



*À Presidência da Câmara Municipal de Itapevi,
À Coordenadoria de Licitações e Contratos,
Aos requisitantes*

PARECER nº 382/2025 (ULCA)

Ref.: Licitação nº 31/2025 – Protocolo nº 18602/2025. Pregão, na forma eletrônica, menor preço global - Lei Federal nº 14.133/2021 e Resolução nº 023/2023.

Objeto: Contratação de empresa especializada para o fornecimento, por prazo determinado, de solução tecnológica integrada no modelo SaaS (Software como Serviço), com o objetivo de viabilizar a tramitação eletrônica de informações, documentos e processos legislativos e administrativos no âmbito da Câmara Municipal de Itapevi.

Relatório

Trata-se de requerimento formulado pelos setores **Coordenadoria de Processo Legislativo / Seção de Protocolo /Ouvidoria**, por meio do **Estudo Técnico Preliminar-ETP Atualizado nº 82/2025**, devidamente acompanhado do Documento de Formalização de Demanda-DFD, e Termo de Referência-TR.

No documento de formalização de demanda, o requisitante justifica a necessidade da contratação afirmando que, diante do encerramento do prazo contratual vigente nº 4/21, é preciso assegurar a manutenção das rotinas eletrônicas, integração dos módulos (Processo Legislativo, Protocolo Eletrônico, e-SIC e Atendimento ao Cidadão) e aprimoramento da transparência pública, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, Lei nº 12.527/2011 (LAI) e Lei nº 13.709/2018 (LGPD).

Houve parecer jurídico da Procuradoria concluindo pela regularidade do ETP, dando sequência à contratação almejada, de modo que o pedido de contratação aportou na Coordenadoria de Licitações e Contratos.



Posteriormente, os autos foram instruídos com os seguintes documentos, anexados eletronicamente:

- 1) Portaria 69/24 designando o servidor para atuar como agente de contratação.
- 2) Manifestação favorável à contratação pelo Presidente da Câmara, determinando medidas para seu prosseguimento;
- 3) Pesquisa de mercado (feita com **contratações similares** realizadas por outros órgãos públicos) que resultou em mapa de preços, conforme abaixo:
 - 3.1 Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP, Contrato 6/24, vigente até 17/08/26,
 - 3.2 Câmara Municipal de Cajamar/SP, Contrato nº 63/2025, de 06/12/2024,
 - 3.3 Prefeitura de Curaçá/BA, Contrato 226/25 de 14/04/2025;
 - 3.4 Câmara Municipal de Valinhos/SP, Contrato nº 11/2025, de 28/07/2025;
 - 3.5 Câmara de São Gonçalo/RJ, Contrato 9/2025, de 20/10/2025;
 - 3.6 Câmara Municipal de Moreno/PE, Contrato 18/25, de 18/02/25;
 - 3.7 Câmara Municipal de Angra dos Reis/RJ, Contrato 12/25, de 22/08/25;
 - 3.8 Prefeitura de Estância Climática de Campos Novos Paulista/SP, Contrato 19/21, de 11/04/25;
 - 3.9 Prefeitura de Cafelândia/PR, Contrato 103/2025, de 3/10/25;
 - 3.10 Câmara Municipal de Arujá, Contrato 184/2024, de 28/11/24;
 - 3.11 Câmara Municipal de Várzea Paulista/SP, Contrato 42/25, de 22/09/25;
 - 3.12 Prefeitura de Barra Velha/SC, Contrato 92/24, de vencimento em 25/10/26;
 - 3.13 Prefeitura de Águas Frias, Contrato 160/24, vence em 31/12/25;
 - 3.14 Câmara Municipal de Brejo Santo/CE, Contrato 2025.01.21.02, de 03/02/25.Mapa de preços **de 01/12/2025**, assinado pela servidora que realizou as cotações e pelo ordenador de despesas fls. 401-402;
- 4) Mencionaram nos autos que houve análise crítica dos preços pesquisados, conforme manifestação do requisitante, com base no artigo 47 da Resolução 23/2023, contudo, somente consta um despacho simples no processo, sem a manifestação completa do setor, fls. 405-406;



