



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 110  


**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

PROCESSO Nº 1912/2023.

REQUERENTE: Presidência.

ASSUNTO: Contratação de serviços de videomonitoramento.

PARECER Nº. 248/2024.

**PARECER DA PROCURADORIA GERAL**

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo licitatório capitaneado pelo Superintendente Geral desta Casa Legislativa objetivando a contratação de serviços de videomonitoramento com equipamentos.
2. Em sua justificativa, o Superintendente aduz que no contrato vigente os serviços de videomonitoramento estão sendo prestados em conjunto com os serviços de vigilância armada, o que “torna seu objeto complexo tanto para a contratação quanto para a fiscalização e gestão do contrato”.
3. Em razão disso, solicita a contratação separada dos serviços em referência.
4. Instruem os autos, até o presente momento:
  - a) Solicitação de abertura dos autos (fls. 02);
  - b) Relação de fornecedores cadastrados, às fls. 07;
  - c) ETP, às fls. 09/22, **pendente de assinatura dos responsáveis por sua elaboração**, concluindo no sentido de que foi identificada



PROC. Nº 19/2  
CMS/FL. Nº 111  


**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

possível melhoria na gestão contratual em face da separação do objeto do contrato de sistema de videomonitoramento e o de postos de vigilância;

- d) Termo de referência (fls. 23/34);
- e) Pesquisa de mercado (fls. 35/72);
- f) Mapa de apuração de orçamentos, às fls. 73/74, indicando a quantia apurada para a contratação no importe de **R\$ 211.943,25 (duzentos e onze mil, novecentos e quarenta e três reais e vinte e cinco centavos)**;
- g) Manifestação de Coordenadoria Administrativa, às fls. 77/78, apresentando justificativas quanto à natureza comum dos serviços, a modalidade de licitação adotada, bem como que a pesquisa de mercado atende a Portaria nº 119/2020 da CMS no que concerne à amplitude e forma de pesquisa;
- h) Às fls. 80 consta a nota de reserva indicando a existência de dotação orçamentária;
- i) Manifestação da Coordenadoria de Controle Interno, às fls. 82/83, que se manifestou favoravelmente ao prosseguimento do feito para a contratação pretendida;
- j) Autorização da Presidência para prosseguimento do procedimento licitatório, às fls. 86, **pendente de assinatura**;
- k) Minuta de pregão eletrônico contendo a minuta do edital, termo de referência, minuta de contrato, modelo de proposta de preços e declaração unificada, às fls. 88/106v;
- l) Portaria de designação da Agente de Contratação e da Comissão de Licitação, às fls. 107/108.

5. Sem mais considerações, é o relato necessário.



PROC. Nº 1912 -  
CMS/FL. Nº 112

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

6. Passamos então à análise.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO.**

7. Inicialmente, esclarecemos que a presente manifestação jurídica tem como escopo assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, conforme estabelecido no artigo 52, inciso I e II da Lei nº 14.133/2021 (NLLC), que assim dispõem, *in verbis*:

*“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;”*



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 113

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

8. Infere-se do acima exposto que 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 que envolvem a prática do ato, como aqueles de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.
9. Nesse sentido, cabe registrar o Enunciado BPC nº 07 da AGU, senão vejamos:

*“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.”*

10. Destarte, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes deste órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.
11. Isso posto, oportuno esclarecer que não compete ao órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria atinente à competência de cada agente público para a prática dos atos administrativos, tampouco de atos já praticados,



PROC. Nº 3912  
CMS/FL. Nº 114  


**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

cabendo a cada um destes observar se os atos por ele praticados se coadunam com seu espectro de atuação.

