

DEFINIÇÕES NA ELABORAÇÃO DE EDITAL PARA CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE PARA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

DEFINITIONS IN THE PREPARATION OF ANNOUNCEMENT FOR CONTRACTING SOFTWARE FOR MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT

DEFINICIONES EN LA ELABORACIÓN DE ANUNCIO DE CONTRATACIÓN DE SOFTWARE PARA LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

José Maurício Ribas Passos¹

DOI: 10.54899/dcs.v22i81.3164

Recibido: 08/08/2025 | Aceptado: 26/08/2025 | Publicación en línea: 03/09/2025.

RESUMO

O presente estudo objetiva reflexão específica sobre definições de natureza jurídico administrativa e tecnológicas na elaboração de edital, objetivando a contratação de sistema de gestão para a administração pública municipal. As definições tratadas se caracterizaram pelas escolhas sobre a modalidade; sobre quais áreas e entidades da administração irão compor o certame; sobre o parcelamento ou não do objeto em lotes; sobre o valor máximo para contratação; sobre os serviços de processamento e armazenamento por intermédio de data center; e sobre as definições para realização da prova de conceito. A metodologia adotada foi a pesquisa dogmática, caracterizada pela consulta as legislações vigentes correlatas a matéria, bem como a literatura jurídica, complementada com a literatura específica da área tecnológica. A pesquisa foi corroborada com posicionamento jurisprudencial, com extração de decisões proferidas por Tribunais Judiciários e Cortes de Contas dos estados da federação. Com efeito, foi constatado no estudo realizado, que as escolhas da administração, que seguem devidamente acompanhadas de justificativa técnica competente, com a clara demonstração da vantajosidade e economicidade, atrelada a viabilidade jurídica, acabam por receber a tutela dos Órgãos fiscalizantes. Foi observado, portanto, que a chancela ao exercício da discricionariedade administrativa de forma mais ampla quanto as escolhas e definições, resulta na validação de contratação de soluções tecnológicas mais avançadas pelas administrações municipais. Possibilitando, por consequência melhor atendimento ao interesse público.

Palavras-chave: Contratação. Software. Gestão Pública Municipal. Discricionariedade.

ABSTRACT

This study aims to specifically reflect on legal, administrative, and technological definitions in the preparation of a public notice for the procurement of a management system for municipal public administration. The definitions addressed were characterized by choices regarding the modality; which administrative areas and entities will comprise the bidding process; whether or not to divide the object into lots; the maximum contract value; processing and storage services through a data center; and the definitions for conducting the proof of concept. The methodology

¹ Especialista em Ciências Jurídico-Ambientais, Critérios Ambientais nas Contratações Públicas, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa (FDL), Lisboa, Portugal. E-mail: jmpassosadv@yahoo.com.br
Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-8612-9436>

adopted was dogmatic research, characterized by consulting current legislation related to the subject, as well as legal literature, complemented by literature specific to the technology field. The research was corroborated by case law, with extracts from decisions handed down by Judicial Courts and Audit Courts of the states of the federation. Indeed, the study found that administrative choices, duly accompanied by competent technical justification, clearly demonstrating their advantage and cost-effectiveness, and their legal viability, ultimately receive oversight from oversight agencies. Therefore, it was observed that granting broader administrative discretion regarding choices and decisions results in municipal administrations validating the contracting of more advanced technological solutions, thereby enabling better service to the public interest.

Keywords: Contracting. Software. Municipal Public Management. Discretion.

RESUMEN

Este estudio busca reflexionar específicamente sobre las definiciones legales, administrativas y tecnológicas en la preparación de una convocatoria pública para la contratación de un sistema de gestión para la administración pública municipal. Las definiciones abordadas se caracterizaron por las opciones relativas a la modalidad; las áreas administrativas y entidades que conformarán el proceso de licitación; la división o no del objeto en lotes; el valor máximo del contrato; los servicios de procesamiento y almacenamiento a través de un centro de datos; y las definiciones para la realización de la prueba de concepto. La metodología adoptada fue una investigación dogmática, caracterizada por la consulta de la legislación vigente relacionada con el tema, así como de la literatura jurídica, complementada con literatura específica del ámbito tecnológico. La investigación se corroboró con jurisprudencia, con extractos de decisiones emitidas por Tribunales Judiciales y Tribunales de Cuentas de los estados de la federación. De hecho, el estudio concluyó que las decisiones administrativas, debidamente acompañadas de una justificación técnica competente, que demuestre claramente su ventaja, rentabilidad y viabilidad jurídica, son finalmente supervisadas por los organismos de supervisión. Por tanto, se observó que otorgar una mayor discreción administrativa en materia de opciones y decisiones resulta en que las administraciones municipales validen la contratación de soluciones tecnológicas más avanzadas, posibilitando así un mejor servicio al interés público.

Palabras clave: Contratación. Software. Gestión Pública Municipal. Discreción.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Dentre as diversas contratações de natureza pública formalizadas pelos municípios, se inclui a contratação de sistema de gestão pública. O caráter essencial da respectiva contratação, faz com que, mesmo de forma incipiente e desprovida de qualquer conclusão definitiva, ocorra uma avaliação imediata em cada tarefa realizada, principalmente sobre a eficiência dos serviços

prestados pelas administrações públicas municipais. Essa avaliação imediata e primária, ocorre tanto pelos usuários internos diretos, caracterizados pelos servidores, bem como pelos usuários externos, representados pelas demais pessoas que figuram como destinatários final do serviço prestado por intermédio do sistema.

Em um segundo momento, como resultado de alguma provocação baseada, por exemplo, em Denúncia, Representação, ou mesmo apenas em decorrência de fiscalização de rotina, acaba ocorrendo verificação mais detalhada pelos órgãos de controle, como Ministério Público e Tribunal de Contas. Comum essa análise mais aprofundada, ocorrer sob o aspecto das escolhas inerentes a estruturação do certame, bem como das próprias funcionalidades do sistema. Principalmente quanto a eficácia nos critérios de transparência, assim como também, sobre as definições quanto as condições tecnológicas gerais do *software de gestão pública* contratado pela administração. Primárias ou não, as respectivas análises, passa necessariamente pela análise de como ocorreu a contratação pública em apreço. Tal realidade e necessidade contratual administrativa, resulta que o presente estudo trate de forma objetiva sobre o exercício dos atos discricionários administrativos do gestor público municipal, quanto as definições jurídicas, administrativas e técnicas, tratadas na *fase de planejamento* da estruturação do certame. Importa salientar que, no contexto da nova lei licitatória, a *fase preparatória* ganhou enorme relevância. Conforme Joel de Menezes Niebuhr (2021), o *planejamento* foi inclusive elevado a condição de *princípio licitatório*, em conformidade com o disposto no artigo 5º da Lei 14.133/21². Portanto, tais definições, figuram como necessárias na elaboração do Ato Convocatório objetivando a contratação de software de gestão pública para atendimento do município, composto pelas secretarias e demais entidades que integram a respectiva administração. Podendo ainda ser integrado ao certame, a figura da Câmara Municipal, para fins de facilitação ao atendimento ao Decreto Federal nº 10.540, de 5 De Novembro de 2020 (SIAFIC).

