



## PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 8.821/2025

**REQUERENTE:** SMAD

**ASSUNTO:** Contratação de solução integrada de segurança da informação

### I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de serviços de solução integrada de segurança da informação, abrangendo o fornecimento de equipamentos Next Generation Firewall, licenças de proteção para *endpoints* e servidores, sistemas de inventário e acesso remoto, mitigação de ataques DDoS, além de suporte técnico contínuo e treinamento para a equipe de tecnologia da informação da Prefeitura Municipal de Montenegro. A demanda é formalizada através do Edital de Concorrência Eletrônica nº 29/2025, instruído com o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) e suas respectivas minutas de anexos.

Os autos foram remetidos a esta Procuradoria-Geral do Município para fins de emissão de controle da legalidade quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta PGM, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela *Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021*, e pelo *Decreto Municipal nº 9555, de 11 de janeiro de 2024*.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

### II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação, devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

### III. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação. A natureza consultiva do parecer resguarda a discricionariedade do administrador, que, ao decidir, assume a integral responsabilidade pelo ato praticado, podendo acolher ou não as conclusões jurídicas apresentadas, desde que o faça de forma motivada.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES:

*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.*

*Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. ((MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204).*

É importante ressaltar que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



atribuições legais, de modo a evitar nulidades e questionamentos futuros sobre a regularidade do processo.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

*“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. ” ((STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)).*

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida. Sua finalidade é subsidiar a tomada de decisão do administrador, apontando os riscos e as conformidades legais inerentes ao processo.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado, demonstrando as razões de interesse público que o levaram a divergir do posicionamento técnico-jurídico.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro, que deve ser devidamente apurada em processo administrativo próprio.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do presente parecer, que se restringe à verificação da conformidade legal dos procedimentos que o instruem.

#### IV. DA ANÁLISE JURÍDICA

##### A) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. Este dispositivo determina que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará um controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. Para tanto, o parágrafo primeiro do mesmo artigo impõe que, na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, além de redigir sua manifestação em linguagem simples, compreensível, clara e objetiva, com a apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e a exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica. Vejamos:

*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;*

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tendo por fundamento o artigo 24, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, que trata da fase preparatória e da necessidade de um planejamento robusto para a concretização das contratações públicas.

## B) DA FASE DE PLANEJAMENTO

A Lei nº 14.133/2021 conferiu maior destaque à importância do planejamento na fase preparatória da contratação, sendo este um dos princípios basilares da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme disposto em seu art. 5º, *in verbis*:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparéncia, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada a fundo, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Esta etapa é crucial para assegurar que a solução buscada seja a mais adequada para o interesse público, considerando as diversas opções disponíveis no mercado e as particularidades da demanda.

Para Marçal Justen Filho, o princípio do planejamento representa:

*[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...].* (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 128).

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



Para garantir uma gestão eficiente dos recursos públicos, o planejamento da contratação pública torna-se indispensável. É nesse momento que são estabelecidas as especificações detalhadas do objeto, suas quantidades e os preços praticados no mercado. Essa etapa também subsidia a Administração em sua tomada de decisão, contemplando aspectos como a real necessidade do objeto, o tempo para execução, as soluções mais adequadas, os riscos envolvidos, a disponibilidade de recursos financeiros e as variáveis previsíveis que podem impactar o processo. No presente caso, observa-se que o planejamento foi materializado através do Documento de Formalização de Demanda e do Estudo Técnico Preliminar, conforme será analisado em seções subsequentes.

### C) DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

Documento de Formalização da Demanda configura-se como peça essencial e obrigatória em qualquer processo de contratação pública, conforme estabelecem os artigos 12, inciso VII, e 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021. Essa exigência legal garante que a necessidade da contratação seja clara e formalmente registrada desde as etapas iniciais do processo. O DFD anexo aos autos (páginas 1-4 do arquivo DFD\_Abertura\_de\_Processo\_de\_Contratacao\_FW\_e\_ENDPOINT\_2025\_ultimo\_.pdf) preenche integralmente esses requisitos ao apresentar a justificativa da contratação, informações sobre a solução atual, os resultados esperados, a previsão no Plano de Contratação Anual (PCA) e a descrição detalhada do objeto e suas quantidades.