- 5) Autorização do ordenador de despesas para realização da contratação por meio de **Pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço global**, nos termos da Resolução nº 23/2023 e da Lei Federal nº 14.133/2021, fls. 411-412
- 6) **Mapa de preços atualizado em 05/12** com a exclusão das contratações similares que estavam com o preço acima de 30% da média de preços e exclusão dos que estavam 50% abaixo da média, fls. 417-418;
- 7) Nota de reserva orçamentária **176/25, acompanhada da informação de que o restante será reservado no próximo exercício**, fls. 423-424;
- 8) Declaração de cumprimento do artigo 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000 – LRF), fls. 427-428;
- 9) Minuta do edital de pregão e anexos, fls. 430-556.

Encerrada a fase preparatória, os autos foram encaminhados à Procuradoria do Legislativo para realizar controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, em atendimento ao determinado no artigo 146 da Resolução nº 23/2023 e artigo 53 da Lei nº 14.133/2021.

É a síntese do necessário, passo à análise jurídica.

Fundamentação

1. Fase preparatória:

1.1 Art. 53 da Lei 14.133/2021 – Controle prévio de legalidade

A atuação da Procuradoria do Legislativo, quanto à análise de minutas de editais de licitação, atas de registro de preços, contratos e aditamentos, conforme artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, limita-se ao **controle prévio de legalidade da fase preparatória da licitação, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade administrativa**.



1.2 Art. 18 da Lei 14.133/2021 – elementos obrigatórios do processo de contratação pública

Segundo instrui o artigo 18 da NLLC, são elementos obrigatórios dos processos de contratações públicas:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - A definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - A elaboração do edital de licitação;

VI - A elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - O regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - A modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - A motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas



técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - A motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Os incisos do artigo transcrito foram atendidos. Em relação ao inciso XI, contudo, apesar de não ter sido localizada a motivação da divulgação do orçamento, está definido nos autos que a estimativa do valor da contratação será divulgada no edital do pregão, prática que vem sendo adotada reiteradamente neste órgão público.

Essa prática está de acordo com o entendimento jurisprudencial. A esse respeito, o E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo teceu comentários ao artigo 24 da Lei federal 14.133/2021:

De plano, devemos observar que o “orçamento sigiloso” não é uma novidade no nosso mundo jurídico, vez que já previsto nas Leis Federais nº 12.462/11 (RDC) e 13.303/16 (Lei das Estatais), bem como já estava presente no Decreto Federal nº 10.024/19 (Pregão Eletrônico).

Não podemos perder de vista que a regra é a publicidade, conforme estabelecido no artigo 13 desta Lei, assim, qualquer decisão que suprima ou limite a publicidade ou a divulgação deve ser justificada e é nesse caminho que segue o caput do presente artigo 24.

Contudo, a própria cabeça do artigo resguardou a divulgação dos elementos e demais informações necessárias à formulação das propostas.

A obrigatoriedade de a Administração disponibilizar aos licitantes todos os elementos necessários à formulação das propostas sempre foi objeto de orientação desta e. Corte de Contas, tendo decidido neste sentido por diversas vezes, tais como nos processos TC-017392.989.20, TC-018208.989.20, TC-019289.989.20, TC-019631.989.20, TC-021718.989.20, TC-023551.989.20, TC-026346.989.20, TC-026370.989.20, TC-005045.989.21, TC-008317.989.21, TC-012577.989.21 e outros.

O orçamento sigiloso se mostra uma ferramenta eficaz principalmente em certames de reduzida concorrência, vez que habitualmente as estimativas de preço de reserva efetuadas pelo governo, por conservadorismo e/ou conhecimento parcial dos mercados, são geralmente mais elevadas, especialmente aquelas feitas mediante pesquisa de preços com fornecedores.



Neste cenário, quanto maior for o preço de reserva (ou preço de referência) em uma concorrência, mais favorável será o uso do “orçamento sigiloso”, vez que este proporcionará menor custo esperado de aquisição do que a opção pelo preço de reserva divulgado.

