

PARECER JURÍDICO

Parecer n. 212/2025-AJEL

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para licença de uso de software para gestão administrativa e acadêmica das escolas da rede municipal de ensino de Xinguara/PA.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 046/2025/PMX
Pregão Eletrônico nº 022/2025/PMX

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se de análise jurídica da fase interna do processo licitatório instaurado por meio do Processo Administrativo nº 046/2025/PMX, que visa ao registro de preços para eventual contratação de empresa para licença de uso de software voltado à gestão administrativa e acadêmica das escolas da rede municipal de ensino de Xinguara/PA, conforme condições e especificações previstas no Termo de Referência.

A demanda encontra-se motivada na necessidade de modernização dos processos educacionais e administrativos da Secretaria Municipal de Educação, por meio da implantação de um sistema informatizado que integre os módulos de gestão escolar, como diário de classe digital, controle de matrículas, desempenho acadêmico, comunicação com responsáveis, entre outros.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD) da Secretaria Municipal de Educação;
- b) Designação dos Servidores que realizarão Prova Técnica;
- c) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- d) Cotações com estimativas de preços;
- e) Declaração de Previsão Orçamentária;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária com a devida autorização;

- g) Termo de Compromisso do Fiscal de Contrato;
- h) Termo de Referência;
- i) Termo de Autuação;
- j) Portaria de nomeação de Agente de Contratação e Equipe de apoio;
- k) Minuta do Edital e anexos;
- l) Despacho ao Departamento Jurídico.

É o relatório, passo a fundamentar.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Modalidade – Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços

A opção pelo **Pregão Eletrônico** como modalidade licitatória **mostra-se tecnicamente apropriada** e legalmente amparada, considerando que o objeto do certame – aquisição de licença de software com módulos padronizados de gestão acadêmica e administrativa, inclusive com funcionalidades usuais no mercado educacional– que se enquadra no conceito de **serviço comum**, conforme art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, que define “bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado”.

Trata-se de serviço padronizado, amplamente ofertado no setor privado e de fácil comparabilidade entre os fornecedores, o que possibilita a adequada definição do objeto contratual mediante parâmetros técnicos objetivos, compatíveis com as exigências de isonomia e competitividade.

Ademais, a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) é compatível com a natureza do objeto, haja vista que a contratação será eventual e sob demanda, conforme previsto no art. 82 da mesma Lei.

2.2. Da fase preparatória e justificativas

A fase preparatória encontra-se adequadamente instruída, em conformidade com os arts. 17 a 20 da Lei nº 14.133/2021. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), aliado ao Termo de Referência, evidencia as necessidades da Secretaria Municipal de Educação em promover a informatização dos procedimentos escolares e a melhoria da gestão educacional.

Dentre as razões para a contratação, destaca-se a necessidade de automatizar processos de matrícula, comunicação escola-família, avaliação de desempenho e gestão de conteúdos, bem como consolidar dados para relatórios e tomadas de decisão.

A implementação do diário de classe digital e de outras funcionalidades pedagógicas é apresentada como um mecanismo de eficiência, modernização e alinhamento às diretrizes legais e pedagógicas vigentes.

2.3. Da Aferição dos Preços Médios

A estimativa de preços, no valor total de R\$ 127.578,85 apresentada no Termo de Referência, foi obtida com base em cotações de mercado atualizadas, exclusivamente utilizando o **Sistema de Banco de Preços**, atendendo aos critérios estabelecidos no art. 6º da Resolução Administrativa nº 12/2024/TCM-PA.

Os métodos empregados visaram representar, com fidedignidade, a realidade dos preços praticados no mercado, descartando-se valores manifestamente inexequíveis ou excessivos em relação à média de mercado. Essa abordagem assegura a razoabilidade dos valores estimados e a viabilidade econômica da futura contratação, em observância aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A metodologia adotada na composição da estimativa está em consonância com o que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União convencionou denominar como “cesta de preços”. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 1875/2021-TCU-Plenário, cujo item 9.5.1 orienta que:

“as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames”;

e, ainda, que:

a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais” (item 9.5.2)

Assim, a metodologia adotada na formação da estimativa de preços observou boas práticas consolidadas e diretrizes fixadas pelos órgãos de controle, conferindo robustez técnica e legalidade ao procedimento preparatório da contratação.

2.4. Da viabilidade orçamentária e financeira

Nos autos, constam a Declaração de Previsão Orçamentária e as Declarações de Adequação Orçamentária, do respectivo gestor, devidamente autorizada pela secretaria demandante, assegurando que há disponibilidade financeira para suportar os custos decorrentes da contratação, estando tudo em conformidade com o Art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

2.5. Do Termo de Referência

O Termo de Referência elaborado atende aos requisitos do art. 40, § 1º da Lei nº 14.133/2021, apresenta detalhamentos técnicos e funcionais exigidos

para a solução de software a ser contratada, abrangendo os módulos obrigatórios de gestão acadêmica, diário de classe, portal de matrículas e portal do aluno.