A justificativa para a contratação, conforme o DFD, reside na necessidade de garantir a segurança, integridade, disponibilidade e continuidade operacional do ambiente de tecnologia da informação da Prefeitura Municipal de Montenegro, diante do aumento significativo de ameaças cibernéticas. A infraestrutura atual, embora baseada em tecnologia Sophos e reconhecida por seu alto padrão de proteção, encontra-se defasada frente aos riscos contemporâneos e à crescente complexidade das redes municipais. A nova contratação visa, portanto, ampliar as capacidades da solução, incorporando recursos como gerenciamento remoto de dispositivos, inventário automatizado, mitigação nativa de ataques DDoS, integração com SD-WAN e uma abordagem mais abrangente de visibilidade e resposta

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



a incidentes. Essa estratégia é crucial não apenas para mitigar riscos, mas para preservar a confiança institucional e assegurar a governança digital. A contratação está devidamente prevista no Plano de Contratações Anual do Município de Montenegro para o exercício de 2025, sob o item n.º 31, demonstrando o alinhamento com o planejamento estratégico da Administração, o que confere a necessária previsibilidade orçamentária e gerencial ao processo. Assim, verifica-se que o Documento de Formalização de Demanda preencheu os requisitos legais, apresentando uma clara e robusta justificativa para a presente contratação.

#### **D) DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E DA ANÁLISE DE RISCOS**

De acordo com o artigo 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133, de 2021, o Estudo Técnico Preliminar – ETP é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”. Sua elaboração, que constitui um dos pilares da fase preparatória, será realizada nos termos do artigo 18, §1º, da mesma Lei, que detalha os elementos que devem compor este estudo. O ETP anexo aos autos (páginas 1-6 do arquivo ANEXO\_III\_ESTUDO\_TECNICO\_PRELIMINAR\_ETP\_.pdf) demonstra a observância de todos os elementos essenciais.

O ETP descreve a necessidade da contratação de uma solução integrada de segurança da informação, destacando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, ou seja, a proteção contra a crescente sofisticação das ameaças cibernéticas e a garantia da continuidade dos serviços públicos. Demonstra a previsão da contratação no Plano de Contratações Anual de 2025, alinhando-se ao planejamento da Administração. Os requisitos da contratação são detalhados, incluindo a vedação de subcontratação, a exigência de garantia total da solução, a comprovação de capacidade técnica específica da contratada e a compatibilidade com a infraestrutura existente da Prefeitura, especialmente os equipamentos Sophos, condição essa considerada essencial para a integração e continuidade operacional. As estimativas das quantidades para a contratação são apresentadas, acompanhadas dos valores de referência obtidos em pesquisa

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



de mercado, que consideram a complexidade do ambiente de rede. O levantamento de mercado analisou as alternativas de aquisição versus locação (contratação como serviço), justificando técnica e economicamente a escolha pela contratação como serviço, que oferece maior previsibilidade, atualização tecnológica contínua e diluição de investimentos, sendo mais vantajosa para o contexto municipal. A descrição da solução como um todo, incluindo as exigências de manutenção e assistência técnica 24x7, está pormenorizada.

A justificativa para o não parcelamento da contratação é explicitada, fundamentando-se na interdependência técnica e operacional dos componentes da solução, que funcionam como um sistema único e integrado, onde a divisão comprometeria a integração, geraria riscos de incompatibilidade e tornaria a implantação mais complexa e onerosa, inviabilizando a plena eficácia da segurança. O demonstrativo dos resultados pretendidos aponta para economicidade, melhor aproveitamento de recursos e segurança do ecossistema municipal. As providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato incluem a capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual, o que é abordado no item de treinamento. Não foram identificadas contratações correlatas e/ou interdependentes que afetassem a viabilidade desta demanda. Adicionalmente, não se vislumbram impactos ambientais relevantes provenientes desta contratação. O posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade é explicitado, afirmando a viabilidade da contratação.

