MUNICÍPIO DE OLINDA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Procuradoria Consultiva

PARECER Nº 339/2026 – PMO/PGM/PC

Assunto: Processo Administrativo. Doc. nº 2026/4/7940. Processo licitatório. Lei Federal nº 14.133/2021. Análise Jurídica. Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração. Secretaria de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa. Secretaria da Fazenda. Aposição de Visto.

DA CONSULTA

Trata-se de Processo Administrativo Doc. n.º 2026/4/7940, visando análise jurídica de processo licitatório, cujo objeto consiste na "*Contratação de empresa especializada para fornecimento, implantação, treinamento, suporte técnico e manutenção de uma Solução Tecnológica Integrada de Gestão Pública no padrão ERP (Enterprise Resourse Planning), contemplando módulos interdependentes e integrados que atendam às necessidades de controle e gestão das atividades administrativas, financeiras, fiscais e operacionais da Prefeitura Municipal de Olinda, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus adendos*".

SÍNTESE DA MATÉRIA OBJETO DE ANÁLISE

As Secretarias Municipais de Gestão de Pessoas e Administração, de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa e da Fazenda submetem à Procuradoria Consultiva, nos termos do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, processo licitatório para análise jurídica prévia.

Destaque-se, por necessário, que este opinativo não será elaborado por meio eletrônico, conforme determinações dos artigos 12, inciso VI e 17, §2º da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista o início do trâmite por meio físico, sendo, na esfera municipal, a vigência e obrigatoriedade do processo pelo Sistema Eletrônico de Informação – SEI, a partir de 01 de agosto de 2026, na forma do Art. 5º, § 1º do Decreto Municipal nº 063/2026.

O parâmetro legal utilizado na análise deste opinativo será a Lei Federal nº 14.133/2021 e regulamentos da União, no que for compatível com a realidade local, nos termos do artigo 187 da referida lei.

Fl. 269

COMPETÊNCIA E LIMITE DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA CONSULTIVA

Na forma das atribuições legais constantes no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como art. 14 da Lei Complementar Municipal nº 48/2016, as minutas dos editais de licitações, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração, no caso Procuradoria-Geral do Município – Procuradoria Consultiva, restringindo-se aos elementos jurídico-formais.

Em suma, no âmbito municipal compete à Procuradoria Consultiva a análise prévia da legalidade do processo licitatório e/ou contratação, aferindo-se os elementos legais, jurídicos e formais indispensáveis à contratação, por meio de linguagem simples, compreensível, de forma clara e objetiva, não abrangendo questões técnicas, discricionárias e mercadológicas, de competência e atribuição legal do órgão público de origem.

Neste contexto, aponta o enunciado nº 7 do Manual de Atuação Consultiva – MAC da Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco – PGE/PE, aplicável por analogia à situação:

> *"A atuação da Procuradoria Consultiva deve restringir-se aos aspectos jurídicos dos casos postos à apreciação, evitando-se emitir opiniões ou adentrar em interpretações e/ou análises de cunho técnico, administrativo, mercadológico, ou de mérito administrativo; salvo, excepcionalmente, se houver efetiva necessidade e mediante justificativa, hipótese em que se deve limitar a sugestões ou recomendações."* (sem destaques no original)

FUNDAMENTAÇÃO. PROCESSO LICITATÓRIO. LEI ORDINÁRIA FEDERAL Nº 14.133/2021.

O art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988 dispõe que: *"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".*

O art. 1º da Lei Federal nº 14.133/2021 institui: *(...) Esta lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: (...)*

Compulsando os autos observa-se a instrução composta dos seguintes documentos: 1) Documento de Formalização de Demanda – DFD fls. 711/717; 2) Estudo Técnico Preliminar – ETP, de fls. 718/770; 3) Termo de Referência – TR, fls. 806/999; 4) Portaria Conjunta SGPA/SPGP/SEFAZ nº 001/2026 de designação de Comissão Especial, fls. 648; 5) Mapa de Riscos, fls. 771/774; 6) Mapa de Cotações de Preços, fls. 775; 7) Modelo de Edital e anexos, fls. 791/999; 7) Documentações de pesquisa de preços, fls. 381-404.

