



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

PARECER nº 399/2025 (ULCA)

Ref.: Licitação nº 25/2025 – Protocolo nº 14839/2025. Pregão para Registro de Preços, na forma eletrônica, menor preço global - Lei Federal nº 14.133/2021 e Resolução nº 023/2023. Objeto: Aquisição de certificados digitais do tipo A3 com armazenamento em nuvem, emitidos por Autoridade Certificadora integrante da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), destinados a assegurar validade jurídica, autenticidade e integridade nos atos administrativos praticados em ambiente digital no âmbito institucional.

Relatório

Trata-se de requerimento formulado pelos setores **Coordenadoria de Recursos Humanos**, por meio do **Estudo Técnico Preliminar-ETP nº 28/2025 (constam nos autos versões atualizadas como ETP atualizado 76, 83 e 85/25)**, devidamente acompanhado do Documento de Formalização de Demanda-DFD, e Termo de Referência-TR.

No documento de formalização de demanda, o requisitante afirma que a contratação se justifica pela necessidade de “assegurar a autenticidade e validade jurídica de documentos eletrônicos em sistemas como SEI, e-Social e Receita Federal. Com o avanço da digitalização e o aumento do número de servidores que necessitam de assinatura qualificada, a demanda tem crescido. Parte dos certificados vigentes expirará até 2027, e a última Ata de Registro de Preços venceu em fevereiro de 2025, sem possibilidade de prorrogação. Diante disso, é necessário planejar nova contratação, a fim de garantir a continuidade dos serviços essenciais”.



Houve parecer jurídico da Procuradoria concluindo pela regularidade do ETP, dando seqüência 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) ETP atualizado 76/2025, 83/2025, e 85/2025;
- 4) Pesquisa de mercado (feita com **contratações similares** realizadas por outros órgãos públicos) que resultou em mapa de preços, conforme abaixo:
 - 4.1 Universidade de Rio Verde, Dispensa 87/25, de 24/09/25,
 - 4.2 Universidade Federal do Rio de Janeiro, Contrato sem número, de 02/08/2025,
 - 4.3 Prefeitura de Jerônimo Monteiro/ES, ARP 1341/2025, de 12/11/2025 (válido por 36 meses);
 - 4.4 Paraná Previdência, Contrato nº 38/2025, de 18/08/2025;
 - 4.5 Prefeitura de Santa Rosa do Sul/SC, Contrato 227/2025, de 31/07/2025;
 - 4.6 Prefeitura de Gramado/RS, ARP 244/25, de 08/08/25;
 - 4.7 Prefeitura de Barão dos Cocais/MG, ARP 4/25, de /25;
 - 4.8 FUMEC – Fundação Municipal para Educação Comunitária de Campinas/SP, Nota de Empenho 1355/25, de 01/09/25;
 - 4.9 Procuradoria Geral do Estado de Rondônia/RO, Contrato 794/25, de 18/08/25;
 - 4.10 FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/SP, ARP 13/24, de 28/11/24;
 - 4.11 Secretaria de Estado de Polícia Civil/RJ, Contrato 85/25, de 18/11/25;
 - 4.12 Prefeitura de Ribeirão Preto/SP, ARP 136/25, de 20/10/25;
 - 4.13 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia/BA, Contrato 26/25, de 07/06/25;
 - 4.14 Instituto INST.FED.DE ED., CIENC. e TEC. DO S. PERNAMBUCANO/PE, Aditivo Contratual 1/25, de 23/07/25;



4.15 Conselho Regional de Ed. Física da 13ª Região/BA, Contrato, de 21/10/25;

4.16 Prefeitura Governador Jorge Teixeira/RO, ARP, de 24/04/25.

Mapa de preços **de 12/12/2025**, assinado pelo servidor que realizou as cotações e pelo ordenador de despesas fls. 440-445;

- 5) Análise crítica dos preços pesquisados, conforme manifestação do requerente, com base no artigo 47 da Resolução 23/2023, fls. 448-449;
- 6) Autorização do ordenador de despesas para realização da contratação por meio de **Pregão para Registro de Preços, na forma eletrônica, do tipo menor preço unitário**, nos termos da Resolução nº 23/2023 e da Lei Federal nº 14.133/2021, fls. 458-459;
- 7) Minuta do edital de pregão e anexos, fls. 464-554.

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 de administrativa.**

<https://workflow.camaraitapevi.sp.gov.br/CaixaEntrada?UnidadeTramitacaoPadrao=True>



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, aplicáveis ao caso concreto, foram devidamente observados. Quanto ao inciso XI, embora não conste nos autos motivação específica para a divulgação do orçamento, verifica-se que a estimativa do valor da contratação será divulgada no edital do pregão, prática reiteradamente adotada por este órgão público.