No que tange à análise de riscos, o artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que o planejamento da contratação inclua a avaliação dos riscos que possam comprometer tanto o êxito da licitação quanto a boa execução do contrato. No presente ETP, a análise da contratação anterior e a descrição detalhada da solução eleita demonstram uma preocupação em mitigar riscos operacionais e tecnológicos, como a obsolescência de hardware e software e a necessidade de suporte contínuo e atualizações, elementos esses que são intrínsecos à contratação como serviço. Embora não haja uma Matriz de Riscos (Art. 6º, inciso XXVII) ou de Alocação de Riscos (Art. 103) explicitamente detalhada como anexo separado, a justificativa para a escolha da locação de equipamentos e licenças, com suporte e atualizações incluídos, configura uma estratégia de alocação de riscos significativa,

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



transferindo parte da responsabilidade de manutenção e atualização para a contratada. Essa abordagem, conforme o ETP, reduz a carga administrativa da equipe interna e elimina os riscos associados à depreciação de ativos de TI, sendo especialmente recomendada para ambientes onde a disponibilidade, a resposta rápida a incidentes e a atualização contínua de segurança são fatores críticos de operação. Assim, verifica-se que o ETP preencheu os requisitos legais, fundamentando adequadamente a contratação e a solução eleita.

## E) DO TERMO DE REFERÊNCIA

Quanto ao Termo de Referência, verifica-se que este passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia. O artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe todas as cláusulas e condições essenciais exigidas para sua elaboração. O Termo de Referência anexo aos autos (páginas 1-52 do arquivo ANEXO\_I\_TERMO\_DE\_REFERENCIA\_TR\_.pdf) detalha os requisitos técnicos, operacionais e administrativos da contratação de serviços de solução integrada de segurança da informação.

O TR define o objeto da contratação de forma abrangente, incluindo sua natureza, os quantitativos de equipamentos e licenças, o prazo do contrato de 60 meses, com possibilidade de prorrogação. A fundamentação da contratação é explicitamente referenciada aos Estudos Técnicos Preliminares, que são parte integrante do processo. A descrição da solução como um todo é exaustiva, detalhando as especificações técnicas para locação de equipamentos Next Generation Firewall (itens 1.1 e 1.2), as funções básicas de segurança (item 1.3), o software de proteção para *desktops* e servidores (itens 1.4, 1.5, 1.6 e 1.7), o software de gestão para inventário e acesso remoto (item 1.8), e a plataforma de proteção e CDN com mitigação de ataques DDoS (item 1.9), além dos serviços de instalação (item 1.10) e treinamento (item 1.11).

Os requisitos da contratação, abordados no Capítulo II do TR, incluem a vedação de subcontratação do objeto, a não exigência de garantia contratual e o prazo de garantia estabelecido pelo Código de Defesa do Consumidor para os bens envolvidos. A legislação

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



técnica aplicável é indicada como inexistente, e a indicação da marca Sophos, juntamente com a vedação de soluções incompatíveis, é justificada pela necessidade de integração nativa com a infraestrutura existente, conforme já apontado no ETP.

O modelo de execução do objeto (Capítulo III) descreve a forma de prestação dos serviços, que será híbrida (presencial e remota), com um cronograma detalhado de implantação e rotinas de suporte e atualização. Os prazos, local e horário de prestação do serviço são claramente definidos, incluindo os SLAs para atendimento remoto e presencial. As obrigações da contratante e da contratada são minuciosamente expostas, abrangendo desde o cumprimento das especificações contratuais até a responsabilidade por encargos sociais e trabalhistas.

O modelo de gestão do contrato (Capítulo IV) estabelece os procedimentos de controle e fiscalização da execução, com a designação formal de representantes para acompanhar e fiscalizar a entrega e a execução do objeto, conforme o artigo 117 da Lei nº 14.133, de 2021. Critérios de recebimento (Capítulo V) detalham o recebimento provisório e definitivo, com prazos e condições para rejeição ou saneamento de inconformidades. As sanções administrativas (Art. 155 da LPP) e penalidades (Art. 156 da LPP) são exaustivamente listadas, incluindo advertência, multa, rescisão contratual, impedimento de licitar e declaração de inidoneidade.