ANÁLISE JURÍDICO-FORMAL DOS AUTOS

ANÁLISE JURÍDICA

Conforme o art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021, o processo licitatório observará as seguintes fases, em sequência: I – preparatória; II – da divulgação do edital; III – apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – julgamento; V – habilitação; VI – recursal; VII – de homologação;

No que se refere à fase preparatória, observa-se a presença das documentações essenciais para o processo licitatório, quais sejam:

- Documentação de Formalização de Demanda – DFD, fls. 711-717;
- Declarações de Disponibilidade Orçamentária emitidas pelas Secretarias demandantes (SGPA, SPGP e SEFAZ), fls. 501-503;
- Portaria Conjunta SGPA/SPGP/SEFAZ nº 001/2026 de designação de Comissão Especial para elaboração dos documentos de instrução do processo, fls. 648;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP de fls. 718-770;
- Análise de Riscos, fls. 771-774;
- Termo de Referência – TR, fls. 806-999;
- Mapa de Cotação de Preços, fls. 775;
- Mapa Comparativo de Preços, constante no item 8 do ETP – Estimativa do Valor da Contratação, fls. 738;
- Parecer Técnico Preliminar do Consultor (Análise TR), fls. 791-805;
- Parecer Técnico Definitivo, fls. 1000-1007.

No âmbito dos documentos preparatórios, merece destaque, a importância da previsão de **Prova de Conceito**, disciplinada nos itens 16 e 17 do Termo de Referência, cuja relevância para o êxito da contratação está devidamente justificada pela área técnica, que estabeleceu, de forma pormenorizada,

os critérios e procedimentos para sua realização, o que enseja em maior segurança na prestação dos serviços.

Ainda no que concerne ao Termo de Referência, observa-se que tal artefato foi submetido à análise de consultor especializado, contratado especificamente para prestar assessoramento técnico quanto à sua adequação e conformidade aos requisitos pertinentes à contratação de solução tecnológica no modelo *Software as a Service – SaaS*.

No âmbito da análise realizada, o consultor especialista procedeu ao exame do Termo de Referência e emitiu a respectiva Nota Técnica, fls. 791-805, na qual foram consignadas recomendações e apontamentos destinados ao aperfeiçoamento do instrumento, especialmente quanto aos aspectos técnicos e operacionais da solução pretendida, às especificações do objeto, aos requisitos da contratação e aos demais elementos necessários à adequada caracterização da solução a ser contratada.

As recomendações constantes da manifestação técnica inicial foram encaminhadas à unidade competente, que promoveu a análise dos apontamentos e realizou os ajustes pertinentes no Termo de Referência, incorporando as alterações consideradas cabíveis e adequadas ao atendimento das necessidades da Administração.

Após a retificação do instrumento, o Termo de Referência foi novamente submetido à apreciação do consultor, para verificação do atendimento às recomendações anteriormente formuladas. Em decorrência dessa segunda análise, foi emitida Nota Técnica Final, fls. 1000-1007, na qual o profissional consignou a aprovação do Termo de Referência retificado, atestando sua adequação sob a perspectiva técnica de sua competência.

Assim, verifica-se que o Termo de Referência foi objeto de análise técnica especializada em duas etapas, tendo os apontamentos inicialmente apresentados sido devidamente considerados e, quando pertinentes, incorporados ao instrumento, culminando em manifestação técnica final favorável à versão retificada.

Analisando os autos verifica-se o processo instruído, atendendo norma jurídica relacionada à questão, no caso, a Lei Federal nº 14.133/2021.

Diante do acima exposto é possível identificar a presença da documentação essencial para a devida instrução do processo licitatório, previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

Fl. 1272

ANÁLISE DAS DOCUMENTAÇÕES NECESSÁRIAS E EXIGIDAS PELA LEI ORDINÁRIA FEDERAL Nº 14.133/2021

Por força do princípio da legalidade, art. 5º, II c/c art. 37, *caput,* da Constituição Federal de 1988, a contratação em tela deve atender os critérios e requisitos legais previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

Na forma do art. 18 da Nova Lei de Licitações e Contratos, a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratação anual.

Além dos requisitos acima relacionados, os quais restaram atendidos, observa-se que consta nos autos, às fls. 638/639, Despacho exarado pela Procuradoria-Geral do Município – PGM, no qual solicita adoção de providências visando atendimento às recomendações e ajustes oriundos do Relatório Preliminar de Análise Sumária elaborado pela equipe técnica da Gerência de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCE/PE, fls. 649-659.