Ainda com base na discricionariedade administrativa exercida pelos gestores responsáveis pela elaboração do Ato Convocatório, é abordado sobre possíveis efeitos decorrentes das escolhas e definições para a realização do certame e, por conseguinte êxito da contratação almejada. Se essas escolhas podem resultar em dúvidas, tanto à possíveis interessados, como também como consequência, de análise realizada pelos Órgãos de Controle. Independentemente da origem, podem surgir questionamentos específicos sobre os limites e reais necessidades das respectivas

² NIEBUHR. Joel de Menezes et al. Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 1. p.80.

escolhas. Com base no objeto da contratação ora tratada, é comum a materialização de dúvidas e questionamentos por interessados que ainda não atendem especificações mais avançadas disponíveis no mercado. A falta de evolução tecnológica por alguns interessados, pode fazer com que busquem mecanismos jurídicos, materializados, por exemplo, por impugnações e representações, a fim de forçar a administração a definir suas escolhas em padrões tecnológicos menores do que efetivamente deseja e que se encontram disponíveis no mercado. Antes, porém, do enfrentamento específico das dúvidas quanto as definições e escolhas que irão compor o Edital, muitas administrações enfrentam ainda, dúvidas iniciais, acerca da própria viabilidade quanto a possibilidade de “troca” de sistema.

Se verifica no mercado que há realidades contratuais que já perduram por vários anos com fornecimento contínuo de tecnologia obsoleta. Tal realidade, por consequência, impossibilita que a administração possa desfrutar de vantagens de uma gestão mais avançada em termos tecnológicos. Esse contexto contratual, inequivocamente prejudicial ao interesse público, pode ser fruto de um simples “acomodamento” da administração em relação ao oferecimento de serviços mais evoluídos existentes no mercado. A inércia em buscar evolução, pode estar decorrendo pelo fato de que, como o sistema atual contratado já é de pleno conhecimento dos usuários, principalmente dos servidores, pode haver receio dos gestores responsáveis, se a elaboração de edital com funcionalidades novas e mais evoluídas, do que se tem na contratação em vigência, poderá resultar em dificuldades e insegurança na execução das atividades. Outra condição que também pode acabar reforçando a insegurança dos servidores com relação a uma possível troca, diz respeito a existência de trauma, adquirido em migrações anteriores, realizadas de forma ineficiente e despreparada por outros fornecedores. Em períodos de final de mandato, também se observa certa insegurança de alguns gestores públicos, no sentido de promover novo certame, possibilitando o recebimento de propostas de sistemas que apresentam nítidas diferenças evolutivas, em comparação à realidade do sistema fornecido pelo contrato em vigência. Muitos acabam optando em não correr riscos de uma migração problemática em tal período. Seja apenas pela opção de término do mandato sem problema algum, ou mesmo em função da continuidade, baseada na busca de uma possível reeleição.

Com relação as possíveis dúvidas, principalmente oriundas de definições de ordem técnica, merece destaque a análise sobre a necessidade das escolhas e exigências sob tal aspecto, ser devidamente tratadas, fundamentadas e justificadas na *fase preparatória*, tanto na elaboração do *Estudo Técnico Preliminar*, bem como no consequente *Termo Referencial*. Merecendo do

mesmo modo, atenção se as exigências criadas, podem gerar apontamentos inerentes à restrição quanto ao caráter competitivo, assim como quanto a uma possível caracterização de direcionamento do certame.

Pode ainda surgir dúvidas no sentido de que, após provocação de algum interessado formalizada em instância superior, por exemplo, por intermédio de Representação junto ao Tribunal de Contas, a manifestação do respectivo Órgão de Controle, resulte em controle excessivo ou mesmo interpretação equivocada quanto aos limites e escolhas baseadas no exercício do poder discricionário dos gestores responsáveis pelo lançamento do certame. Tal interpretação, poderá resultar como entrave inerente a busca da administração para a contratação de sistema de gestão mais evoluído.

Desse modo, de acordo com o contexto tratado, importante trazer, mesmo que de forma breve, abordagem sobre o *poder discricionário*. Como o próprio nome indica, pode ser caracterizado como o poder que confere certa liberdade ao administrador público para prática de atos administrativos específicos, caracterizados dessa maneira como *atos discricionários* para atendimento do interesse público. Observando que a prática dos respectivos atos, deve sempre ser pautada na lei. Sob tal aspecto, merece ser evidenciado que o núcleo do *poder discricionário*, deve ser caracterizado pelo menos pelos critérios da *conveniência* e da *oportunidade*. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007), no entanto, acrescenta que, o ato discricionário inerente a escolha da administração pública, deve observar critérios caracterizados ainda, pela “oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade, interesse público, sintetizados no que se convencionou chamar de mérito do ato administrativo”³.

É de se observar que, mesmo sem o afastamento dos parâmetros legais, o *ato discricionário* permite ao gestor público certa flexibilidade avaliativa para colocar em prática suas ações. No entanto, nunca se afigura demasiado reafirmar que, a liberdade avaliativa quanto ao momento, bem como quanto aos critérios para o exercício da *discricionariedade*, não permite que o interesse público possa ser colocado em segundo plano. As ações e decisões do gestor público devem estar sempre vinculadas ao *Princípio da Indisponibilidade do interesse público*. É a necessidade de atendimento ao interesse público que irá pautar a *conveniência* e a *oportunidade*. E, não o momento em que gestor entende como melhor. De outro modo, a

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, fevereiro/março/abril, 2007. Disponível em: <<http://www.dirietodoestado.com.br/redae/asp>>. Acesso em 10.07.2025.

necessária observância a determinadas limitações quanto a escolha, momento de execução e legalidade, não significa impedimento para que a administração possa buscar a satisfação do interesse público de forma mais eficaz e eficiente possível.

Odete Medauar (2016) também apresenta o conceito de *poder discricionário*, destacando que "Em essência, é a faculdade conferida à autoridade administrativa de, ante certa circunstância, escolher uma entre várias soluções possíveis"⁴. Se observa, portanto, no reconhecimento quanto a busca legítima e eficaz no exercício do respectivo poder de escolha do gestor público, claramente a possibilidade de ser exercido dentre várias opções disponíveis. Portanto, no contexto da contratação do objeto em apreço, se verifica a possibilidade de busca da sua formalização por intermédio de tecnologia mais avançada, dentre as várias soluções tecnológicas possíveis existentes no mercado. Com efeito, se denota por intermédio da própria conceituação destacada, o claro exercício do *poder discricionário* dentre os limites legais e com claro atendimento ao interesse público, e principalmente também, no que diz respeito a eficácia e eficiência.

Com efeito, o presente artigo se divide em três partes. Na primeira é abordado sobre as definições na fase de *planejamento* para fins de estruturação do certame. Definições essas, caracterizadas pela escolha da modalidade; das áreas e entidades da administração que irão compor o certame e possível aglutinação do objeto em lote único; sobre o valor máximo para contratação e os parâmetros utilizados para a respectiva precificação; sobre os serviços de processamento e armazenamento por intermédio de data center próprio ou de terceiros, assim como do próprio padrão mínimo exigido para o data center.

Na sequência, é tratado sobre as definições para realização da prova de conceito ou prova de amostra, com os percentuais mínimos obrigatórios a serem demonstrados previamente para atendimento dos requisitos quanto ao padrão tecnológico, bem como para os módulos que compõem as áreas de atendimento do objeto. Nessa parte é ainda tratado sobre a importante fase destinada ao período de implantação e a previsibilidade para a entrega total do objeto.

E, finalmente, sob o caráter conclusivo, com base da realidade das escolhas que norteiam o certame desde a sua preparação até a homologação, segue considerações finais, salientando, se tais definições resultam em ferimento aos limites *discricionários* da administração, caracterizado por excesso nas exigências ou restrição à participação de possíveis interessados. Conforme o estudo realizado, foi constatado que, as escolhas da administração, que seguem devidamente

⁴ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 20.^a edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 135.

acompanhadas de justificativa técnica competente, com a clara demonstração da vantajosidade e economicidade, atrelada a viabilidade jurídica, acabam por receber a tutela dos Órgãos fiscalizantes. Segue destacado ainda nas considerações finais, que a temática objeto do presente texto, está longe de se esgotar. Pelo contrário, a análise e discussão tratadas e, por conseguinte conclusão apurada, figuram como proposição de recomendação para estudos futuros. Servindo também, como possível contribuição nas discussões inerentes a prática das contratações de software para gestão, realizadas diariamente pelas administrações.