Os critérios de pagamento também são pormenorizados, com prazos para liquidação e pagamento, retenções tributárias, e condições para reajuste anual dos preços pelo INPC/IBGE. A adequação orçamentária (Capítulo VI) é demonstrada com a indicação das dotações específicas e a previsão de custeio com recursos do Tesouro Municipal.

Especificamente em relação a compras e serviços, o Termo de Referência observa as exigências adicionais do artigo 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Há a especificação detalhada dos produtos e serviços, atendendo a requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança. Os locais de entrega dos produtos e as regras para recebimentos provisório e definitivo estão indicados, e, embora não haja garantia

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



contratual no sentido de caução, as condições de manutenção e assistência técnica integral estão plenamente estabelecidas como parte indissociável da solução de locação de serviço.

Em resumo, o Termo de Referência é um documento essencial elaborado durante a fase de planejamento preliminar da licitação. Ele reúne todas as informações necessárias para que o gestor avalie a viabilidade técnica e econômica da futura contratação pública, sendo para aquisição de bens ou para a prestação de serviços, visando atender de forma eficiente às necessidades da Administração Pública. Assim, verifica-se que o Termo de Referência preencheu todos os requisitos legais aplicáveis, apresentando um detalhamento adequado para a condução do certame.

#### F) DA ESTIMATIVA DE DESPESA E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

O artigo 72, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a estimativa de despesa é um requisito essencial no planejamento das contratações públicas, devendo ser elaborada conforme os critérios estabelecidos no artigo 23 da mesma Lei. O artigo 23 dispõe sobre o orçamento estimado, que desempenha papel crucial na definição dos custos previstos para as contratações. No caso de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o §1º desse artigo estabelece parâmetros específicos que devem ser seguidos, garantindo que o cálculo da estimativa seja fundamentado em dados concretos e compatíveis com os valores praticados no mercado. Esses parâmetros visam assegurar a economicidade, a competitividade e a eficiência no uso dos recursos públicos, podendo ser utilizados de forma combinada ou não:

*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*

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

**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

Nas situações de contratação direta em que a estimativa de despesa não puder ser realizada conforme os critérios previstos no artigo 23, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, o §4º do mesmo artigo exige que o contratado comprove previamente que os preços propostos estão alinhados com os praticados em contratações similares de objetos de mesma natureza. Essa comprovação deve ser realizada mediante a apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até um ano anterior à data da contratação pela Administração ou por outro meio idôneo, garantindo a compatibilidade dos valores e a transparência no processo, em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



No presente caso, o Termo de Referência (p. 51, item 22.1) estabelece que o custo estimado total da contratação é de R\$ 4.632.448,67, conforme os custos unitários e totais apostos na tabela do Item 1 do próprio TR. Para a obtenção dessa estimativa, foram realizadas consultas a três fornecedores especializados – Domus Automação Ltda, Estratégia IT e Technoplus Serviços Ltda –, selecionados em razão de sua reconhecida atuação no mercado de cibersegurança e da capacidade de ofertar soluções compatíveis com as especificações técnicas demandadas pelo Município. A pesquisa de preços foi complementada pela verificação de contratações em portais públicos, onde se identificou o Pregão Eletrônico nº 004/2025 do Município de Estrela. Contudo, constatou-se pouca similaridade entre o objeto ali contratado e as necessidades descritas neste Termo de Referência, o que impediu sua utilização como parâmetro primário.