Em resposta, a Comissão Especial procedeu com os esclarecimentos pertinentes, fls. 647, fazendo juntar ainda as Justificativas Técnicas a seguir relacionadas:

- Justificativa Técnica de Formação de Preços – fls. 776-790;
- Justificativa Técnica referente à manutenção da vedação à participação de consórcios e cooperativas – fls. 689-696;
- Justificativa Técnica relativa à manutenção da modelagem sob o Sistema de Registro de Preços – fls. 698-710.

Preliminarmente, destacamos que o objeto pretendido consiste na contratação de solução tecnológica integrada de gestão pública, em padrão ERP, compreendendo fornecimento, implantação, treinamento, suporte técnico e manutenção.

Considerando a natureza do objeto, suas características e a definição das especificações e padrões mínimos de desempenho estabelecidos no Termo de Referência, mostra-se juridicamente possível a utilização da modalidade Pregão, desde que, segundo afirmado pela área técnica, o objeto possua padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais de mercado.

Fl. 1273

O critério de julgamento deverá observar o menor dispêndio para a Administração, considerados os parâmetros mínimos de qualidade estabelecidos no instrumento convocatório, nos termos dos arts. 33 e 34 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Não se vislumbra, sob o aspecto jurídico, óbice à adoção do Sistema de Registro de Preços, desde que observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis à matéria e devidamente caracterizada, nos autos, e a conveniência de sua utilização. Sobre este tema, a equipe técnica formada pelos membros da Comissão Especial, Flávia Caetano Ventura, Edmundo Nelson Cruz de Oliveira e Emmanuel Pereira de Siqueira Leite, designados pela Portaria Conjunta SGPA/SPGP/SEFAZ nº 001/2026 para atuarem como responsáveis pela elaboração do Termo de Referência e Mapa de Risco, por meio do documento intitulado JUSTIFICATIVA TÉCNICA - MANUTENÇÃO DA MODELAGEM SOB O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO ERP CORPORATIVA EM AMBIENTE SAAS/NUVEM elucida, em resumo, o que segue:

> *"(...)*
>
> *A indivisibilidade do objeto – devidamente demonstrada e justificada no item 10 do Estudo Técnico Preliminar e no respectivo Termo de Referência, à luz da Súmula nº 247 do TCU e da natureza sistêmica, integrada e interdependente das funcionalidades do ERP corporativo, refere-se à impossibilidade técnica e econômica de fracionar o objeto em itens ou lotes autônomos, a serem executados por fornecedores distintos, sob pena de comprometimento da interoperabilidade, da governança de dados e da unicidade da solução.*
>
> *Tal conclusão, todavia, em nada se relaciona com a adequação do instrumento de Registro de Preços. Isso porque o SRP não pressupõe a fragmentação do objeto em itens divisíveis; ao revés, admite-se a formalização de preços para objeto único e indivisível, sempre que presente ao menos uma das hipóteses do art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023 – dentre as quais a conveniência de atendimento a mais de um órgão ou entidade (inciso III) e a impossibilidade de definição prévia e definitiva do quantitativo total a ser demandado (inciso V), tal como ocorre, precisamente, no caso da contratação ora tratada, tendo em vista que se trata de um sistema corporativo, tal qual o número de usuários e seu desenvolvimento poderá ser alterado durante a execução.*
>
> *O elemento juridicamente relevante para a admissibilidade do SRP não é, portanto, a divisibilidade do objeto em si, mas a variabilidade e a incerteza quantitativa da demanda ao longo do tempo, associada à pluralidade de unidades administrativas beneficiárias da solução – exatamente o cenário da contratação corporativa do ERP de Olinda, que envolverá, de forma centralizada, dezenas de secretarias, órgãos da administração direta, unidades gestoras, procuradoria jurídica, controladoria e demais entidades municipais, num quantitativo inicial estimado em aproximadamente 600 (seiscentos) usuários internos, com expansão gradual prevista para os próximos 60 (sessenta) meses de vigência contratual, conforme item 2.7.1.8.1 do Termo de Referência.*

Prefeitura Olinda
1274

Nesse sentido, a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, já invocada no item 10 do Estudo Técnico Preliminar, é esclarecedora ao advertir que "um erro comum, de consequência nociva à Administração, praticado no afã de identificar um motivo para parcelar o objeto, é que muitos órgãos confundem item com produto" – alerta doutrinário que, mutatis mutandis, aplica-se com igual pertinência à confusão, ora verificada no apontamento, entre a unicidade do objeto contratual e a (in)adequação do procedimento de registro de preços.