O caminho percorrido para tratar de tais questões foi o da pesquisa dogmática, caracterizada pela legislação, posicionamento doutrinário e jurisprudencial. Inobstante, a abordagem se referir a contratação inerente a esfera municipal, foi buscado subsídio também junto as disposições do Instrumento De Padronização Dos Procedimentos De Contratação De Soluções De Tecnologia Da Informação E Comunicação (IPP-TIC)⁵. Documento elaborado pela Advocacia Geral da União, acaba servindo como norte também, para as administrações públicas municipais no que diz respeito a contratação de soluções de tecnologia da informação.

Referencial Teórico

Sob tal aspecto, segue inicialmente destacado a conceituação de *discricionariade administrativa* apresentada por diferentes autores, com ênfase sobre os critérios caracterizadores do *ato discricionário administrativo*. Do mesmo modo, é tratado sobre a *fase do planejamento*, com abordagem doutrinária a respeito da relevância da referida fase obtida sob a ótica da Lei 14.133/21. Com tratamento específico sobre definições que compõe a respectiva fase na estruturação do certame. Assim como a eficiência tecnológica de um sistema de gestão é avaliada, também pelo nível de interoperabilidade entre os diversos módulos que compõe as áreas atendidas pelo mesmo, a temática ora pesquisada remete também, a busca em literatura paralela específica a área tecnológica. Trazendo como complemento, conceituação de termos e serviços específicos da respectiva área. Como exemplo, os serviços de processamento e armazenamento prestados por intermédio de *data centers*. Desse modo, as fontes de pesquisa utilizadas, caracterizadas pela literatura jurídica e tecnológica, corroborado com posicionamentos

⁵ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC 02.09.2024. 142p. Disponível: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-guia-para-facilitar-contratacoes-na-area-de-tecnologia-da-informacao/Instrumento_de_Padronizacao_AGU_TIC_Digital_reduzido.pdf. Acesso em: 12.03.2025.

jurisprudenciais, extraídos de decisões proferidas por Cortes de Contas, bem como pela esfera judicial, apresentam relação direta com o problema indicado na pesquisa e, por consequência com os objetivos do presente trabalho. Essa relação, se mostra evidente, principalmente, sobre as escolhas da administração exercidas na estruturação do certame, e a tutela recebida pelos Órgãos fiscalizantes, quando tais escolha se mostram, devidamente fundamentadas e justificadas tecnológica e juridicamente. Tudo, objetivando o atendimento inicial na busca de melhor gestão da própria administração, assim como, por consequência, preservação do interesse público, quanto a melhor prestação dos serviços de gestão.

Da Discricionariedade Administrativa

À busca de contratação envolvendo fornecimento de serviços tecnológicos faz com que o exercício da *discricionariedade administrativa* pela administração pública, adquira relevância específica quanto as definições jurídicas e padrões tecnológicos. Principalmente para que ocorra o efetivo cumprimento do objeto, nos termos das necessidades da gestão que se apresenta com o lançamento do certame. Sem entrar na seara envolvendo as discussões entre discricionariedade administrativa e técnica, cuja situação, também é merecedora de abordagem em momento próprio, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007), ao tratar, de modo específico sobre *discricionariedade administrativa*, enfatiza sobre o momento no qual ocorre a sua caracterização, pontuando que "quando a lei deixa à Administração a possibilidade de, no caso concreto, escolher entre duas ou mais alternativas, todas válidas perante o direito. E essa escolha se faz segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade, interesse público, sintetizados no que se convencionou chamar de mérito do ato administrativo"⁶.

Ainda quanto a *discricionariedade administrativa*, caracterizada por escolhas e definições de ordem tecnológica, exercida nas contratações do objeto em apreço no presente artigo, importante salientar que ela deve ser exercida sempre com base em justificativas fortes e capazes de sustentar todas as definições e escolhas sob tal aspecto. A Súmula nº 270 do TCU-Tribunal de Contas da União chancela inclusive, mediante prévia justificação, a possibilidade de indicação de marca nos certames objetivando aquisição de *software*⁷. Tratando-se de *software* de gestão, as

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, fevereiro/março/abril, 2007. Disponível em: <<http://www.dirietodoestado.com.br/redae/asp>>. Acesso em 06.05.2025.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: 849/2012 - Plenário. Tipo de Processo: Administrativo. Processo

justificativas se fazem ainda mais necessário, haja vista, a diversidade de fornecedores e os diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico que cada um apresenta. Muitos ainda oferecendo sistemas ultrapassados, porém ainda presentes em várias contratações, perpetuadas por intermédio de figuras jurídicas como inexigibilidade. Ou então, resultado de certames lançados com exigências específicas e retrógradas baseadas em padrões de sistemas baseados ainda em *desktop* ou misto. Ou seja, desconsiderando sistemas que já disponibilizam os serviços integralmente em nuvem, lançam editais que, permitem o cumprimento do objeto por intermédio de sistema que, além de ainda não apresentar compartilhamento em tempo real de informações em sua integralidade, apresenta apenas parte do mesmo em nuvem.

Como norte às administrações inerente à definição de especificações tecnológicas mais evoluídas, o Tribunal de Contas da União vem chancelando as escolhas para contratação de sistema baseado em ambiente tecnológico 100% em nuvem desde 2019⁸. Sob o aspecto técnico, merece destaque a evolução interpretativa do próprio Tribunal de Contas da União a respeito do exercício da *discricionariade* pela administração, quando o objeto a ser contratado, exigir elevado padrão técnico-operacional. Se observa em decisão proferida pelo Plenário da respectiva Corte de Contas da União no Acórdão nº 1091/2025, clara evolução na análise referente a manutenção de exigência no edital, para apresentação de certificações *ISO's*, como critério para habilitação técnica, desde que devidamente justificadas técnica e juridicamente⁹.

O respectivo acórdão só vem reforçar o posicionamento de que, exigências técnicas, devidamente acompanhadas por justificativas técnica e jurídica que sustentem tais exigências, como destacado no *decisum*, maiores garantias terá a administração de que o futuro contratado, irá cumprir os termos do edital conforme as necessidades tecnológicas buscadas na contratação. Ocorrendo, por consequência, a obtenção da vantajosidade, bem com o atendimento ao interesse público. Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Soluções de

013.542/2009-9. Relator: José Mucio Monteiro. Data da sessão: 11/04/2012. Número da ata: 12/2012 - Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1228332/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em 19.05.2025.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: Acórdão 1739/2015 - Plenário. Processo: 025.994/2014-0. Tipo de processo: Relatório de Levantamento (RL). Relator: Benjamin Zymler. Data da sessão: 15/07/2015. Número da ata: 24/2015 - Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%25AACORDAO-COMPLETO-1470754%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso: 22.05.2025.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: 1091/2025 - Plenário. Processo: 000.669/2025-3. Tipo de Processo: Representação. Relator: Benjamin Zymler. Data da sessão: 14/05/2025. Número da ata: 16/2025 - Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2708836/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso: 23.05.2025.

Tecnologia da Informação e Comunicação (IPP-TIC), orienta inclusive que a descrição da necessidade tecnológica é que irá definir os aspectos que a solução deve atender, como por exemplo, sobre o padrão tecnológico. Tudo para que se possa atingir o desempenho e resultados buscados na contratação¹⁰.

Definições Jurídicas, Administrativas e Tecnológicas na Estruturação do Certame

Da Escolha da Modalidade

A Lei nº14.133/21 estabelece em seu artigo 28º a possibilidade de formalização das contratações de natureza pública por intermédio do *pregão, concorrência, leilão, concurso e o diálogo competitivo*. Dentre as cinco modalidades, se verifica que o *pregão* é a modalidade mais utilizada para a formalização da contratação de sistema de gestão pelas administrações. Todavia, haja vista a temática da contratação tratada no presente texto, se entende necessária, breve observação a respeito do *diálogo competitivo*.