1.3 Pesquisa de Preços - Art. 23 da Lei 14133/2021 e Art. 44 da Resolução nº 23/2023

Consta no processo ampla pesquisa de mercado, **feita a partir de contratações similares ocorridas em outros órgãos públicos**, tendo sido utilizadas na formação de mapa de preços.

A metodologia empregada incluiu:

- a) Ajustes para Comparabilidade:** Realização de cálculos para proporcionalizar os valores dos contratos das diferentes entidades em função de características específicas. Especificamente, foram realizados os seguintes ajustes: (i) para a Prefeitura Municipal de Águas Frias/SC, multiplicação do valor unitário da instalação por módulo (R\$ 961,00) pelo número de módulos contratados (4), resultando em R\$ 3.844,00; (ii) para a Câmara Municipal de São Gonçalo/RJ, separação dos itens de Processo Legislativo Eletrônico (R\$ 8.470,00) e Protocolo Digital (R\$ 800,00) para permitir comparabilidade com a estrutura de itens do Processo 031/2025; (iii) para a Câmara Municipal de Arujá/SP, agrupamento dos Itens I e II de Processo Legislativo Eletrônico ($R\$ 11.261,66 + R\$ 1.259,01 = R\$ 12.520,67$) para comparabilidade. Estes ajustes garantem que os valores das diferentes contratações sejam comparáveis com o objeto do Processo 031/2025.
- b) Análise de Variação:** Cálculo do coeficiente de variação para cada item cotado, o que permitiu avaliar a dispersão dos preços obtidos. Foram registrados coeficientes de 27%, 12%, 37%, 31% e 25% nas diferentes tabelas comparativas, indicando a variabilidade dos preços no mercado.



c) Tratamento de Preços Discrepantes: Aplicação de critério objetivo para identificar e excluir preços considerados excessivos. O documento indica a exclusão de valores que se encontravam acima de 30% da média dos demais, em conformidade com as boas práticas e a busca por um valor de referência fidedigno e representativo do mercado.

d) Cálculo do Valor Estimado: Utilização da mediana dos preços válidos remanescentes para a definição do valor estimado para a contratação, resultando em um total mensal de R\$ 13.479,22 (treze mil, quatrocentos e setenta e nove reais e vinte e dois centavos) e anual de R\$ 166.700,64 (cento e sessenta e seis mil, setecentos reais e sessenta e quatro centavos). A utilização de mediana, em lugar de média aritmética, representa uma abordagem ainda mais robusta, pois é menos afetada por valores extremos.

Conformidade Legal e Regulamentar

1. Art. 23 da Lei nº 14.133/2021: A pesquisa de preços utilizou um dos parâmetros previstos no § 1º do Art. 23, especificamente o inciso II (contratações similares feitas pela Administração Pública). A lei permite a utilização dos parâmetros de forma combinada ou não, sendo a escolha por contratações similares uma prática válida e recomendada, especialmente para objetos complexos como software e serviços associados. A utilização de uma cesta de preços composta por múltiplas contratações similares, envolvendo diferentes entes federativos, demonstra uma abordagem robusta e abrangente para a estimativa do valor.

2. Resolução nº 23/2023 (Art. 44, § 4º): A metodologia para tratamento de preços excessivos e inexequíveis seguiu o disposto na referida resolução, aplicando um critério objetivo (percentual em relação à média dos demais) para a exclusão de valores discrepantes. Este procedimento confere maior robustez e aderência à realidade do



mercado ao valor estimado, garantindo que outliers não distorçam a análise. A escolha pela mediana como medida de tendência central reforça ainda mais essa robustez.

3. Transparência: O Mapa de Preços detalha as fontes consultadas, os cálculos realizados e os critérios aplicados, conferindo transparência ao procedimento de estimativa de valor, em total alinhamento com os princípios da Administração Pública estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, a pesquisa de preços documentada no Mapa de Preços (versão de 05 de dezembro de 2025) do Processo nº 031/2025 demonstra ter seguido metodologia adequada e em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo Art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e pelo Art. 44, § 4º da Resolução nº 23/2023.