12. Em arremate, salientamos que as orientações e ressalvas constantes no presente parecer não possuem caráter vinculativo. Todavia, deverá a autoridade competente, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida por lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

**2.2 – DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.**

13. Conforme consta do Enunciado Consultivo nº 31 da AGU, *"não há determinação legal no sentido de que abertura do processo licitatório e consequente contratação devam ocorrer no mesmo exercício financeiro. O que a lei de licitações, com fulcro na CF/88, determina é que, para o início do certame, haja previsão legal orçamentária. A efetiva disponibilidade orçamentária deve existir apenas previamente a formatura do respectivo contrato para fazer frente as despesas do exercício financeiro em curso."*
14. No mesmo sentido, cabe destacar decisão proferida pelo E. Superior Tribunal de Justiça, ainda na vigência da Lei nº 8.666/93, no sentido de que não se exige a disponibilidade financeira para a realização da licitação, mas tão somente que haja previsão de recursos na lei orçamentária:

*"(...) A Lei nº 8.666/93 exige para a realização de licitação a existência de "previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo*



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

*cronograma", ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato de administração ter o recurso disponível ou liberado antes do início da licitação), mas tão somente, que haja previsão desses recursos na lei orçamentária (Recurso Especial nº 1.141.021-SP, Segunda Turma, Rel. Min. Marto Campbell, J. em 21 ago. 2012. publicado no D. J. E. de 30 de ago. 2012.)".*

**2.3 – DA DESIGNAÇÃO DOS AGENTES DE CONTRATAÇÃO E OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.**

15. Segundo o art. 8º da lei nº 14.133/2021, a licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.
16. No caso dos autos em tela verifica-se a comprovação da indicação do Agente de Contratação às fls. 107, cabendo ao gestor apreciar o cumprimento do requisito atinente à natureza do provimento cargo da servidora indicada.
17. Ainda, aduz a referida lei que o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.
18. Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º da lei nº 14.133/2021 o agente de



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 116  
*[Handwritten signature]*

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

- contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.
19. Em licitações na modalidade pregão, caso do presente Parecer, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.
20. Além disso, o art. 7º, § 1º estabelece que a autoridade responsável pela designação do pregoeiro deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
21. O princípio da segregação de funções trata-se de um princípio geral trazido pelo art. 5º da lei nº 14.133/2021, a ser observado na sua aplicação, e é conceituado pelo Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal como consistente na [...] *separação de funções de tal forma que estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como de manuseio dos ativos relacionados.*
22. Ainda, na designação do pregoeiro e da equipe de apoio, deverão ser observadas as competências estabelecidas pelo art. 7º da lei nº 14.133/2021, a



PROC. Nº 19/2  
CMS/FL. Nº 117  


**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

saber: a) sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; b) tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; c) não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

23. Diante do exposto, recomendamos que a autoridade administrativa competente designe o agente de contratação (no presente caso, o pregoeiro) e respectiva equipe de apoio, observando-se o princípio da segregação de funções e os requisitos do artigo 7º da Lei nº 14.133/2021.

**2.4 – DA COMPATIBILIDADE DA PRETENDIDA DESPESA COM O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL.**

24. Nos termos do art. 12, VII da lei nº 14.133/2021, a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 118  


**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

25. Por sua vez, o art. 18 da mesma lei estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e **deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.**

26. Ante o exposto, **recomendamos** ao setor competente que junte aos autos comprovação de que o objeto da presente licitação se encontra compatibilizado com o Plano de Contratações Anual ou apresente justificativa para não o fazê-lo, a qual deverá ser apreciada pelo Gestor.

**2.5 – DOS ASPECTOS GERAIS RELATIVOS AO PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO.**

27. Nos termos do art. 18 da lei nº 14.133/2021, 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 da mesma 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:

- “a) a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*
- b) a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
- c) a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;*



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 119  
*[Handwritten signature]*

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

- d) o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
- e) a elaboração do edital de licitação;*
- f) a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
- g) 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;*
- h) 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;*
- i) 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;*
- j) a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
- k) a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 da lei."*



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

28. O referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar.
29. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.
30. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí, sim, inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.
31. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

**2.5.1 – Documento de Formalização de Demanda.**

32. O Documento de Formalização de Demanda é documento obrigatório que deve constar em qualquer processo de contratação, conforme art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21. A regra é que o Documento de Formalização de Demanda já tenha sido elaborado para os fins do PCA. Neste caso, é salutar que haja a juntada de sua cópia nos autos.