Previsto no artigo 6º, inciso XLII e artigo 32º inciso I, alíneas *a, b, c*, inciso II, alíneas *a, b*, ambos da Lei nº 14.133/21, o *diálogo competitivo*, propõe, abertura de discussão e verificação prévia junto ao mercado, sobre soluções e especificações técnicas capazes de suprir as deficiências e necessidades técnicas da administração. Com destaque para o inciso I do artigo 32º, em cujo dispositivo já se observa claro liame entre suas disposições e o que se verifica como realidade enfrentada por muitas administrações, quanto a busca na contratação de *software de gestão*. Seja nos casos em que a administração busca inovação tecnológica ou técnica (*inciso I, alínea a*); ou, quando há impossibilidade própria, seja para suprir ou mesmo para definir as especificações técnicas, cujas realidades impõe a dependência de soluções existentes no mercado para suprir suas necessidades (*inciso I, alíneas b, c*).

O inciso II do respectivo dispositivo, do mesmo modo, acaba por reforçar o possível enquadramento na utilização do *diálogo competitivo* no contexto da contratação de *software de gestão* pela administração. As alíneas *a, b*, além de, por intermédio da discussão e verificação prévia com o mercado, possibilitarem a busca de solução técnica mais adequada, permitem,

¹⁰ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação – Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2024. p.37 Disponível: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-guia-para-facilitar-contratacoes-na-area-de-tecnologia-da-informacao/Instrumento_de_Padronizao_AGU_TIC_Digital_reduzido.pdf. Acesso em: 22.07.2025.

também, buscar meios para completar requisitos técnicos inerentes à solução já definida. Como se vê, a respectiva modalidade figura como mais uma opção de caminho a ser seguido na *fase de planejamento*, principalmente na estruturação para contratação do objeto em apreço. Tanto que, merece tratamento específico para que ocorra análise mais detalhada a respeito de sua viabilidade. Principalmente, com relação ao tempo decorrido entre a preparação e a consequente homologação do certame estruturado sob tal modalidade.

No que diz respeito ao *pregão*, cumpre asseverar que, previsto no artigo 6º, inciso XLI da Lei 14.133/2021, é utilizado na elaboração de certames objetivando a contratação de *software de gestão pública*, cujos serviços são considerados como de natureza comum. Apesar da estruturação de certame objetivando a contratação de *sistema de gestão*, exigir algum conhecimento técnico específico, a inafastável realidade quanto utilização de sistema de gestão por todas as administrações públicas municipais, com base em especificações usuais no mercado, resulta por trazer características de natureza comum à respectiva contratação. A consideração como serviço de natureza comum, em razão da necessidade e utilização figurar como característica comum à todas as administrações municipais, tutelando desse modo, o *pregão* como a modalidade mais utilizada, já se encontra pacificada junto a Corte de Contas da União, conforme se observa do Acórdão nº 237/2009 - Plenário¹¹.

Da Escolha das Áreas a Serem Licitadas e Entidades que Irão Compor o Certame

Outro aspecto que os gestores responsáveis pela estruturação e lançamento do edital devem definir com clareza, ainda na fase preparatória, diz respeito sobre quais áreas e entidades da administração irão compor o certame. A contratação de sistema de gestão pela administração pública municipal, geralmente lançado pela secretaria de administração, pode ter como objeto o atendimento do município, composto pelos setores, secretarias e todas as demais entidades que integram a administração municipal, como por exemplo, instituto de previdência e outros órgãos que porventura, existirem. Poderá, ainda, ocorrer a integração da Câmara Municipal de

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: 237/2009 - Plenário. Processo: 031.616/2008-4. Tipo de processo: Representação. Relator: Benjamin Zymler. Manifestação do Exmo. Sr. Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Data da sessão: 18/02/2009. Número da ata 7/2009 - Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1123695/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 27.05.2025.

Vereadores, para fins de melhor atendimento as disposições do Decreto-Lei nº 10.540/20 (SIAFIC). O objeto poderá ainda tratar apenas da contratação de sistema de gestão para a área administrativa, como também poderá ser incluído a contratação de outras áreas, como Educação, Saúde e área Social. Nos certames lançados para contratação de mais áreas, é comum surgirem dúvidas aos gestores encarregados pela elaboração do edital, quanto a definição do objeto em lote único, para atendimento à todas elas por intermédio de um único fornecedor.

Do mesmo modo como as escolhas inerentes as especificações técnicas necessitam de justificativa que lhes sustentem, a estruturação do certame em lote único para atendimento à todas as áreas por fornecedor único, também irá necessitar de justificativa capaz de fundamentar tal escolha. Principalmente, porque há no mercado, fornecedores específicos para cada uma das respectivas áreas. Inobstante à essa possibilidade quanto a opção pelo não parcelamento dos serviços em lotes por área licitada, a administração pode encontrar apoio em fundamentos devidamente baseados e justificados, em uma possível vantagem decorrente da contratação de um único fornecedor, para atendimento do objeto para as todas as áreas licitadas.

Da Escolha pela Estruturação do Certame em Lote Único

Quando a administração opta em incluir mais de uma área, como por exemplo, administrativa, educacional e saúde no mesmo certame e, com estruturação baseada em lote único para atendimento de todas as áreas, pode ocorrer que, a interpretação inicial seja no sentido de refutar tal escolha. É natural que a aglutinação do objeto para a contratação de todas as áreas, com apresentação de proposta por intermédio de fornecedor único, remeta o raciocínio inicial nesse sentido. Todavia, quando tal escolha se faz devidamente acompanhada por amparo jurídico, corroborada por justificativa administrativa e técnica, tutelando sob vários aspectos, a caracterização do certame em lote único para apresentação de proposta única referente as áreas licitadas, resulta por validar o reconhecimento da escolha pelo não parcelamento dos serviços em lotes, como vantajoso para a contratação.

Nesse passo, tendo como foco a contratação de sistema de gestão, a caracterização do certame objetivando a contratação de fornecedor único para mais de uma área, quando for o caso, figura como vantagem caracterizada por vários motivos. Um dos possíveis efeitos é a melhor gestão contratual. Seja com base na redução dos custos relacionados, ou mesmo quanto a qualidade dos serviços. A Lei 14.133/2021 chancela, em seu art. 40, § 3º a não adoção do

parcelamento nos casos em que há evidente redução de custos inerentes a gestão do contrato. A possível vantagem resultante quanto a definição para contratação de fornecedor único, se caracteriza ainda pela possibilidade de a administração manter o padrão de exigência, quanto as especificações e nível tecnológico buscado para atendimento do objeto de forma equitativa para todas as áreas e necessidades da administração, inerente ao certame lançado.

Inserido no contexto de sistemas de gestão, que se caracterizam pela utilização da lógica baseada na gestão de informações sob o conceito de cadastramento único, merece destaque, sob o aspecto das especificações técnicas, a escolha de exigências para que ocorra o compartilhamento em tempo real das informações entre todos os diversos módulos/partes que compõe as diversas áreas do sistema. Com efeito, a administração pode exigir que, o cumprimento do objeto seja por intermédio de sistema que apresente especificações técnicas que, no mínimo permitam o compartilhamento integral de informações entre todos os módulos que compõe a área licitada. Por exemplo, que informações cadastrais, contendo dados de determinada pessoa física ou jurídica, inseridas nos módulos/área do sistema que irá gerir o setor de tributos ou setor de compras, possa também, ser compartilhadas em tempo real, pelas demais módulos que compõe o restante do sistema de gestão, como por exemplo, no setor de contabilidade. Tal requisito, evita a duplicidade nas informações na ocasião do cadastramento, assim como a necessidade de múltiplos logins e a troca constante entre sistemas, no momento das consultas. Facilitando, por consequência, o trabalho dos agentes públicos, com a possível redução de tempo para a execução das atividades, posto que a função de registro e coleta de informações cadastrais básicas, ocorre já no primeiro momento cadastral. Dessa forma, o município ganha em eficiência e economia, haja vista, conseqüente melhora na execução das atividades cotidianas dos servidores. Com efeito, as vantagens administrativas e até financeiras embasadas na possível redução do gasto público, obtidas apenas com base na definição pela respectiva condição tecnológica, atrelada ao fornecimento de sistema único para todas as áreas contratadas, resultarão ainda mais evidentes.