Analizada a fase preparatória do processo, **os únicos itens não localizados foram a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio e a análise crítica de preços.**

2. Análise da minuta do edital de pregão

Quanto à minuta do edital de pregão, na forma eletrônica, **com critério de julgamento de menor preço global**, verifica-se que a razão da escolha do futuro contratado está baseada em critério objetivo, justificado em Estudo Técnico Preliminar, estando, assim, atendido o pressuposto do inciso I, do artigo 33, da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.



Em complemento, foi verificado o devido cumprimento dos itens obrigatórios previstos no art. 25 da NLLC, quais sejam:

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.

Recomendo apenas a Correção do Anexo I – Termo de Referência, quanto ao regime de execução mencionado, que será empreitada por preço global, segundo minuta de edital, e não por preço unitário.

2.1 Prova de Operação e Conceito (POC), item XIII da minuta de edital

No que diz respeito à Prova de Operação e Conceito (POC), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem reiterando sua jurisprudência no sentido de que se deve ofertar tempo hábil para apresentá-la e que ela não deve abranger a totalidade do objeto, mas apenas os itens essenciais para o fim da demonstração. Além disso, deve-se comunicar os licitantes da convocação feita ao vencedor provisório, possibilitando que participem da POC, caso queiram.

Nesse sentido, transcrevo trecho de decisão relativa ao TC 007194.989.25 – Prova de Conceito / Inconsistências Termo de Referência, que consta no Boletim de Atualização de Licitações e Contratos de Julho de 2025:

Matéria: Cautelar em Procedimento de Contratação

Objeto: prestação de serviços consistentes no fornecimento de licença de uso de softwares, com atualização, que garanta as alterações legais, corretivas e evolutivas, incluindo suporte técnico, conversão, implantação e treinamento, objetivando atender às necessidades dos Poderes Executivo e Legislativo.

Relatório/Voto

Ementa CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARES E ATIVIDADES CORRELATAS. PROVA DE CONCEITO. MOMENTO DE REALIZAÇÃO. COMISSÃO JULGADORA. DESIGNAÇÃO DE MEMBROS. ROTEIRO



OBJETIVO DE AVALIAÇÃO. FUNCIONALIDADES A SEREM DEMONSTRADAS. LICENCIAMENTO. PAGAMENTO. VINCULAÇÃO AO ATESTE DA IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS E DISPONIBILIZAÇÃO PARA OPERAÇÃO. PROVIMENTO DE INFRAESTRUTURA DE HOSPEDAGEM. SUBCONTRATAÇÃO.

[...] Já em relação à prova de conceito, extraem-se dos autos manifestações concludentes pela parcial procedência das correspondentes impugnações. A jurisprudência deste E. Tribunal é firme quanto à necessidade de constar do edital um prazo mínimo entre a suspensão da sessão pública do pregão e a realização da demonstração dos sistemas ofertados. Tal prazo é necessário para que o licitante possa ao menos preparar todos os insumos (equipamentos, softwares, bancos de dados etc.) para a adequada demonstração de seus produtos, bem como mobilizar e deslocar sua equipe técnica para o local do procedimento. Portanto, o prazo a ser fixado no edital, em dias úteis, deve ser suficiente para a adoção das citadas providências. Os demais licitantes devem ser comunicados da convocação feita ao vencedor provisório, concomitantemente com o momento da fixação da data da demonstração, para que dela possam participar. Afinal, são parte interessada na avaliação dos produtos de seus concorrentes. Além disso, cabe lembrar que todas as etapas da fase externa da licitação são públicas. Neste particular, há também firme jurisprudência no sentido de que o edital deve estabelecer um roteiro de demonstração, contemplando apenas as exigências técnicas e/ou funcionalidades a serem atendidas nesta etapa. As exigências e funcionalidades eleitas devem ser aquelas que se mostrem suficientes e necessárias à comprovação de que o produto ofertado está apto a atender às necessidades da Administração. Tal posicionamento busca evitar uma análise integral do produto ofertado, que poderá ensejar a sua desclassificação, em decorrência de funcionalidades que poderiam ser facilmente ajustadas ou desenvolvidas, posteriormente. É por isso que a fixação aleatória de percentuais de aderência às especificações técnicas tem sido rejeitada por este E. Tribunal, a exemplo do que ocorre no edital em exame. Entretanto, ressalta-se que a demonstração de um conjunto limitado de especificações técnicas não afasta a obrigatoriedade da Contratada de cumprir a totalidade daquelas contidas no edital, até o momento da implantação do sistema ofertado. Nessa direção e, também, em sintonia com a jurisprudência desta Corte, impõe-se à Administração, relativamente à demonstração dos softwares: a) alterar o momento estipulado para sua realização; b) definir interregno razoável entre a suspensão da sessão pública do Pregão e sua retomada para a efetivação dessa etapa; c) designar, previamente à republicação do instrumento, os membros da comissão julgadora de tal avaliação, encartando as informações correspondentes,