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 121

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

33. Nesse sentido, o documento de formalização de demanda consiste no artefato que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação.
34. No caso em tela vislumbro que o setor requisitante apresenta suas justificativas e necessidades às fls. 02 dos autos, cabendo à Presidência apreciá-las para fins de autorização do prosseguimento do procedimento licitatório.

**2.5.2 – Do Estudo Técnico Preliminar.**

35. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.
36. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP.
37. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.
38. Nos termos do art. 44 da 14.133/2021, quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

39. O ETP foi acostado aos autos às fls. 09/22, devendo ser apreciado pela autoridade competente no que tange ao cumprimento dos requisitos supramencionados.

**2.5.3 – Da Análise de Riscos.**

40. O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

41. Não identificamos nos presentes autos a análise de riscos, motivo pelo qual recomendamos o cumprimento do mesmo antes de se dar prosseguimento ao feito ou, caso não seja possível fazê-lo, seja devidamente justificado nos autos as razões da impossibilidade.

**2.5.4 – Do Termo de Referência.**

42. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

43. Ante o exposto, recomendamos ao setor competente apreciar o cumprimento das exigências contidas no dispositivo supramencionado antes de se dar prosseguimento ao feito.

**2.5.5 – Do Orçamento Estimado. Pesquisa de preços.**

44. No âmbito da Câmara Municipal da Serra, a pesquisa de preços encontra-se regulamentada pela Portaria nº 119/2020.



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 123

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

45. Inicialmente, destaque-se que o art. 18, IV da lei nº 14.133/2021 exige que o processo licitatório esteja instruído com o orçamento estimado e com as composições dos preços utilizados para sua formação.
46. Dessa forma, na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
47. Ainda, a despeito de não existir regulamentação local no que se refere aos demais aspectos da pesquisa de mercado, visando conferir maior segurança ao Gestor, ressaltamos o que dispõe o artigo 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 07 de julho de 2021, segundo o qual a pesquisa de preços deverá ser realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

“a) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

b) contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante

PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 129



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

c) dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

d) pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

e) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.”

48. A realização da pesquisa de preços mediante a composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde e contratações similares feitas pela Administração Pública deverão ser priorizadas. A impossibilidade dessa prioridade deverá ser justificada nos autos.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

49. Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, desconsiderados os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.
50. **Para desconsideração dos valores inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.**
51. O preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.
52. Isto posto, os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados e quando o preço estimado for obtido com base única na composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.
53. Por fim, quanto a essas regras, excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.
54. No caso dos autos verifica-se que o mapa de apuração de orçamentos produzido pelo setor competente indica a quantia de R\$ 211.943,25 (duzentos



PROC. Nº 19/2  
CMS/FL. Nº 120

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

e onze mil, novecentos e quarenta e três reais e vinte e cinco centavos) para a contratação dos serviços pretendidos, **cabendo ao setor competente atestar a sua amplitude e cumprimento de demais aspectos formais.**

**2.5.6 – Do Relatório da Pesquisa de Preços.**

55. Feita a pesquisa de preços, deverá ser juntado aos autos o respectivo relatório. Segundo consta do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, trata-se de documento no qual deve estar contida a análise crítica da pesquisa de preços, é elemento fundamental para que as demais linhas de defesa e aqueles que exerçam o controle social consigam compreender os dados levantados pela Administração e a composição do preço de referência de uma contratação pública.

56. É, ademais, o artefato da instrução processual que materializa a pesquisa de preços. Se utilizado o módulo de pesquisa de preços do [compras.gov.br](http://compras.gov.br), o documento será disponibilizado no próprio sistema.