Considerando que não foram encontradas soluções com características plenamente equivalentes – especificamente *firewall* de próxima geração com integração EDR e recursos avançados de *Endpoint* – em sistemas oficiais que pudessem servir de baliza, a pesquisa de preços ficou restrita predominantemente a fornecedores privados, nos termos do artigo 23, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021. Essa metodologia, aliada à análise das propostas, visa assegurar que, mesmo diante da complexidade e da especificidade do objeto, os valores propostos estejam alinhados às práticas de mercado. A data-base para o orçamento estimado pela Administração foi 18 de julho de 2025, o que garante a pertinência e a atualidade dos valores para fins de reajustamento, conforme o § 7º do artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021. Desta forma, a estimativa de despesa e a justificativa de preço foram adequadamente instruídas, em consonância com as exigências legais.

## **G) DA DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

A declaração da existência de recursos orçamentários é uma exigência legal expressamente disposta no inciso IV do artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021. Essa obrigatoriedade também encontra respaldo na Lei nº 4.320, de 1962, que rege a gestão financeira e orçamentária no âmbito da Administração Pública, especialmente em seu artigo

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



60, que veda a realização de despesa sem prévio empenho. Ambas as legislações convergem ao estabelecer que nenhum procedimento de contratação poderá ser formalizado sem que se comprove a disponibilidade de recursos previamente alocados no orçamento, assegurando a sustentabilidade financeira da contratação e o cumprimento das responsabilidades fiscais pela Administração. Vejamos:

**Art. 72.** *O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

[...]

**IV demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**

**Art. 60.** *É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.*

No Termo de Referência (p. 51-52, item 23), a adequação orçamentária é demonstrada de forma clara e detalhada. Os recursos destinados à cobertura das despesas ora pretendidas encontram-se alocados no Orçamento Geral do Município para o exercício de 2025, sendo custeados com recursos financeiros provenientes do Tesouro Municipal. As dotações específicas foram indicadas para os itens de serviço de tecnologia da informação e comunicação e treinamento/capacitação em T.I.C., sob a Unidade Gestora Secretaria de Administração, com Dotação 2025/243, Programa de Trabalho 03.05.04.126.0221.2308, Elemento de Despesa 3.3.90.40.00.00.00.00 – Serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação PJ, e Fonte de Recurso 1500 – Recursos não Vinculados de Impostos. Para a Locação de Software, a rubrica é 3.3.90.40.06.00.00.00, e para Treinamento/Capacitação em T.I.C., a rubrica é 3.3.90.40.20.00.00.00. Ademais, a dotação relativa aos exercícios financeiros subsequentes será indicada após a aprovação da Lei Orçamentária respectiva e a liberação dos créditos correspondentes, mediante apostilamento, garantindo a cobertura orçamentária para a vigência plurianual do contrato. Assim, verifica-se que a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido foi devidamente demonstrada, em conformidade com as exigências legais.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



## H) DA MINUTA DE EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. O Edital de Concorrência Eletrônica nº 29/2025 foi submetido à análise jurídica contendo anexos essenciais, quais sejam: o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a Minuta do Contrato, além do Modelo de Proposta. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, que assim dispõe:

*Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

A minuta do Edital de Concorrência Eletrônica nº 29/2025 estabelece o objeto da licitação de forma precisa, reiterando a contratação dos serviços de solução integrada de segurança da informação conforme detalhado no Termo de Referência. As regras relativas à convocação são claras, indicando os meios de divulgação e os prazos para apresentação de propostas. O julgamento será pautado pelo critério de menor preço global e modo de disputa aberto, com regras para lances e critérios de desempate devidamente definidos. As condições de habilitação, que incluem requisitos jurídicos, fiscais, sociais, trabalhistas e técnicos, são minuciosamente descritas no Termo de Referência anexo e referenciadas no Edital, garantindo a seleção de empresas qualificadas. Os procedimentos e prazos para interposição de recursos administrativos são explicitados, assegurando o devido processo legal. As penalidades aplicáveis em caso de descumprimento contratual são rigorosamente estabelecidas, em conformidade com a Lei nº 14.133, de 2021. Por fim, o Edital aborda a fiscalização e gestão do contrato, a entrega do objeto e as condições de pagamento e reajustamento, conforme delineado no Termo de Referência e na minuta de contrato.

