



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

PARECER JURÍDICO AJM-RA

Interessado: Secretaria Municipal de Governo e Administração

Objeto: Análise jurídica sobre a legalidade de contratação.

Pregão Eletrônico: nº 023/2025

Processo Licitatório: nº 107/2025

EMENTA DO PARECER: Processo Licitatório nº 107/2025 – Pregão Eletrônico nº 023/2025 – Município de Ronda Alta/RS – Empresa única participante – Prova de Conceito – Adequações durante implantação – Lei nº 14.133/2021 – Legalidade da contratação.

1. RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Governo e Administração do Município de Ronda Alta/RS, para emissão de parecer jurídico sobre a legalidade da contratação da empresa Digifred Sistemas de Informação LTDA, declarada vencedora do Pregão Eletrônico nº 023/2025, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021.

O processo licitatório teve por objeto a contratação de serviços contínuos de provimento mensal de solução de gestão pública modular e integrada, por tempo determinado, incluindo implantação, treinamento, suporte técnico e medidas de segurança da informação. A única empresa participante, DIGIFRED, apresentou proposta e participou da Prova de Conceito, submetida à avaliação técnica conforme previsão editalícia.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

A equipe técnica, após avaliação da ferramenta, atestou que a solução ofertada atendeu parcialmente aos requisitos do Termo de Referência, mas apontou disposição da empresa para ajustes e relevante potencial de atendimento do interesse público, recomendando a contratação, condicionada à formalização das adaptações necessárias durante a fase de implantação.

2. PREMISSAS DE ANÁLISE:

2.1 As reflexões desta Assessoria Jurídica sobre o tema posto em análise restringem-se, de um lado, aquilo que nos é formalmente submetido, de outro, a opinião técnica relativa ao tema. As decisões, análises de mérito, conveniência, oportunidade, competem aos setores e órgãos responsáveis pela Gestão Municipal, e, em última instância, ao Chefe do Poder Executivo.

2.2 Ressaltamos a função do parecerista jurídico quando consultado no âmbito da Assessoria Jurídica Municipal, pois compete à Assessoria fornecer aos gestores os subsídios jurídicos pertinentes para que os legítimos representantes do povo tenham condições de avaliar e, eles sim, deliberar com segurança sobre a matéria.

2.3 Trata-se, portanto, de Parecer Jurídico com caráter opinativo, pois realizado pela Assessoria Jurídica no exercício da função institucional consultiva. Tal consideração encontra respaldo nas lições de Diogenes Gasparini (Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, página 83), para quem o parecer “É a fórmula segundo a qual certo órgão ou agente consultivo expede opinião técnica sobre matéria submetida à sua apreciação”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

Na mesma linha, segundo o Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

2.4 Faz-se esta ressalva, pois, na atividade consultiva, não deve haver, de regra, manifestação quanto ao mérito administrativo do caminho a ser trilhado pelo agente público, ou seja, o advogado parecerista, salvo situações excepcionais, não deve expor opinião sobre a conveniência ou oportunidade da ação administrativa. Nessa linha, o enunciado nº. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (2016) reza:

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.

Importante dizer, entretanto, conforme leciona o próprio Manual supracitado, pode-se emitir opinião e/ou formular recomendação, quando a



situação exigir e quando o caráter discricionário do seu acatamento for enfatizado.

2.5 Em complemento, é sempre salutar relembrar que o advogado público deve atuar com independência técnica. Assim se posicionou, aliás, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil através do protocolo 114, artigo 5º, de outubro de 2006, cujo enunciado é o seguinte: “É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública”.

Contudo, tal independência não deve ser vista de modo absoluto, pois previsões legais ou constitucionais poderão limitar o atributo mencionado, como é o caso, por exemplo, das Súmulas Vinculantes. No que tange à limitação da independência funcional, Luciane Moessa de Souza, citada por Aldemario Araújo Castro (Os contornos da independência técnica do advogado público federal. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/indcontornos.pdf>) se manifesta nos seguintes termos:

É evidente que exigências de natureza administrativa (no que diz respeito às regras de ordem formal), ou a complexidade do tema (no que diz respeito à tomada coletiva de decisões) ou mesmo razões de eficiência administrativa (no que tange aos pareceres vinculantes) podem limitar a independência funcional do advogado público. Concordamos, assim, com Rommel Macedom quando este defende a legitimidade da regra constante do art. 28, II, da Lei Complementar 73/93 (que estruturou a AGU, a qual dispõe ser vedado ao membro da Advocacia-Geral da União contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotados pelo Advogado-Geral da União, o que contribui – segundo o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

autor - para que a representação do ente público não se faça com base em posicionamentos conflitantes.

2.6 Com essas premissas, passamos à análise jurídica do requerimento.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

3.1 A análise jurídica da contratação deve, em primeiro plano, verificar a regularidade formal do processo licitatório, sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021.