4. DO ENQUADRAMENTO LEGAL DO OBJETO NAS HIPÓTESES DO ART. 3º DO DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023

O §5º do art. 82 da Lei Federal nº 14.133/2021 autoriza, em termos amplos, a utilização do Sistema de Registro de Preços "para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia", remetendo a regulamentação das hipóteses de cabimento ao regulamento próprio de cada ente federativo ou, subsidiariamente, ao Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023, adotado pelo Município de Olinda – à falta de regulamentação municipal específica – como parâmetro normativo de referência, prática amplamente respaldada pela doutrina e pela praxe administrativa dos entes subnacionais desde a vigência do revogado Decreto Federal nº 7.892/2013.

(...)

> *"Art. 3º O sistema de registro de preços poderá ser adotado para contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, quando: [...] III – quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas; [...]" (Decreto Federal nº 11.462/2023, art. 3º, inciso III).*

A hipótese do inciso III amolda-se com exatidão ao caso concreto. O objeto da contratação consiste, precisamente, em solução tecnológica corporativa, de caráter transversal, destinada ao atendimento simultâneo e centralizado de múltiplas unidades administrativas do Município de Olinda – secretarias municipais, órgãos da administração direta, unidades gestoras, setores de planejamento, licitações, contratos, procuradoria jurídica, controladoria, setores de convênios, áreas técnicas, engenharia, almoxarifado e demais áreas administrativas –, conforme expressamente delineado no item 6 do Estudo Técnico Preliminar ("Da Estimativa das Quantidades") e no item 8.2.2 do Termo de Referência.

Trata-se, portanto, de hipótese de compra centralizada corporativa, modalidade textualmente contemplada pelo inciso III do art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023 como autorizativa, per se, da utilização do SRP, independentemente da existência de fracionamento do objeto em itens. A própria nomenclatura adotada pela Administração Municipal ao longo de todo o processado – "Registro de Preços Corporativo" – evidencia a intencionalidade e a coerência técnica do enquadramento legal desde a fase de planejamento."

Dispõe ainda a Justificativa Técnica em comento acerca da impossibilidade de definição prévia do quantitativo ora pretendido a seguir transcrito, conforme prevê o inciso V do art. 3º do referido Decreto Federal nº 11.462/2023, a seguir transcrita:

Fl. 1295

"(...)

A hipótese do inciso V também se verifica no caso concreto, por três ordens de razões técnicas, devidamente documentadas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência: primeiramente, a implantação da solução ERP corporativo dar-se-á de forma gradual e assistida (item 12.6 do Estudo Técnico Preliminar), por módulos e por unidades administrativas, de modo que o quantitativo de licenças, usuários e módulos efetivamente utilizados ao longo da execução contratual é, por sua própria natureza, variável e incremental; em segundo lugar, o levantamento técnico que fundamentou o dimensionamento da solução expressamente considerou "a quantidade estimada de usuários para os próximos 60 (sessenta) meses" e a "necessidade de expansão decorrente da transformação digital da Administração Municipal" (item 2.7.1.8.1, incisos II e V, do Termo de Referência), reconhecendo-se, desde a fase de planejamento, a natureza prospectiva e não estanque da demanda; e, em terceiro lugar, o próprio histórico administrativo narrado no item 3 do Estudo Técnico Preliminar – marcado por sucessivas revisões de escopo, impugnações, aperfeiçoamentos técnicos e recomendações de órgãos de controle ao longo de múltiplos exercícios financeiros – demonstra a impossibilidade de se estabelecer, de forma estática e definitiva, o quantitativo total a ser demandado pela Administração durante toda a vigência da futura contratação."

É de se ressaltar, por oportuno, que a justificativa técnica em questão também defende de maneira embasada e completa acerca dos seguintes temas: *i) jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a adequação do SRP para soluções de tecnologia da informação; ii) inexistência de risco de "Fábrica de Caronas": os mecanismos legais de controle já incidentes sobre a espécie e a proposta de reforço editalício; iii) dimensionamento técnico de 468,76 GB: parâmetro de planejamento da migração de dados, e não óbice à modelagem em registro de preços; e, iv) inadequação técnica da alternativa sugerida pela auditoria (contratação continuada tradicional, sem SRP).* Ao final, a equipe técnica que subscreve o documento em referência requer a "*manutenção da modelagem da contratação sob a égide do Sistema de Registro de Preços Corporativo, nos termos do art. 82, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, combinado com o art. 3º, incisos III e V, do Decreto Federal nº 11.462/2023, com o consequente afastamento da ação sugerida no Indício 3, Critério 01, do relatório de auditoria da GATI/DPLTI/TCE-PE, incorporando-se, a título de aprimoramento técnico, as medidas de reforço ao controle de adesões posteriores propostas no item 6 desta manifestação.*"