Outro aspecto que merece relevância nos fundamentos e justificativas para centralização em um único fornecedor, decorre da própria responsabilidade quanto a gestão dos dados. Nos termos do artigo 50º da Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - a administração pública municipal figura como Controladora dos dados. A contratada resultante do certame realizado, por sua vez, figura como operadora direta dos dados, nos termos do artigo 3º, I e III da respectiva lei. Se observa, portanto, que a contratada assume responsabilidade direta

com relação ao tratamento dos dados. Principalmente no que diz respeito aos de natureza pessoal, que devem ser tratados com rigorosa segurança.

No tocante a segurança com relação ao tratamento dos dados pessoais, Mauricio Tamer (2022) ao comentar a Lei nº 13.709/2018, ressalta sobre a necessidade quanto a busca de equilíbrio nos termos da aplicação da LGPD objetivando a proteção. Ao tempo que deve considerar o desenvolvimento econômico, tecnológico e os incentivos à inovação, deve cumprir seu objetivo protetivo sem radicalismo. Do contrário, poderá resultar em asfixia as mais variadas regras de negócio envolvendo gestão de dados¹². A contratação de diferentes sistemas, mesmo quando conectados por rotinas de importação, pode se mostrar pouco eficientes para a administração. Em uma possível falha, que acarrete paralização dos serviços, a apuração de possíveis responsabilidades, por falhas na integração ou por diferenças nos dados entre os sistemas, pode resultar em uma árdua tarefa para a administração. Justificada a necessidade e, por conseguinte vantajosidade técnica, administrativa e jurídica, é permitido a administração formalizar a contratação sem o parcelamento do objeto tratado no presente texto. Esse inclusive foi o norte da Corte de Contas da União no Acórdão nº 4952/2024 - TCU - 1ª Câmara¹³.

Da Definição para Execução Serviços de Processamento e Armazenamento das Informações por Intermédio de Data Center Próprio ou de Terceiro

No contexto da contratação de sistema de gestão pela administração pública municipal, se encontra relacionado de forma direta com a gestão das informações, os serviços de processamento e armazenamento das informações realizados por intermédio de data center. As dúvidas e discussões mais comuns que surgem sobre as definições para a realização de tais serviços, acabam residindo inicialmente em torno da definição da exigência quanto ao nível mínimo da classificação do padrão do data center, categorizado pela expressão *Tier*, para cumprimento do objeto. Buscando subsídios complementares na bibliografia técnica específica, encontramos esclarecimentos de Manoel Veras (2011), de que o termo *Tier*, deriva do conceito de camadas e

¹² TAMER, Maurício. LGPD Comentada artigo por artigo. 2.ª edição. São Paulo: Rideel, 2022, p. 28.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: 4952/2024. Processo: 040.342/2023-9. Tipo de processo: Representação. Relator: Jorge Oliveira. Data da sessão: 02/07/2024. Número da Primeira Câmara. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4952%2520ANOACORDAO%253A2024%2520RELATOR%253A%2522JORGE%2520OLIVEIRA%2522%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso:29.05.2024.

que, os data centers podem receber classificação compreendida entre os níveis 1, 2, 3 ou 4¹⁴. O autor ainda esclarece que, características ligadas diretamente às questões quanto a infraestrutura; quanto a redundância baseada na disponibilidade anual; quanto a continuidade das operações sem interrupção, mesmo nos casos de manutenção preventiva ou corretiva e, por último, quanto a capacidade de resiliência quanto a possíveis falhas, servem para definir e, por conseguinte fundamentar certificações sobre o nível de classificação do *data center*. Assim, com base em tais características é definido se o data center possui padrão *Tier 1,2,3* ou 4¹⁵. Com efeito, poderá, desse modo, a administração exercer seu poder de escolha, sobre qual nível de padrão de data center, terão que dispor os interessados em participar do certame para fins de cumprimento do objeto. Sob tal aspecto, merece destacar que, para as contratações de sistema de gestão municipal, as exigências a tal título, geralmente são definidas entre os padrões *Tier 2* ou *3*. Se verifica, inclusive, que alguns atos convocatórios exigem a disponibilidade de dois *datacenters* e que, ambos não se encontrem mais de 50 km distantes um do outro. A exigência de dois ambientes de data center já se caracteriza como excesso, e ainda, com a necessidade de se encontrarem distantes no máximo 50 km, torna ainda demais desarrazoada e excessiva tal condição. A manutenção dessas exigências fere frontalmente o princípio da competitividade.

Sem embargo, o assunto possui relevância e merece abordagem específica. Entretanto, tendo em vista os objetivos do presente texto, importa mencionar que, inobstante os apontamentos quanto a vantajosidade destacada para cumprimento do objeto por intermédio de fornecedor único da licença para todas as áreas licitadas, necessário mencionar, pontualmente, sobre as definições para execução dos serviços de processamento e armazenamento das informações. Se poderá ou não ocorrer o parcelamento dos respectivos serviços de *data center* em lote específico, cuja situação que pode levar ao entendimento de que se trata de outro objeto. Ou poderá ser cotado como um item da proposta a ser apresentada com base em um único lote, onde conste todos os demais itens integrantes do objeto. Tais serviços, podem definidos para ser realizados por intermédio de *data center* próprio do licitante ou de propriedade de terceiro, desde que, vinculado contratualmente ao licitante proponente, o qual deverá possuir completo acesso e gestão plena das informações junto ao data center contratado. Observando sob tal aspecto que, a contratação formalizada entre o licitante contratado e o *data center* é de natureza civil. Sendo os direitos e

¹⁴ VERAS. Manoel. Virtualização Componente Central do Datacenter. 1ª edição. Rio de Janeiro: Brasport, 2011. p. 48.

¹⁵ Idem, p. 56-57.

obrigações restringidos apenas entre ambos. Não integrando, portanto, a relação contratual de natureza pública, formalizada entre o licitante e a administração pública após a homologação do certame.

Caso o ato convocatório conste exigência para que o possível interessado em fornecer sistema de gestão, faça apenas por intermédio de *data center* próprio, estará restringindo a participação de interessados, que não sejam proprietários da respectiva estrutura. Vários fornecedores apenas de licença, utilizam os serviços específicos de *data center* de empresas terceiras, como, por exemplo os serviços contratados junto a *Amazon WS*. Inerente ainda aos serviços de *data center*, importa salientar sobre possível entendimento, no sentido de os respectivos serviços serem tratados como outro objeto. O fato de existir empresas fornecedoras específicas para os serviços de processamento e armazenamento dos dados, não significa que a administração tenha que licitar tais serviços em certame específico, ou então em lote separado no mesmo certame. Contrário a tal raciocínio, cumpre asseverar de que segue a mesma lógica quanto a vantajosidade apresentada na estruturação para apresentação de propostas em lote único. O não parcelamento dos serviços em lotes separados, implica em melhor gestão contratual pela administração. Contratante diferente do sistema de gestão para os serviços de *data center*, certamente poderá resultar em riscos maiores à gestão dos dados. A administração terá que gerir duas contratações com peculiaridades diferentes em cada uma. Principalmente com relação à temporalidade contratual. Além disso, haverá necessidade de mais uma integração com o sistema de gestão contratado paralelamente, o que irá implicar no aumento dos custos e riscos na gestão dos dados. Se por algum motivo ocorrer o encerramento antecipado do contrato dos serviços de *data center*, estará a administração desprovida dos respectivos serviços, sem que tenha ocorrido o término do contrato referente ao fornecimento da licença do sistema de gestão. E, certamente, a administração irá encontrar dificuldades em buscar nova contratação para suprir essa específica necessidade contratual, apenas para o tempo que resta para encerramento do contrato de licença de gestão.

Decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, extraída do Processo n.º: TC-26344.989.19-9, destaca sobre a possibilidade de o fornecimento dos serviços de *data center*, ocorrer pelo mesmo licitante contratado para cumprimento do objeto quanto a licença do software de gestão. Apesar do entendimento de que os serviços de armazenamento e processamento caracterizam núcleo obrigacional distinto do fornecimento específico do sistema de gestão, o *r. decisum* reconhece a vantajosidade na contratação única para tais serviços. Para tal, deve o ato

convocatório dispor sobre a possibilidade de realização deles, por intermédio de *data center* próprio ou pela subcontratação de terceiros. Observado isso, não se evidencia nenhum vício baseado no caráter restritivo¹⁶.

Outra decisão acerca da discussão envolvendo a contratação de serviços de data center que merece destaque, é do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Processo nº @REC 22/00461580. Ao enfrentar a matéria, principalmente no que diz respeito sobre a viabilidade técnica e jurídica para parcelamento ou não do objeto com lote específico para os serviços de data center, a r. Corte de Contas, destacou sobre as diferenças entre as soluções buscadas para os respectivos serviços. Pedagogicamente, trouxe explicações sobre diferenças básicas entre a solução caracterizada como hospedagem gerenciada (*hosting*) e a solução *co-location*. Além da importância dos conceitos trazidos, haja vista se tratar de matéria nebulosa para muitos, se verificou na decisão, o exposto reconhecimento quanto a vantajosidade caracterizada no não parcelamento do objeto para realização exclusiva dos serviços de datacenter¹⁷.

Se observa, portanto, que, com base na identificação dos objetivos do próprio órgão da administração pública que figura como parte no processo, no sentido de suprir a necessidade contratual por intermédio do fornecimento de solução completa e, ainda, com as consequentes obrigações contratuais, principalmente quanto aos prazos de suporte e atendimento, centralizadas em contratação única, a decisão reconheceu como válidas as exigências do Ato Convocatório, no sentido de contratação de fornecedor único, para o objeto buscado no certame, no qual se inclui os serviços inerentes ao data center. Com efeito, se observa claramente as vantagens da formalização dos serviços de *data center*, na mesma relação contratual dos serviços para fornecimento do sistema de gestão. Seja *data center* de propriedade do licitante contratado ou de terceiro com que ele mantenha vínculo formal, para fins de obrigação e apuração de responsabilidades.

¹⁶ BRASIL. Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo -Tribunal Pleno. Sessão De 5/2/2020. Exame Prévio De Edital – Municipal Acórdão: TC-026344.989.19-9; Processo: TC-26344.989.19-9. Rel. Cons. Renato Martins Costa. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/exibir?proc=26344/989/19&offset=0>. Acesso em: 09.06.2025.

¹⁷ *Hosting* Dedicado é quando o provedor aluga um servidor completo em seu data center, fornecendo *hardware*, sistema operacional, conexão com a internet e largura de banda. O cliente é responsável por qualquer outra aplicação ou banco que escolher instalar e executar de forma remota. Já o *Colocation*, é onde o cliente aluga um espaço no data center que fornece energia, resfriamento, conexão à internet e largura de banda, mas o contratante é responsável pela compra do hardware, por todo o sistema, começando por levar seu servidor para a instalação e instalá-lo. A maioria dos *colocations* tem técnicos no local para ajudar nas atualizações e diagnósticos de emergência.

BRASIL. Tribunal De Contas Do Estado De Santa Catarina. Sessão De 7/10/2022.; Processo: @REC 22/00461580 – GAC/LRH - 947/2022. Rel. Luiz Roberto Herbst. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaVotoNovo/2200461580_16882746.pdf. Acesso em: 11.06.2025

Finalmente sobre o aspecto dos serviços de processamento e armazenamento, ainda merece observação específica de que, a inclusão dos serviços de data center junto ao objeto buscado para contratação para fornecimento de licença de software, não significa que tais serviços não devam ser cotados de forma individualizada. Pelo contrário, em cumprimento ao *princípio da transparência*, previsto no artigo 37º da Constituição Federal, reforçado no artigo 5º da Lei 14.133/21, tais serviços devem ser cotados como um item da proposta a ser apresentada. A cotação dos serviços de processamento e armazenamento se faz ainda mais necessário, haja vista a inequívoca realidade do mercado no que diz respeito ao crescente volume de tráfego de informações e arquivos digitais produzidos diariamente pelos mais diversos órgãos da administração pública. Na esfera municipal, independente do município figurar como pequeno, médio ou grande porte, a busca de uma governança digital cada vez mais acentuada, faz com que, diariamente ocorra tráfego de informações que são processadas e armazenadas em volumes sempre crescentes. Assim, em respeito à transparência do preço público praticado no certame, devem tais serviços ser do mesmo modo, cotado como os demais itens que compõe o lote único para fornecimento da licença do software para gestão.

Do valor de Referência para Contratação e os Parâmetros Utilizados para a Respectiva Precificação

O respectivo assunto também é daqueles que exige tratamento individualizado. Todavia em razão dos objetivos do presente texto, segue abordagem específica sobre uma das fontes utilizadas como parâmetro para precificação de certame objetivando a contratação de sistema de gestão pública municipal. A recente vigência da Lei nº 14.133/21, cujo dispositivo rege as contratações públicas para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, nos quais se enquadra o objeto em estudo, dispõe em seu artigo 23º e incisos os parâmetros à serem observados para levantamento do preço referência para a contratação. Apesar da clareza do dispositivo quanto aos parâmetros permitidos para obtenção de referência para o certame, importante destacar sobre a utilização de contratações similares, conforme previsão do inciso II. Tal possibilidade, já vinha sendo utilizada nos certames regidos pela lei anterior (8.666/93), porém, de forma subsidiária por intermédio de Portarias expedidas pela SEGES (Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital) do Ministério da Economia (ME) e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Um dos principais efeitos com a regulação na própria lei licitatória, para utilização de contratações similares, reside principalmente na eliminação da dependência que as administrações estavam sujeitas com fornecedores no recebimento de resposta ao envio de solicitações de orçamentos. É comum, que fornecedores após receberem a solicitação de orçamento devidamente acompanhada do Termo de Referência, ao identificarem que não atendem ao objeto, não enviam resposta alguma. Porém, conforme já destacado, não há mais necessidade de a administração permanecer refém dessas respostas. A solicitação de orçamento, figura inclusive, como quarta opção, prevista no inciso IV. Observando ainda que, os parâmetros para levantamento do preço de referência, podem ser utilizados de forma combinada ou não, conforme indica o § 1º do artigo 23. Henrique Savonitti Miranda (2021), chama atenção ainda para o fato de que, a busca por contratações similares já formalizadas, evita a realização de balizamento com base em valores superdimensionados¹⁸. Portanto, são parâmetros já caracterizados como preço público. E, muitas contratações ainda, já tendo sido inclusive, objeto de análise pela Corte de Contas dos Estados.