Tal procedimento encontra respaldo no entendimento jurisprudencial, conforme manifestações do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a respeito do art. 24 da Lei Federal nº 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. O **valor anual total** estimado para a contratação foi de R\$ 3.638,89 correspondendo uma ata de registro de preços para 1 certificado digital tipo e-CNPJ A3 com armazenamento em nuvem e validade mínima de 2 anos, e 39 certificados digitais do tipo e-CPF A3 com armazenamento em nuvem de validade mínima de 3 anos.

1.3.1 Metodologia

A metodologia empregada para a definição do valor de referência dos serviços incluiu os seguintes procedimentos:

1. **Análise de Variação:** Foi calculado o coeficiente de variação para os itens cotados, a fim de avaliar a dispersão dos preços obtidos no mercado.
2. **Tratamento de Preços Discrepantes:** Foi aplicado o critério definido no Art. 44, § 4º da Resolução nº 23/2023 para a exclusão de preços considerados excessivos.

1.3.2 Conformidade Legal e Regulamentar

1. **Art. 23 da Lei nº 14.133/2021:** A pesquisa de preços demonstrou aderência aos parâmetros previstos no § 1º do referido artigo. A metodologia utilizou, de forma predominante, o inciso II (contratações similares feitas pela Administração Pública). A utilização de uma ampla pesquisa de preços confere robustez e abrangência à estimativa de valor.
2. **Resolução nº 23/2023 (Art. 44, § 4º):** O tratamento dado aos preços excessivos seguiu o critério objetivo estabelecido na regulamentação interna.
3. **Transparência:** O Mapa de Preços detalha as fontes consultadas, os cálculos realizados (coeficiente de variação, média) e os critérios aplicados, conferindo



clareza e rastreabilidade ao procedimento de estimativa de valor, em total alinhamento com os princípios da Administração Pública.

Diante do exposto, a pesquisa de preços documentada nos Mapas de Preços do Processo nº 025/2025, para os Itens 1 e 2, seguiu metodologia adequada e em conformidade com os parâmetros legais e regulamentares aplicáveis. Os procedimentos adotados para coleta, análise e tratamento dos dados conferem razoabilidade e compatibilidade mercadológica aos valores estimados para a contratação. Sendo assim, atesta-se sua regularidade.

1.4 Art. 86 da Lei Federal nº 14.133/2021 e Art. 183 da Resolução 23/2023 – Intenção de Registro de Preços

Ainda, quanto ao edital de licitação para registro de preços, devemos observar o disposto na Seção V “Do Sistema de Registro de Preços”, da Lei Federal.

O procedimento referente à intenção de registro de preços, conforme disposto no artigo 86 da Lei 14.133/2021 e no artigo 183 da Resolução 23/2023, foi desnecessário pois a Coordenadoria de RH concentra os pedidos de certificado digital deste órgão.

1.5 Art. 4º da Lei Federal nº 14.133/2021 – Tratamento diferenciado conferido a ME, EPP e Cooperativas

No que diz respeito ao tratamento diferenciado concedido às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Cooperativas, observou-se o disposto no artigo 4º:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - No caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;



II - No caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

A minuta de edital no item 4.1.1 contempla as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação almejada.

1.6 Art. 186 da Resolução 23/2023 – Não é necessário indicar dotação orçamentária na licitação para registro de preços

Art. 186. A licitação para registro de preços será realizada na modalidade pregão, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

2. Análise da minuta do edital de pregão para registro de preços

Quanto à minuta do edital de pregão, na forma eletrônica, **com critério de julgamento de menor preço unitário**, 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.



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.

3. Análise da minuta de Ata de Registro de Preços

Quanto à minuta de Ata de Registro de Preços, observa-se que ela contempla os elementos obrigatórios previstos nos artigos 82 da NLLC.

Ainda, a NLLC estabeleceu que o registro de preços é um procedimento auxiliar, devendo seguir critérios claros e objetivos determinados em regulamento, conforme previsto em seu artigo 78.

Nesse sentido, a Câmara Municipal de Itapevi regulamentou o tema por meio da Resolução 23/2023, na qual há uma “Seção IV - Do Sistema de Registro de Preços”, com critérios sobre o sistema de registro de preços. Verifica-se seu cumprimento.

4. Análise da minuta de Autorização de Fornecimento

Quanto à minuta de Autorização de Fornecimento, está adequada.

5. 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.

6. Recomendações quanto à publicidade do contrato

No que tange à publicidade do contrato, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133/2021, *"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) Incluir nos autos portarias de **designação do pregoeiro e da equipe de apoio;**



- 2) Cumprir 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, 17 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=0G6V7HN0R14C5WD4>, 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: 0G6V-7HN0-R14C-5WD4