Passando ao apontamento relativo à formação de preços, é imperioso assinalar que a Justificativa Técnica emitida pelos membros da já mencionada Comissão Especial, Srs. Marco Antônio Melo de Albuquerque e Abidenego Justino Ramos Júnior, também designados pela Portaria Conjunta SGPA/SPGP/SEFAZ nº 001/2026 para atuarem como responsáveis pela pesquisa de preços e elaboração do mapa, prestou os esclarecimentos concernentes à realização da aludida pesquisa de forma

minudenciada considerando a metodologia e parâmetros em razão da especificidade do objeto pretendido, igualmente explanada no item 8 do Estudo Técnico Preliminar e no item 7 do Termo de Referência, constantes dos autos.

A Lei Federal nº 14.133/2021 exige discriminação do orçamento de forma detalhada e compatível com os preços de mercado. Segundo dispõe o art. 23, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, no processo licitatório para aquisição de bens e contratações de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros/critérios previstos nos incisos do referido artigo, adotados de FORMA COMBINADA OU NÃO.

O critério de pesquisa de preços tem por finalidade alcançar a média, mediana ou menor preço, desde que justificado, garantindo-se a vantajosidade da contratação.

A Equipe de Planejamento afirma na aludida justificativa:

"Diante de todo o exposto, a Equipe de Planejamento das Contratações conclui que:

1. a pesquisa de preços foi conduzida em estrita observância às disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, sendo adotada, como metodologia predominante, a pesquisa direta junto a fornecedores especializados, após a análise dos parâmetros públicos disponíveis e a verificação de sua limitada aderência às especificidades do objeto;

2. durante a instrução processual foram analisados oito parâmetros de preços, dos quais sete propostas formais de fornecedores especializados foram consideradas válidas para composição do orçamento estimado, tendo sido desconsiderada uma referência oriunda de contratação pública, em razão de apresentar valor excessivamente elevado e não representativo da realidade mercadológica, conforme análise crítica realizada com fundamento nos arts. 3º, inciso VI, e 6º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021;

3. o tratamento estatístico dos preços observou critérios técnicos objetivos, mediante utilização da média aritmética simples das propostas consideradas representativas, preservando a consistência metodológica da pesquisa e a fidedignidade da memória de cálculo;

4. o valor estimado da contratação, fixado em ***R$ 4.031.817,14 (quatro milhões, trinta e um mil, oitocentos e dezessete reais e quatorze centavos)****, representa o resultado da consolidação da pesquisa mercadológica definitiva, refletindo os preços efetivamente praticados pelo mercado para solução compatível com as características técnicas, funcionais e operacionais exigidas pela Administração;*

5. a solução pretendida contempla elevado grau de complexidade técnica, envolvendo licenciamento em modelo SaaS, infraestrutura em nuvem, migração de aproximadamente 468,76 GB de dados, implantação de módulos integrados, treinamento, suporte técnico especializado, manutenção continuada, Portal da Transparência, Business Intelligence (BI), Processo Eletrônico, Gestão de Emendas Parlamentares e Acordo de Nível de Serviço (ANS/SLA), circunstâncias que influenciam diretamente a composição dos custos da contratação e justificam a adoção de metodologia específica de pesquisa de preços.

Fl. 1217

Declara-se, por fim, que o procedimento de formação do orçamento estimado observou rigorosamente os princípios da legalidade, do planejamento, da motivação, da eficiência, da economicidade, da razoabilidade, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, encontrando-se devidamente fundamentado e apto a subsidiar a realização do certame licitatório na modalidade Pregão Eletrônico."

Frente ao exposto, e conforme citado na Justificativa Técnica de Formação de Preços, a pesquisa de preços no processo em análise foi realizada refletindo documentação formal e administrativa aprovando e avalizando os valores cotados, mencionando-se expressamente a utilização da média aritmética como método estatístico para estimar o valor da contratação pretendida.

Quanto ao apontamento relativo à vedação de participação de consórcios, a Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 15, que, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio.