Da Prova de Conceito - Definições para Avaliação Prévia Quanto aos Requisitos Mínimos Obrigatórios para Atendimento do Padrão Tecnológico e dos Módulos que Compõe o Sistema Objeto da Contratação

Inobstante a assunção quanto a obrigatoriedade para cumprimento integral do objeto durante o período contratual previsto, para a homologação da proposta vencedora, é necessário que ocorra, como uma das etapas do certame, avaliação prévia sobre as condições tecnológicas mínimas do sistema proposto. Podendo ser denominada como Prova de Conceito ou Prova de Amostra, a administração pública deve estabelecer requisitos tecnológicos mínimos obrigatórios a serem cumpridos inicialmente. Com efeito, deve ocorrer a fixação de percentuais mínimos de atendimento inicial, tanto para o padrão tecnológico, bem como para os módulos que compõe as áreas específicas, como por exemplo, Tributos, Fiscal, Contabilidade, Recursos Humanos, Compras e Licitações e Contratos, e outras que compõe o sistema.

Antes, porém, da abordagem sobre os percentuais mínimos para atendimento do padrão tecnológico e para os demais módulos que compõe o sistema na prova de conceito a ser realizada,

¹⁸ MIRANDA. Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos. 5ª edição. ver.atual.e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.p. 233.

importante mencionar sobre o padrão tecnológico e as definições da administração a respeito. Destacando que, tais escolhas e requisitos mínimos obrigatórios, os quais deverão compor o Estudo Técnico Preliminar, poderão impactar diretamente de forma positiva ou negativa, tanto na competitividade como na própria concretização da evolução tecnológica almejada pela administração no cumprimento do objeto. Vai depender sempre do que efetivamente a administração está buscando em termos de evolução dos serviços de gestão por intermédio do software a ser contratado. Lembrando que, tendo em vista o objeto a ser contratado, toda e qualquer escolha, principalmente quanto ao aspecto tecnológico, deverá estar acompanhada de competente justificativa. Essa condição figura como premissa básica e indispensável, a fim de sustentar todas as escolhas e definições da administração, acerca da estruturação do certame do objeto em apreço. Um dos objetivos da realização do Estudo Técnico Preliminar é justamente esse, buscar informações por intermédio de fontes diversas, como pesquisas de mercado relacionadas ao objeto em questão e em contratações similares, para fundamentar e justificar as escolhas da administração. Intrinsecamente ligado à interoperabilidade do sistema, e integrando a fase do planejamento, a estruturação do ato convocatório passa necessariamente pela escolha da administração quanto ao padrão tecnológico. Ou seja, a administração deverá definir em suas exigências, indicativos sobre quais os requisitos técnicos mínimos obrigatórios, tanto a respeito do padrão tecnológico, como também para os demais módulos específicos do sistema que deseja para cumprimento do objeto.

As exigências do ato convocatório devem ser claras, principalmente quanto ao padrão tecnológico almejado com a contratação. Se a administração está buscando a contratação de um sistema ambientado totalmente em nuvem (*Software as a Service – SaaS*)¹⁹ ou, sistema que ainda tenha a necessidade de instalação em servidores locais (*on-premise*)²⁰. As exigências, além de fundamentadas, devem ser as mais claras possíveis quando se está buscando uma governança

¹⁹ *Software como um Serviço (Software as a Service – SaaS)*: aplicações de interesse de uma grande quantidade de usuários passam a ser hospedadas na nuvem como uma alternativa ao processamento local. As aplicações são oferecidas como serviços por provedores e acessadas pelos clientes por aplicações como o browser. Todo o controle e gerenciamento da rede, sistemas operacionais, servidores e armazenamento é feito pelo provedor de serviço. O Google Apps e o Salesforce.com são exemplos de SaaS. VERAS, Manoel. *Virtualização Componente Central do Datacenter*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Brasport, 2011. p. 30.

²⁰ No modelo *on-premises*, sua organização adquire e instala o software em datacenters *on-premises*. A implantação interna de TI da organização gerencia toda a infraestrutura necessária para usar o software de forma segura e em escala. Por exemplo, você compraria o hardware do servidor e faria a manutenção dele. Você também configuraria e atualizaria os sistemas operacionais nos quais seu software é executado, além de instalar e atualizar todos os complementos e plug-ins necessários. Fonte: <https://aws.amazon.com/pt/compare/the-difference-between-saas-and-on-premises/> Acesso em: 25.06.2025.

digital efetiva e ampla com a padronização tecnológica para todos os setores e áreas da administração. Como por exemplo, implantação de processo digital em todas as áreas, com assinatura no respectivo formato para fins de atendimento das exigências legais a respeito. E, ainda, que o sistema permita cadastramento de forma única de pessoas físicas e jurídicas, com o consequente compartilhamento das informações em todas as áreas abrangidas pelo sistema.

A busca na padronização tecnológica leva a administração a ter que definir percentuais de requisitos mínimos obrigatórios, para demonstração de atendimento inicial de determinado número de itens, tanto para as funcionalidades inerentes ao padrão tecnológico como para os módulos. Se observa que há editais publicados exigindo percentuais de até 100% para demonstração de atendimento inicial de determinados itens contendo requisitos mínimos obrigatórios com relação ao padrão tecnológico. E, para os módulos que compõe as áreas específicas já destacadas, se observa definições para demonstração de atendimento inicial de percentuais mínimos obrigatórios, no patamar de 80% a 90% do total dos itens exigidos referente as funcionalidades específicas dos módulos. Salientando que, o restante dos itens não exigidos na avaliação prévia a ser realizada, deverão ser atendidos, até o prazo final previsto para implantação do sistema. O prazo médio observado para tal fase, gira em torno de 60 a 90 dias, contados após a emissão da ordem de serviço. Inobstante as dúvidas que possam surgir a respeito da definição dos percentuais mínimos para atendimento inicial das funcionalidades exigidas no objeto a ser demonstrado previamente na prova de conceito, importante destacar, que a fixação de percentual mínimo muito baixo para demonstração de atendimento inicial, seja com relação ao padrão tecnológico ou para os módulos, trará incertezas, quanto ao cumprimento do objeto por fornecedor que realmente disponha de capacidade tecnológica suficiente buscada na contratação objetivada.

Importante ainda destacar sob o aspecto dos percentuais que, diferente da possibilidade de fixação de percentual mínimo de 100% na exigência para atendimento de itens que irão compor a avaliação prévia do padrão tecnológico, é vedado, definir exigências de atendimento inicial no patamar de 100% para todos os demais itens, referentes as funcionalidades dos módulos que também irão compor a demonstração prévia a ser realizada. Com efeito, sem se afastar da lógica justificatória, como sustentáculo das escolhas e definições, a administração deve exercer sua discricionariedade sob tal aspecto, fundamentando a exigência quanto ao percentual definido. Podendo ser até de 100% para atendimento mínimo de itens definidos para avaliação prévia do padrão tecnológico. E, de 80% a 90% para avaliação prévia do total dos itens, exigidos referente

as funcionalidades específicas dos módulos do sistema. No mercado, há fornecedores capazes de atender os requisitos nos respectivos percentuais de exigência. Como também há fornecedores que, pelo fato de se encontrarem em nível evolutivo mais atrasado, buscam de todas as maneiras evitar os avanços nas escolhas da administração pública. Além da pressão direta exercida sobre os servidores, principalmente pelo fato de que, na esfera municipal, o acesso é mais próximo, alguns fornecedores ainda, apresentam, várias e infundadas impugnações, representações, caracterizadas por ilações equivocadas e intencionais. Com alegações de restrição ou mesmo direcionamento, baseados nas exigências mínimas tecnológicas, apresentam insurgências específicas, quanto aos percentuais referentes aos requisitos mínimos exigidos na demonstração de atendimento prévio das funcionalidades constantes do edital. Essas ações e atitudes possuem apenas o intuito de frear os avanços do mercado de software para gestão pública municipal. A administração pública municipal não pode aguardar que todos os possíveis fornecedores de software ou de qualquer outro objeto, obtenham o mesmo nível de desenvolvimento para buscar a evolução de sua gestão. Pelo contrário, são os possíveis fornecedores que tem que fazer a lição de casa e, buscar evolução em seus produtos, a fim de fazer frente às necessidades mais avançadas da gestão pública.

