedor, exame de conformidade e prova de conceito para comprovar a aderência da proposta às especificações do termo de referência. O momento eleito, após a fase de lances e antes da abertura da documentação de habilitação, e a submissão exclusiva do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar estão corretos. Também são adequadas as previsões de composição da comissão avaliadora por servidores das áreas finalísticas, de acompanhamento por representantes dos demais licitantes, de gravação da sessão e de lavratura de ata de conformidade ou inconformidade sujeita a



recurso.

Quanto à base de dados, a alínea “h” admite a realização da prova sobre cópia de base de município cliente da empresa ou do próprio Município de Arvoredo. A utilização de bases reais implica tratamento de dados pessoais de contribuintes, servidores e usuários de serviços de saúde, sujeito à Lei n. 13.709/2018 e, em especial, aos princípios da finalidade e da necessidade. O edital deve estabelecer a utilização de base fictícia ou anonimizada e, apenas se demonstrada a imprescindibilidade de dados reais, condicionar seu uso à adoção de medidas de segurança e ao termo de confidencialidade dos participantes.

3.6 — Do edital e habilitação

As exigências de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista guardam conformidade com os arts. 66 e 68 da Lei n. 14.133/2021.

A exigência alternativa de patrimônio líquido de dez por cento do valor estimado observa o limite legal e não merece censura.

3.7 — Da dotação orçamentária

O Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o item 15 do Termo de Referência, o item 18.1 do edital e a Cláusula Sexta da minuta contratual indicam as dotações orçamentárias destinadas ao custeio do objeto, havendo, nesse aspecto, correspondência entre os documentos que integram a fase preparatória.

O Parecer Contábil, contudo, registra que a proposta orçamentária contempla a ação relacionada ao objeto, consignando, ao mesmo tempo, a necessidade de aporte orçamentário para a realização da despesa estimada.

A informação contábil não impede, por si só, o prosseguimento da fase licitatória, desde que a Administração observe, no momento próprio da contratação, a existência de crédito orçamentário suficiente para suportar a despesa, em conformidade com o art. 150 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, eventual necessidade de suplementação, remanejamento ou outro mecanismo de adequação orçamentária deverá ser solucionada pelo setor competente antes da formalização de cada contratação e da emissão do respectivo empenho, não sendo admissível a assunção da obrigação sem a correspondente cobertura orçamentária.



Nesse ponto, a ressalva constante do Parecer Contábil deve ser considerada como providência de acompanhamento da execução da despesa, não se identificando, pelos elementos atualmente constantes dos autos, impedimento jurídico decorrente dessa circunstância à realização do procedimento licitatório.

Quanto à aplicação do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, sua incidência não decorre automaticamente da eventual necessidade de suplementação ou aporte orçamentário. A exigência pressupõe a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa. Considerando que a contratação se destina à continuidade de serviços já prestados ao Município e que a documentação orçamentária contempla ação correspondente ao objeto, não se evidencia, neste momento, hipótese suficiente para afirmar sua incidência. Caso o setor contábil venha a caracterizar a despesa como enquadrada na hipótese do art. 16 da LRF, deverão ser adotadas as providências nele previstas.

Por fim, deverá ser esclarecida pela Contabilidade a correspondência orçamentária dos módulos destinados à Secretaria Municipal de Educação, constantes dos itens 52 a 54 do lote, a fim de verificar se a respectiva despesa será suportada pela dotação da Gerência de Administração e Gestão ou se demanda indicação de dotação própria.

Diante disso, recomenda-se o acompanhamento da disponibilidade orçamentária pelo setor competente, devendo ser assegurada, antes da formalização das contratações e da emissão dos respectivos empenhos, a existência de crédito suficiente para suportar as obrigações assumidas.

IV — DA JURISPRUDÊNCIA E DA NORMATIZAÇÃO DO TCE/SC

Em atenção à necessidade de aderência ao entendimento do órgão de controle externo competente, registram-se as manifestações identificadas e efetivamente pertinentes ao caso.

A Instrução Normativa n. TC-28/2021, que institui o e-Sfinge on-line e disciplina a remessa de dados e informações ao Tribunal, dispõe, em seu art. 29, com a redação dada pela Instrução Normativa n. TC-35/2024, que as unidades jurisdicionadas devem estabelecer, nos contratos celebrados para fornecimento de softwares de gestão e remessa de dados, cláusulas que assegurem a qualidade do serviço e a responsabilização nos casos de inexecução ou execução defeituosa, incluindo acordo de nível de serviço com prazos de atendimento e previsão de



responsabilização da contratada. O Termo de Referência e a minuta contratual atendem a essa diretriz, ao preverem níveis mínimos de serviço por criticidade, prazos de atendimento e solução, disponibilidade mínima mensal e responsabilização por falhas que comprometam a integridade ou a tempestividade das remessas ao TCE/SC, o que se registra como ponto de conformidade.

V — CONCLUSÃO

Ante o exposto, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei n. 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica opina FAVORAVELMENTE pela regularidade jurídica do Processo Administrativo n. 133/2026, condicionado ao esclarecimento pela Contabilidade a correspondência orçamentária dos módulos destinados à Secretaria Municipal de Educação.

A decisão sobre a adoção das providências e sobre o prosseguimento do feito compete à autoridade competente, permanecendo com os setores técnicos a responsabilidade pelos elementos de sua alçada, notadamente especificações, quantitativos, preços, disponibilidade orçamentária e gestão de riscos.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Arvoredo/SC, data e hora da assinatura digital.

Giovani Cezar Carniel
OAB/SC 40.553
Assessor Jurídico