A regra, portanto, não estabelece a obrigatoriedade de admissão de consórcios em todo e qualquer certame, mas condiciona eventual vedação à existência de **justificativa devidamente formalizada no processo licitatório.**

No caso em exame, em atendimento ao disposto na legislação, verifica-se que a Administração apresentou justificativa técnica específica quanto à manutenção da vedação emitida pelos servidores, Sra. Flávia Caetano Ventura, Sr. Edmundo Nelson Cruz de Oliveira e Sr. Emmanuel Pereira de Siqueira Leite, designados pela já mencionada Portaria Conjunta SGPA/SPGP/SEFAZ nº 001/2026 para atuarem como responsáveis pela elaboração do Termo de Referência e Mapa de Risco.

A referida justificativa destaca que a motivação encontra-se esmiuçada no Termo de Referência, e que *"não surge isolada ou dissociada do planejamento da contratação, mas decorre diretamente dos elementos técnicos levantados na fase preparatória, notadamente do levantamento de mercado e das alternativas possíveis (item 7 do ETP) e da pesquisa de preços praticados por outros entes públicos para objeto de natureza e vulto semelhantes (item 8 do ETP), os quais evidenciam a existência de mercado amplo e consolidado de fornecedores individualmente aptos a executar o objeto pretendido – constituindo, em conjunto com os itens 40.2 e 40.3 do Termo de Referência, lastro técnico suficiente e substancial para a vedação questionada."*

Fl. 278

Observa-se, conforme consignado pela equipe responsável, que o levantamento de mercado realizado na fase de planejamento teria identificado pluralidade de fornecedores individualmente capazes de executar o objeto, incluindo as atividades de desenvolvimento/licenciamento, implantação, migração de dados, suporte técnico e manutenção. Acrescenta, ainda, que diante do cenário mercadológico apresentado, a admissão de consórcios não necessariamente ampliaria a competição, podendo, na avaliação da Administração, produzir efeito contrário, mediante associação de empresas que já possuem capacidade individual para disputar o certame.

Assim, é possível depreender que tal vedação não foi explanada de forma genérica, mas vinculada às características concretas do mercado, conforme amplamente exposto na referida Justificativa Técnica.

Nesse sentido, a Administração deverá assegurar que os elementos de mercado utilizados para fundamentar a restrição permaneçam efetivamente incorporados ao processo, constituindo suporte à decisão administrativa.

A justificativa técnica em referência, por sua vez, conclui que o mercado dispõe de fornecedores individualmente aptos à execução do objeto e que, no caso concreto, a admissão de consórcios poderia reduzir o número de propostas independentes.

No tocante à vedação de participação de cooperativas, a equipe técnica fundamentou tal vedação na própria forma de execução da solução, apontando a existência de requisitos relacionados à subordinação técnica, pessoalidade e habitualidade exigidas para a execução do objeto.

Frente ao exposto, ponderando a especificidade do objeto, com significativa quantidade de informações técnicas e discricionárias, ratifica-se que a presente análise se restringe aos aspectos jurídico-formais, não abrangendo aspectos técnicos e financeiros que refogem à competência legal desta Procuradoria Consultiva.

ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E ANEXOS, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

O edital deverá conter em consonância com o art. 25 da Lei Federal nº 14.133/2021, o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização, gestão contratual, entrega do objeto e condições de pagamento.

1279

Imperioso destacar que deverão permanecer devidamente harmonizados entre si o Edital, o Termo de Referência, a minuta da Ata de Registro de Preços, a minuta do Contrato e demais anexos, evitando-se disposições conflitantes ou divergentes.

No exame realizado, recomenda-se especial atenção à correspondência entre:

a) as especificações da solução tecnológica e as obrigações de execução;
b) os níveis de serviço e critérios objetivos de medição;
c) as condições de implantação, migração e treinamento;
d) as obrigações relativas ao suporte técnico e manutenção;
e) os prazos de vigência e execução;
f) os critérios de aceitação e recebimento;
g) as condições de pagamento e reajustamento;
h) as obrigações das partes;
i) as sanções aplicáveis;
j) a vigência e as condições de contratação decorrentes da Ata de Registro de Preços;
k) os requisitos de qualificação técnica;
l) as regras relativas à participação de consórcios e cooperativas.

No que diz respeito às exigências de qualificação técnica, deve ser conferida especial atenção tendo em vista a complexidade da solução ERP e a necessidade de comprovação da capacidade efetiva da futura contratada para execução das parcelas relevantes do objeto, cuja definição é atribuição da equipe técnica demandante.