ao menos, aos autos do processo administrativo licitatório, de sorte a permitir sua consulta por eventuais interessadas; d) estabelecer regras que possibilitem a participação das demais licitantes desse estágio do torneio; e e) inserir na peça editalícia roteiro objetivo de verificação, cujo teor destaque, para fins de apresentação, somente as funcionalidades mínimas e suficientes à comprovação de que o escopo oferecido atende às necessidades públicas, evitando-se, assim, a demanda pela evidenciação da totalidade das aplicações ou de percentuais aleatórios.

[...]

Ante as orientações acima, recomenda-se cautela quanto à exigência a demonstração, que deverá abranger apenas itens essenciais para a finalidade da demonstração.

E, que os demais licitantes sejam informados, no ato de agendamento da data da POC, sobre a convocação do vencedor provisório, para que possam comparecer à demonstração, caso desejem.

3. Análise da minuta de Contrato

Quanto à minuta de contrato, observa-se que a minuta possui os elementos obrigatórios aplicáveis à contratação analisada, especialmente aqueles previstos nos artigos 92 da NLLC.

4. Recomendações quanto à publicidade do edital

Em relação à publicidade do edital de licitação, deverão ser seguidos os indicativos previstos no artigo 54:

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.

§ 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 Públicas (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.

No mesmo sentido, recomenda-se a publicação do edital no Diário Oficial do Legislativo de Itapevi.

5. Recomendações quanto à publicidade do contrato

No que tange à publicidade do contrato, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133/202, *"a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos"*.

No caso de licitação, a divulgação deve ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias úteis, contados da data de sua assinatura.

Além das publicações acima referenciadas, deverá ser realizada a publicação do extrato decorrente do contrato no Diário Oficial do Legislativo de Itapevi.

Conclusão



Ante o exposto, tendo por base o que consta nos autos e restringindo-me aos aspectos técnico-jurídicos do processo licitatório, opino pela viabilidade jurídica da contratação pretendida, fundamentada na Lei Federal nº 14.133/2021 e na Resolução nº 23/2023, observando-se as seguintes recomendações:

- 1) Inclusão das portarias de designação do pregoeiro e da equipe de apoio;**
- 2) Correção do TR quanto ao regime de execução, que será empreitada por preço global, segundo minuta de edital;**
- 3) Que os demais licitantes sejam informados, no mesmo ato de agendamento da data da POC, sobre a convocação do vencedor provisório, para que possam comparecer à demonstração, caso desejem;**
- 4) Consta que houve análise crítica dos preços pesquisados, conforme manifestação do requisitante, com base no artigo 47 da Resolução 23/2023, contudo, somente consta um despacho simples no processo, sem a manifestação completa do setor, fls. 405-406, peço que façam a devida complementação;**
- 5) Cumprimento das exigências da Lei Federal nº 14.133/2021 quanto à publicação dos documentos necessários, nos prazos e meios legalmente estabelecidos.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itapevi, 11 de dezembro de 2025.

MONISE CESTARI ESTEVES
Procuradora chefe
OAB/SP nº 344.348



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Itapevi. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://itapevi.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=YH0M46S31F222H3B>, ou vá até o site <https://itapevi.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: YH0M-46S3-1F22-2H3B