Finalmente, cumpre salientar, sobre a sessão pública avaliativa para fins de demonstração prévia de atendimento do objeto que, além da necessária criação pela administração de comissão específica para a respectiva avaliação, a mesma poderá ser realizada pelo formato remoto, com o envio de links para todos os interessados. Geralmente, designada para iniciar em até 10 dias após a etapa de lances. O seu encerramento, acaba levando o tempo que for necessário para que ocorra a avaliação de todos os itens definidos para a avaliação prévia. Para fins de otimização de tempo na utilização dos servidores, haja vista que, aqueles que irão compor a comissão avaliativa terão que se ausentar de suas atividades, o ato convocatório pode definir que seja procedido inicialmente a avaliação do padrão tecnológico. Uma vez não atendidos os requisitos mínimos obrigatórios inerentes ao padrão tecnológico, não há a necessidade de passar para avaliação dos demais itens referentes aos módulos. Por consequência, ocorre a desclassificação da licitante que não logrou êxito na demonstração e, quando for o caso, o chamamento da segunda empresa mais bem classificada. Outro aspecto que auxilia na melhor gestão da fase avaliativa, diz respeito a possibilidade de, nos casos em que ocorre a avaliação de todos os itens definidos para a concretização prova de conceito, a administração pode destinar mais de uma sala.

Seja no aspecto remoto ou mesmo presencial, quando for possível, a administração pode

criar ou, destinar salas simultâneas para as áreas a serem demonstradas. Por exemplo, os servidores que irão acompanhar módulos da área contábil, poderão, concentrar-se em sala específica. Assim, como as demais áreas, as quais serão avaliadas por servidores das respectivas áreas, poderão ser destinados para salas específicas. Possibilitando, assim, a avaliação de forma concomitante em mais de uma área. Tais definições, resultam em agilidade e eficiência para o certame. Além disso, gera redução de tempo e custos. Tanto para a administração que poderá disponibilizar os servidores para salas específicas, bem como para o proponente fornecedor que, além de otimizar o deslocamento dos vários técnicos utilizados para a demonstração do sistema, em menor espaço de tempo, terá redução nos custos para cumprir a obrigação avaliativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado possibilitou chegar à conclusão de que atos convocatórios devidamente estruturados, principalmente com base em uma estrita, necessária, fundamentada e indispensável observância qualificada do artigo 18º da Lei 14.133/21, resulta por justificar técnica, administrativa e juridicamente as escolhas dos gestores. Não se caracteriza, portanto, como restritivas ou direcionantes, definições de exigências mais evoluídas, no entanto, é necessário apresentar justificativa, principalmente técnica, para as respectivas escolhas. O presente estudo serviu ainda para reforçar sobre a importância e atenção não somente quanto a legalidade dos atos e procedimentos, bem como em relação a qualidade nas pesquisas e levantamentos de informações preparatórios do certame. Mesmo que, num primeiro momento, as definições tecnológicas possam parecer restritivas, as fundamentações e justificativas construídas na *fase preparatória*, conforme previsto no dispositivo legal destacado, deve servir de base para que sejam eliminadas todas as dúvidas a respeito. Principalmente, no caso de análise pelos órgãos fiscalizatórios. A fase preparatória ganhou ainda mais relevância no contexto da lei de licitações atual, tanto que, passou a ser considerada como um princípio. Com isso, o estrito cumprimento do previsto no artigo 18º da Lei 14.133/21, possui extrema importância na preparação do certame, tendo em vista que compõe o *princípio do planejamento*. O referido princípio passou a figurar como um dos principais esteios da lógica preparatória, para que a formalização da contratação pública possa resultar de forma eficiente e vantajosa. Principalmente quanto ao aspecto técnico inerente à contratação do objeto em apreço no presente estudo. Dessa forma é importante e necessário, que a fase do *planejamento* apresente *Estudo Técnico Preliminar*, que claramente

indique os fundamentos das escolhas e definições, principalmente as de ordem tecnológicas materializadas no *Termo de Referência*. A clareza nos fundamentos e justificativa técnica, irá sustentar as respectivas escolhas, tutelando, por consequência, as definições e escolhas resultantes do exercício do poder discricionário dos gestores responsáveis pela contratação do sistema de gestão. O estudo permitiu ainda, observar que a chancela, seja pelas Corte de Contas dos estados ou pelo próprio Judiciário quanto às escolhas tecnológicas mais evoluídas, contribui para que a contratação possa suprir inicialmente às próprias necessidades de gestão dos servidores, bem como na sequência, dos demais usuários externos que utilizam ou são beneficiários dos serviços de gestão. Não raro, usuários do sistema de gestão, principalmente os servidores, possuem *smartphones* com capacidade de processamento e armazenamento em muito superior ao próprio computador utilizado diariamente como sua ferramenta de trabalho. Finalmente, importa evidenciar que, haja vista os objetivos do momento, o texto tratou de forma breve sobre algumas escolhas à cargo dos gestores da administração pública na esfera municipal, para estruturação do ato convocatório objetivando a contratação em apreço. No entanto, a relevância da temática sob tal aspecto contratual, remete sobre a necessidade para que cada um dos assuntos pontuados, seja merecedor de abordagem em momento próprio e específico.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, fevereiro/março/abril, 2007. Disponível em: <<http://www.dirietodoestado.com.br/redae/asp>>. Acesso em 06. maio.2025.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 20.^a edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NIEBUHR. Joel de Menezes et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

TAMER, Maurício. LGPD Comentada artigo por artigo. 2.^a edição. São Paulo: Rideel, 2022.

VERAS. Manoel. Virtualização Componente Central do Datacenter. 1^a edição. Rio de Janeiro: Brasport, 2011.

Documento eletrônico

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação – Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2024. p.37 Disponível: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-guia-para-facilitar->

contratacoes-na-area-de-tecnologia-da-informacao/Instrumento_de_Padronizacao_AGU_TIC_Digital_reduzido.pdf. Acesso em: 22.07.2025.

Acórdãos

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: Acórdão 1739/2015 - Plenário. Processo: 025.994/2014-0. Tipo de processo: Relatório de Levantamento (RL). Relator: Benjamin Zymler. Data da sessão: 15/07/2015. Número da ata: 24/2015 - Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1470754%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso: 22.05.2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: 1091/2025 - Plenário. Processo: 000.669/2025-3. Tipo de Processo: Representação. Relator: Benjamin Zymler. Data da sessão: 14/05/2025. Número da ata: 16/2025 - Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2708836/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso: 23.05.2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: 237/2009 - Plenário. Tipo de processo: Representação. Relator: Benjamin Zymler. Manifestação do Exmo. Sr. Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Processo: 031.616/2008-4 . Data da sessão: 18/02/2009. Número da ata 7/2009 - Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1123695/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 27.05.2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: 4952/2024. Processo: 040.342/2023-9. Tipo de processo: Representação. Relator: Jorge Oliveira. Data da sessão: 02/07/2024. Número da Primeira Câmara. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4952%2520ANOACORDAO%253A2024%2520RELATOR%253A%2522JORGE%2520OLIVEIRA%2522%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%252C3%25A2mara%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso: 29.05.2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Sessão De 7/10/2022.; Processo: @REC 22/00461580 – GAC/LRH - 947/2022. Rel. Luiz Roberto Herbst. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaVotoNovo/2200461580_16882746.pdf. Acesso em: 11.06.2025

Leis / Decretos

BRASIL. Decreto nº 10.540, de 05 de novembro de 2020. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 212, Seção 1, p.2, 06 de nov de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10540.htm. Acesso em: 10.04.2025.

BRASIL. Lei nº 13.709/2018 de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 04.06.2025.

BRASIL. Lei nº14.133/21 de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 28.03.2025.