ANÁLISE DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

No que concerne à minuta da Ata de Registro de Preços, verifica-se que sua análise deve observar, especialmente, as disposições dos arts. 6º, XLVI, 82, 83 e 84 da Lei nº 14.133/2021, bem como a regulamentação aplicável ao Sistema de Registro de Preços, além da necessária compatibilidade com as disposições constantes do Edital, do Termo de Referência e da proposta vencedora.

A Ata de Registro de Preços constitui documento vinculativo e obrigacional, destinado ao registro formal do objeto, dos preços, do fornecedor, dos órgãos participantes e das condições a serem praticadas nas futuras contratações, nos termos do art. 6º, inciso XLVI, da Lei nº 14.133/2021.

Fl. 280

Nesse contexto, a minuta deverá contemplar, de forma clara e suficiente, os elementos necessários à formalização do compromisso assumido pelo fornecedor e à adequada disciplina das futuras contratações, observando-se, em especial:

- identificação do órgão ou entidade gerenciadora e, quando houver, dos órgãos ou entidades participantes;
- identificação e qualificação do fornecedor registrado, com indicação de seu representante legal;
- descrição precisa do objeto registrado, em conformidade com as especificações constantes do Termo de Referência e do edital;
- indicação dos itens registrados, respectivas unidades de medida, quantitativos máximos e preços unitários e/ou globais, conforme a estrutura da contratação;
- indicação da ordem de classificação dos fornecedores, quando houver formação de cadastro de reserva;
- previsão de inclusão, em anexo, dos licitantes ou fornecedores que aceitarem cotar o objeto em preço igual ao do adjudicatário, bem como daqueles que mantiverem sua proposta original, observada a disciplina do cadastro de reserva;
- disciplina das condições de fornecimento ou prestação dos serviços, inclusive locais, prazos, condições de entrega ou execução, recebimento e demais obrigações pertinentes;
- condições e hipóteses de alteração ou atualização dos preços registrados, quando admitidas;
- hipóteses e o procedimento para cancelamento dos preços registrados e/ou da Ata de Registro de Preços, bem como suas consequências;
- previsão acerca da vigência da Ata, observando-se que, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, o prazo de vigência será de 1 (um) ano, admitida a prorrogação por igual período, desde que comprovado que o preço permanece vantajoso para a Administração;
- disciplina das condições para eventual convocação do fornecedor para contratação decorrente do registro;
- previsão de que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, constituindo compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada, conforme art. 83 da Lei nº 14.133/2021;
- obrigações e responsabilidades do(s) órgão(s) gerenciador(es) e do fornecedor registrado;
- condições de pagamento, quando pertinentes à disciplina da Ata e dos contratos dela decorrentes;
- previsão das sanções administrativas aplicáveis às condutas previstas na Lei nº 14.133/2021 e no instrumento convocatório, observado o devido processo administrativo;
- hipóteses de extinção, cancelamento ou rescisão, conforme a natureza e os efeitos jurídicos do instrumento;
- indicação do foro competente, quando cabível, e das demais disposições necessárias à execução e ao gerenciamento da Ata.

1281

Cumpre destacar que o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 estabelece requisitos específicos para o edital de licitação destinado ao registro de preços, dentre os quais a definição das especificidades do objeto, da quantidade máxima de cada item, da quantidade mínima a ser cotada, do critério de julgamento, das condições para alteração dos preços registrados, da possibilidade de registro de mais de um fornecedor, da vedação de participação em mais de uma Ata com o mesmo objeto em determinadas situações e das hipóteses de cancelamento da Ata e suas consequências.

Assim, a análise jurídica da minuta deve verificar se tais disposições estão devidamente refletidas ou disciplinadas no instrumento, evitando-se incompatibilidades entre a Ata, o Edital, o Termo de Referência e os demais documentos que integram o procedimento licitatório.

Deve-se observar, ainda, a necessidade de compatibilidade entre a minuta da Ata e eventual instrumento contratual a ser utilizado nas contratações dela decorrentes. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que o contrato decorrente da Ata terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas, sem prejuízo da observância das demais regras legais aplicáveis à contratação.

No que diz respeito ao cadastro de reserva, a minuta deverá refletir a sistemática prevista na legislação e no regulamento aplicável, especialmente quanto ao registro dos licitantes que aceitarem cotar o objeto pelo mesmo preço do adjudicatário e daqueles que mantiverem sua proposta original, respeitada a ordem de classificação e as condições estabelecidas para eventual convocação.