Prevê, ainda, a obrigatoriedade da funcionalidade de migração da base de dados do Microsoft SQL Express 2005 SP4 para ambiente web, com manutenção da integridade e da completude das informações históricas. Também estabelece a necessidade de treinamentos específicos para os usuários, além da exigência de realização de Prova de Conceito para avaliação técnica da solução proposta.

O TR reforça a observância à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018), a exigência de compatibilidade do sistema com múltiplas plataformas e dispositivos (web/mobile), bem como a geração de relatórios personalizados e a integração com outros sistemas da Administração Pública.

2.6. Da Análise da Minuta do Edital e seus Anexos

A minuta do edital e seus anexos foram objeto de análise jurídica prévia, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Em linhas gerais, não se identificaram inconformidades que comprometam a legalidade do certame.

Contudo, se faz necessário adentrar em algumas questões relacionadas a exigências específicas, abordando a devida motivação.

2.6.1. Justificativa para a Exigência da Prova de Conceito

Em especial, cumpre analisar a previsão constante do Edital, que estabelece a realização de Prova de Conceito (PoC) após a fase de julgamento das propostas de preços, a ser realizada exclusivamente pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar. Tal exigência encontra respaldo expresso na Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria Especial de Desburocratização,

Gestão e Governo Digital, a qual possibilita a apresentação de amostra a ser fornecida pelo licitante para realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas.

A exigência da Prova de Conceito revela-se não apenas legítima, mas imprescindível, sobretudo diante da natureza complexa e da especificidade da solução tecnológica objeto da contratação. Trata-se de uma medida preventiva que visa mitigar riscos inerentes à implantação de sistemas informatizados que demandam integração com múltiplos módulos e interoperabilidade entre diferentes bases de dados da Administração Pública.

A adoção da Prova de Conceito possibilita que a Administração, mediante avaliação objetiva e empírica, constate a efetiva conformidade da solução apresentada em relação às especificações técnicas previamente estabelecidas no Termo de Referência e no Edital, evitando-se contratações que possam resultar em inexecução parcial ou total do objeto, com prejuízos à eficiência e à continuidade dos serviços públicos.

Ademais, a previsão da Prova de Conceito encontra pleno amparo no princípio da seleção da proposta mais vantajosa, insculpido no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, bem como nos princípios da eficiência e da segurança jurídica, que norteiam todas as contratações públicas. Não se trata de medida restritiva ou discriminatória, mas sim de procedimento isonômico e técnico, a ser aplicado de forma uniforme e objetiva, garantindo igualdade de tratamento entre os licitantes e assegurando que a solução contratada seja, de fato, compatível com as necessidades institucionais e tecnicamente viável.

Importante ressaltar que a realização da Prova de Conceito está alinhada às boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), que, em reiterados precedentes, reconhece a necessidade de adoção de mecanismos que promovam maior segurança e

efetividade nas contratações públicas, especialmente quando envolvem soluções de tecnologia da informação.

Diante disso, a exigência prevista no Edital demonstra a diligência da Administração Pública em assegurar a obtenção de uma solução que atenda plenamente aos requisitos técnicos e operacionais previamente definidos, prevenindo eventuais litígios contratuais e garantindo o interesse público primário.

Por fim, registre-se que a Prova de Conceito também atende ao princípio da razoabilidade, na medida em que condiciona sua realização à etapa posterior ao julgamento das propostas de preços, evitando sobrecarga administrativa e preservando a competitividade do certame, ao restringir tal exigência apenas ao licitante provisoriamente melhor classificado.

Assim, a previsão editalícia referente à Prova de Conceito encontra-se juridicamente adequada, tecnicamente justificada e plenamente alinhada às normas legais vigentes e às melhores práticas de governança nas contratações públicas.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta assessoria jurídica **opina pela regularidade jurídica da fase interna do Processo Administrativo nº 046/2025/PMX**, referente ao **Pregão Eletrônico SRP nº 022/2025/PMX**, podendo o certame prosseguir com a publicação do Edital e deflagração da fase externa, observadas as normas legais e regulamentares aplicáveis.

Nada obsta, sob o ponto de vista jurídico, ao regular prosseguimento do certame, com a publicação do edital e deflagração da fase externa, com observância das disposições legais atinentes à fase externa do certame, especialmente quanto à publicidade dos atos, à garantia da ampla competitividade.

É o Parecer S.M.J.

Xinguara - PA, 23 de junho de 2025.

Nilson José de Souto Júnior

Assessor Jurídico em Licitações

OAB/PA nº 16.534

Contrato Administrativo nº 009/2025