O Edital foi publicado em conformidade com os dispositivos legais e regulamentares, garantindo publicidade, isonomia e ampla concorrência. A condução do certame, por meio do Portal de Compras Públicas, observou os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da transparência e da competitividade. Não se verificam vícios procedimentais que comprometam a higidez da fase externa da licitação.

A fase interna foi adequadamente realizada e instruída pela Secretaria de Governo e Administração, descrevendo, de forma minuciosa, os requisitos tecnológicos e operacionais exigidos da solução pretendida. O Edital previu expressamente a possibilidade de realização de Prova de Conceito, com base na Instrução Normativa nº 4/2014 da SLTI/MPOG, notadamente no sentido de que a demonstração técnica do objeto, em ambiente real ou simulado, é mecanismo legítimo para atestar a exequibilidade da proposta e a sua aderência ao interesse público.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

Durante a avaliação técnica, conduzida por equipe designada, a ferramenta apresentou limitações em alguns módulos, mas atingiu níveis de funcionalidade suficientes para revelar a sua viabilidade operacional. Mais do que isso, o parecer técnico revela que a empresa ofertante não apenas demonstrou capacidade de atender à demanda, como também se comprometeu formalmente com a realização de ajustes, inclusive com apresentação de cronograma e abertura à integração com sistemas e plataformas já utilizadas pela Administração.

Nesse cenário, à luz do princípio do interesse público como vetor máximo da atuação administrativa, e considerando a possibilidade de que ajustes técnicos sejam realizados de forma contratualmente prevista e acompanhada, a contratação mostra-se juridicamente possível e recomendável.

A jurisprudência e a doutrina especializada reconhecem que, nas contratações de tecnologia da informação, especialmente aquelas que envolvem soluções em nuvem e serviços contínuos, é aceitável que determinadas funcionalidades sejam customizadas durante a fase de implantação, desde que essa possibilidade esteja prevista no Edital, haja registro formal da avaliação técnica e que não se trate de alteração substancial do objeto, mas sim de adequações viáveis e controláveis.

No caso concreto, o Edital prevê expressamente a possibilidade de avaliação técnica por módulos, com exigência de 100% de aderência aos requisitos de segurança e infraestrutura e 90% aos requisitos de cada módulo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

funcional, metodologia compatível com o modelo binário de avaliação ("sim/não") e com os princípios da impessoalidade e objetividade.

Embora a ferramenta da empresa DIGIFRED tenha alcançado resultado inferior em determinados módulos, não se constatou descumprimento dos requisitos essenciais, nem tampouco vício capaz de comprometer a finalidade do contrato. A adoção de cláusula contratual com plano de implantação e ajustes, com prazo e sanções específicas, mitiga eventuais riscos à Administração e preserva o interesse público.

Importante destacar que a presença de uma única empresa na licitação não impede, por si só, a contratação, desde que tenha havido ampla publicidade e que a proposta seja válida e vantajosa, conforme dispõe o art. 5º, §2º, da Lei nº 14.133/2021. Esse é exatamente o caso dos autos: a divulgação do certame se deu por meio eletrônico nacional e a única proposta recebida passou por todas as fases regulares, inclusive por criteriosa análise técnica e pela negociação prevista na norma.

A minuta contratual anexa ao Edital prevê expressamente cláusulas de vigência, pagamento, reajuste, penalidades, reequilíbrio econômico-financeiro e fiscalização, em conformidade com os artigos 92, 108, 111 e 117 da Lei nº 14.133/2021. Há previsão de vigência inicial de 12 meses, com possibilidade de prorrogação sucessiva, até o limite legal de dez anos, nos termos do art. 107 da referida Lei, o que se justifica diante da natureza continuada e do caráter tecnológico e inovador do objeto contratado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

Por fim, observa-se que a contratação da ferramenta representará um avanço relevante na transformação digital da gestão pública municipal, promovendo integração entre setores, segurança dos dados e economia de recursos. A solução contribuirá para a melhoria da transparência, da eficiência e do controle interno, o que reforça o atendimento ao interesse público e à função administrativa

4. CONCLUSÃO:

Diante da regular instrução do processo licitatório, da adequação da proposta vencedora aos requisitos mínimos exigidos no Edital, da viabilidade técnica atestada em parecer específico e da previsão contratual de ajustes a serem implementados pela empresa, não se vislumbra qualquer óbice jurídico à contratação da empresa Digifred Sistemas de Informação LTDA.

A contratação é legal, legítima e vantajosa, desde que o contrato a ser firmado preveja expressamente a obrigação de adequação funcional da solução ofertada, com cronograma, prazos, indicadores de desempenho e sanções proporcionais, a serem acompanhados por comissão técnica ou servidor designado.

É o parecer. Submetemos à consideração.

Ronda Alta/RS, 31 de julho de 2025.


Bruno Weber do Amaral

Assessor Jurídico

OAB/RS 112.414


Tayná Dadia Rodrigues

Assessora Jurídica

OAB/RS 112.353