



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO

Ref. Processo Administrativo nº 1656/2025
Pregão Eletrônico SRP nº 01/2026

1. RELATÓRIO

Trata o presente Parecer Jurídico, da formulada questão, acerca da legalidade do procedimento de PREGÃO para o REGISTRO DE PREÇOS para a “contratação de pessoa jurídica de direito privado especializada em serviço de Contratação de solução integrada para implantação do sistema de serviços tecnológicos na modalidade Software como Serviço (SaaS) para a gestão legislativa da Câmara Municipal de Mesquita, abrangendo os módulos de processo legislativo, gabinete do vereador, gestão do plenário e integração com o portal legislativo. Além da disponibilização do módulo do Plenário Digital, contemplando terminais de votação e integração com painéis eletrônicos, tablets a fim de garantir a modernização e automação das atividades legislativas e administrativas”, de acordo com as condições e especificações estabelecidas no edital e seus anexos.

O procedimento possui como justificativa o seguinte fundamento:

“Câmara Municipal de Mesquita desempenha um papel essencial na governança municipal, atuando na fiscalização do Poder Executivo, na formulação de normas jurídicas e na representação dos interesses da população.

Para aprimorar a transparência e a eficiência dos processos legislativos, é necessária a modernização das atividades parlamentares, utilizando soluções tecnológicas que digitalizem e automatizem os procedimentos do plenário.

Essa necessidade está alinhada às diretrizes do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e às recomendações da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que incentivam a modernização dos legislativos municipais para garantir maior eficiência e transparência na administração pública.

A transformação digital do plenário legislativo atende ao princípio da eficiência administrativa, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal, e cumpre integralmente os requisitos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), assegurando que as deliberações e votações ocorram de maneira transparente, acessível e auditável. A substituição dos processos manuais por um sistema eletrônico



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

de votação e registro de presença possibilita maior confiabilidade na condução das sessões, otimizando o tempo dos parlamentares e servidores, reduzindo erros operacionais e eliminando retrabalho. A implantação do sistema permitirá expressiva melhoria na transparência por meio da publicação dos resultados no portal institucional em tempo real, com registros auditáveis e facilmente acessíveis pela população."

O pedido de parecer provém da Presidência e veio acompanhado dos documentos que instruem o procedimento de Registro de Preços, noticiado retro, como Estudo Técnico Preliminar, Documento de Formalização de Demanda, cópia do Edital/anexos, Termo de Referência, Autorização da Autoridade Competente.

É o Relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente cumpre destacar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Nesse sentido, as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive, quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, presumem-se que tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Ademais, o presente parecer, como sabido, possui caráter estritamente informativo e orientador, jamais vinculativo ao Administrador.

Ultrapassada essa questão inicialmente, cumpre destacar que conforme disposto no art. 37, inciso XXI da CRFB/88, a contratação, em regra, pela administração pública deve ser precedida de processo licitatório que a assegura a igualdade de condições em contratar objetivando a obtenção de proposta mais vantajosa para administração.

O mestre Hely Lopes Meirelles nos ensina que:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

administrativos. Tem como pressuposto a competição. (MEIRELLES, 2016, p. 310).

o Pregão Eletrônico é regulamentado pela Lei nº 14.133/2021, especificamente nos artigos que tratam do processo licitatório. O artigo 29 estabelece que o pregão deve seguir o rito procedimental comum, adotando-se sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser definidos objetivamente pelo edital. Além disso, o artigo 17, § 2º destaca que o pregão eletrônico proporciona mais transparência ao processo, permitindo que todas as fases sejam acompanhadas em tempo real pela internet.

Outrossim, o Sistema de Registro de Preços, de acordo com o art. 6º, inc. XLV, da Lei nº 14.133/21, consiste no “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

E de acordo com o artigo 78 da Lei 14.133/2021 estabelece que o procedimento de Registro de Preços é um procedimento auxiliar das licitações e contratações:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

IV - sistema de registro de preços;

No que tange ao procedimento, as regras estão estabelecidas no art. 82 da Lei 14.133/2021, que prevê:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Cumpra ainda destacar que, no âmbito da Câmara Municipal de Mesquita o dever de observar o disposto na Resolução nº 02/2023, que regulamenta a Lei nº 14.133/2021.

Como sabido, no procedimento de Registro de Preços previsto no art. 82 da Lei 14.133/2021, a Administração deverá respeitar os princípios que regem a Administração pública, notadamente o princípio da publicidade, divulgando e mantendo à disposição do público os atos praticados no processo.

Assim, além dos requisitos e procedimentos previstos no art. 82 acima colacionado, para a legalidade do procedimento, faz-se necessária a observância da previsão do artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos na fase preparatória de todo processo licitatório para contratação pública.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, e a minuta do Edital.

Conforme se observa do procedimento o objeto é lícito, visto que tem como objetivo, a realização de Pregão para o Registro de Preços para a *“contratação de pessoa jurídica de direito privado especializada em serviço de Contratação de solução integrada para implantação do sistema de serviços tecnológicos na modalidade Software como Serviço (SaaS) para a gestão legislativa da Câmara Municipal de Mesquita, abrangendo os módulos de processo legislativo, gabinete do vereador, gestão do plenário e integração com o portal legislativo. Além da disponibilização do módulo do Plenário Digital, contemplando terminais de votação e integração com painéis eletrônicos, tablets a fim de garantir a modernização e automação das atividades legislativas e administrativas”*.

E não obstante inexistente até o momento, no âmbito da Câmara Municipal de Mesquita, o Plano Anual de Contratação, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: descrição da necessidade, área requisitante, descrição dos requisitos da contratação, da especificação do objeto, forma e critérios de seleção do fornecedor, responsabilidades da contratada, responsabilidades da contratante, do prazo de vigência, das condições de pagamento, dos preços, da fiscalização, das sanções, matriz de risco, alternativas disponíveis no mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, etc, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possui consonância com o preceito do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas da NLLC para fins de contratação nesta sistemática de licitações públicas.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA PROCURADORIA

Com respeito à MINUTA DO EDITAL, conforme sabido, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo elementos essenciais como Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Formulário de Pesquisa de Preços, minuta do Edital. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão de acordo com a legislação

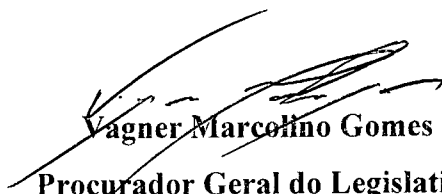
Por fim, com respeito ao princípio da publicidade, registra-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da Câmara Municipal de Mesquita.

4. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com base na Lei nº 14.133/2021, regulamentada no âmbito da Câmara Municipal de Mesquita pela Resolução nº 02/2023, opina-se pela legalidade do presente procedimento administrativo.

É o parecer.

Mesquita, RJ, 30 de março de 2026.


Vagner Marcolino Gomes
Procurador Geral do Legislativo
Mat. 10635