Assim, verifica-se que a minuta de edital preencheu os requisitos legais, apresentando-se em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133, de 2021.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



## I) DA MINUTA DE CONTRATO

Conforme se verifica nos documentos anexos, a minuta de contrato deve estar de acordo com o artigo 89 da Lei nº 14.133, de 2021, que estabelece as diretrizes para os contratos administrativos:

*"Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.*

*§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.*

*§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta."*

Salientamos que as minutias de contrato devem ser padronizadas com cláusulas uniformes, de acordo com o artigo 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, que assim dispõe:

*"Art. 25. [...]*

*§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutias padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes."*

A minuta de contrato anexa ao processo (ANEXO IV do Edital) contém todas as cláusulas previstas no artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, que elenca os requisitos essenciais para os contratos. Entre esses requisitos, observamos a menção clara dos nomes das partes

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



e seus representantes, a finalidade do contrato, que é a prestação de serviços de segurança da informação, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo de licitação (8821/2025), e a expressa sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 14.133, de 2021, e às cláusulas contratuais. As condições para sua execução estão estabelecidas com clareza e precisão, definindo os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes de maneira equilibrada e em estrita conformidade com os termos do Edital de Concorrência Eletrônica nº 29/2025 e da proposta vencedora.

Assim, verifica-se que a minuta de contrato preencheu os requisitos legais, apresentando-se apta à celebração do ajuste.

#### **J) DA PUBLICIDADE DOS ATOS NO PNCP**

A Lei nº 14.133, de 2021, trouxe inovações significativas quanto à publicidade dos atos licitatórios e contratuais, elegendo o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como o sítio eletrônico oficial para divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei, conforme disposto no artigo 174, inciso I. Percebemos que a Nova Lei se trata de norma geral, aplicável, por disposição expressa normativa, para todos os entes federados.

Para reforçar esse entendimento, transcrevo aqui dois dispositivos da citada norma versando sobre a publicidade dos atos licitatórios e contratuais no PNCP. O primeiro está contido no artigo 54, que assim dispõe:

*"Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*

*§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.*

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públcas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos."

Já o segundo, está no artigo 94, que trata da eficácia dos contratos:

"Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públcas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratará e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados."

Diante disso, entende-se que o relevante e de interesse público é que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos no PNCP, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade. O Edital de Concorrência Eletrônica nº 29/2025 prevê expressamente a divulgação no Portal da Transparência de Montenegro, no site do Sistema de Compras Banrisul, e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além do Diário Oficial do Município e Portal do LICITACON do TCE/RS, garantindo a ampla publicidade dos atos e a observância da legislação vigente.

Assim, concluímos que a Lei de Licitações está plenamente válida e eficaz, podendo ser utilizada no caso, e os procedimentos de publicidade previstos no Edital são adequados.

## V. CONCLUSÃO

Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

É juridicamente viável a realização de licitação na modalidade concorrência eletrônica para a contratação de serviços de solução integrada de segurança da informação, conforme o Edital de Concorrência Eletrônica nº 29/2025. Os requisitos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, encontram-se formalmente atendidos no que tange à fase preparatória do certame, com a adequada instrução do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, que detalham a necessidade, a solução eleita, a estimativa de custos e a previsão orçamentária. As minutas de edital licitatório e de contrato estão adequadas à versão padronizada e em conformidade com as exigências legais, garantindo a transparência e a segurança jurídica do processo. As justificativas para a escolha da modalidade, o critério de julgamento de menor preço global, as condições de participação,

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



a opção pela contratação como serviço (locação), o não parcelamento do objeto e a indicação de marca (Sophos) para assegurar a integração com a infraestrutura existente estão devidamente fundamentadas nos documentos técnicos. Os procedimentos de publicidade dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e em outros canais estão previstos, em conformidade com as normas de transparência.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É o parecer.

Montenegro/RS, 06 de outubro de 2025.

Alexandre Muniz de Moura  
***Procurador-Geral***  
OAB/RS 63.697

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto:pgm.saa@montenegro.rs.gov.br)

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275