Registre-se, por fim, que a minuta da Ata de Registro de Preços deve guardar estrita correspondência com o conteúdo do edital e da proposta vencedora, não podendo criar obrigações, restrições ou condições incompatíveis com aqueles instrumentos. A utilização de minuta padronizada, quando existente e aplicável ao órgão ou entidade, também deve ser considerada, sem prejuízo da verificação de sua adequação às peculiaridades do objeto e às normas regulamentares locais.

Desta forma, **sob o aspecto jurídico-formal**, estando a minuta da Ata de Registro de Preços devidamente instruída e compatível com o Edital, o Termo de Referência, a proposta vencedora e as disposições da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação pertinente, considera-se atendida a exigência de apresentação do instrumento, sem prejuízo das adequações e ressalvas eventualmente apontadas no curso da presente análise.

Fl. 12826

ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL

Conforme o art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021 são cláusulas necessárias e obrigatórias do Contrato Administrativo as que estabeleçam:

a) o objeto e seus elementos característicos;

b) a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante;

c) a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

d) o regime de execução ou a forma de fornecimento;

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

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

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

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

i) a matriz de risco, quando for o caso;

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

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

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

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

n) o modelo de gestão do contrato;

o) os casos de extinção;

p) a previsão de alteração do objeto;

q) o foro competente, quando cabível, e das demais disposições necessárias à execução e ao gerenciamento do contrato.

Fl. 1283

Assim, no exame jurídico da minuta do contrato, como já dito anteriormente, deve verificar a adequada incorporação e regulamentação das disposições legais e editalícias pertinentes, de modo a assegurar sua plena harmonia com o instrumento convocatório, o Termo de Referência e os demais documentos que compõem a fase preparatória e o procedimento licitatório, prevenindo-se eventuais divergências ou incompatibilidades entre os instrumentos.

Cumpre, igualmente, aferir a necessária correspondência entre a minuta da Ata de Registro de Preços e o instrumento contratual que, eventualmente, venha a formalizar as contratações dela decorrentes. Nesse sentido, a vigência do contrato decorrente da Ata deverá observar as disposições estabelecidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da incidência das demais normas e requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 e na regulamentação aplicável à contratação.

CONCLUSÕES FINAIS

Diante do exposto, **no âmbito estritamente jurídico-formal que compete a esta Procuradoria**, e considerando os documentos que instruem os autos, especialmente o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a minuta do Edital e seus anexos, bem como as Justificativas Técnicas apresentadas pela equipe responsável pela contratação, **não se vislumbra óbice jurídico à realização do Pregão Eletrônico para formação de Registro de Preços**, tendo por objeto a contratação de solução tecnológica integrada de gestão pública em padrão ERP, abrangendo fornecimento, implantação, treinamento, suporte técnico e manutenção.

Desta forma, **opina-se pela aprovação jurídica da minuta do Edital e respectivos anexos**, condicionada à:

1. manutenção, nos autos, das justificativas técnicas que fundamentam as opções administrativas relativas à solução integrada, ao não parcelamento do objeto, às exigências de habilitação e à vedação de consórcios e cooperativas;
2. conferência final, pela unidade responsável, da compatibilidade entre Edital, Termo de Referência, minuta da Ata de Registro de Preços, minuta contratual e demais anexos;
3. confirmação, pela área técnica, de que os requisitos de qualificação técnica e demais exigências de habilitação são proporcionais e indispensáveis à adequada execução do objeto;
4. observância das demais providências administrativas, orçamentárias, técnicas e de publicidade necessárias ao regular prosseguimento do certame.

Fl. 1284

Recomenda-se à Secretaria Demandante remeter o Edital e seus anexos ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE para conhecimento e acompanhamento em razão de auditoria já em curso.

Registre-se, por fim, que a presente manifestação **não abrange a avaliação de mérito administrativo, conveniência e oportunidade da contratação, adequação técnica da solução escolhida, suficiência dos quantitativos, correção das estimativas de preços, ou veracidade dos documentos e informações produzidos pelas unidades competentes**, aspectos que permanecem sob responsabilidade dos respectivos agentes públicos.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Olinda, 24 de setembro de 2026.

ANA TERESA M. DE SÁ LEITÃO

Subprocuradora Municipal Extrajudicial

OAB/PE nº 14.360