**2.5.7 – Da Exclusividade para a participação de microempresas e empresas de pequeno porte e entidades equiparadas.**

57. Nos termos da LC 123/2006 a Administração deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte e entidades equiparadas nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 127  
*[Handwritten signature]*

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

58. Além disso, deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

59. Porém, tanto a exclusividade quanto as reservas acima citadas podem ser dispensadas caso:

*a) não haja um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;*

*b) o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.*

60. No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

*“Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.”*

**2.6 – DOS ASPECTOS GERAIS A SEREM OBSERVADOS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS.**



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

61. As regras gerais para a contratação de serviços encontram-se dispostas no artigo 47 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.
62. Inicialmente, cumpre destacar que somente poderá ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade. Assim, fica afastada, via de regra, a possibilidade de terceirização de serviços relativos à atividade finalística da instituição.
63. Segundo o art. 47 da lei nº 14.133/2021, as licitações de serviços atenderão aos princípios da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho **e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso**. Neste último caso, deverão ser considerados:
- a) a responsabilidade técnica;*
  - b) o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;*
  - c) o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*
64. No caso em tela o setor que solicitou a abertura do procedimento licitatório indicou a suposta vantajosidade na divisão dos objetos contratuais referentes aos serviços de vigilância e videomonitoramento.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

65. Em que pese o acima exposto, a fundamentação lançada nos autos consiste na complexidade do objeto que vinha sendo até então praticado e a dificuldade no que tange à fiscalização e gestão contratual.
66. Nesse contexto, considerando que o parcelamento do objeto contratual é obrigatório quando técnica e economicamente viável, à luz do que dispõe a Súmula nº 247 do TCU, **recomendamos** seja **previamente apurado pelo setor competente** o cumprimento dos itens mencionados alhures, com o fito de se apurar a efetiva vantajosidade da medida, antes de se dar prosseguimento ao feito.
67. De todo modo, por oportuno, alertamos que é vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;*
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;*
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;*
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;*
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;*
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.*



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 130  
*[Handwritten signature]*

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

68. É também vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, **devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.**
69. Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.
70. Segundo o art. 49 da lei nº 14.133/2021, a Administração poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que essa contratação não implique perda de economia de escala, quando:
- a) o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado; e*
  - b) a múltipla execução for conveniente para atender à Administração. Nesse caso, a Administração deverá manter o controle individualizado da execução do objeto contratual relativamente a cada um dos contratados.*
71. Por fim, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 131  
*[Handwritten signature]*

**2.7 – DA MINUTA DO EDITAL.**

72. Quanto à minuta do edital, cumpre salientar o disposto no Enunciado nº 06 do Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia Geral da União, segundo o qual *"a criação de minutas padronizadas de editais e contratos, atualizadas periodicamente, a serem disponibilizadas pelas Unidades Consultivas aos órgãos assessorados é medida de eficiência e de aprimoramento do trabalho jurídico-consultivo."*

73. Dessa forma, entendemos que deverão ser utilizadas as minutas padrão de editais e termos de referência elaborados e disponibilizados pela Procuradoria em conjunto com os demais setores competentes.

74. Apesar disso, destaco que havendo dúvidas de natureza jurídica em relação a eventuais alterações promovidas nos documentos ou em caso de não utilização dos mesmos, o processo deverá ser encaminhado à Procuradoria para esclarecimento das dúvidas no primeiro caso, e aprovação da minuta no segundo caso.

**2.8 – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.**

75. O sistema de registro de preços é definido pelo art. 6º, XLV da lei nº 14.133/2021 como sendo o 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.



PROC. Nº 19/2  
CMS/FL. Nº 132

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

- 76.O procedimento encontra-se previsto no art. 82 e seguintes da lei nº 14.133/2021.
- 77.O Registro de Preços poderá ser adotado sempre que a Administração julgar pertinente, sendo esta, portanto, uma decisão discricionária do gestor. No entanto, essa decisão deverá estar devidamente justificada no processo, justificativa essa que deve abordar todos os aspectos da decisão, especialmente os princípios elencados no art. 5º da lei nº 14.133/2021.

**2.8 - DA MODALIDADE LICITATÓRIA**

- 78.O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- 79.Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.
- 80.O enquadramento do objeto da licitação como serviço comum, por sua vez, implica a análise do mercado e do conhecimento dos padrões de desempenho e de qualidade estabelecidos em normas técnicas ou por usualmente aceitos pelos profissionais da área. Assim, por depender de conhecimentos que extrapolam a esfera jurídica, não compete ao Procurador a caracterização do objeto contratual como serviço comum. Cabe, sim, à área técnica desta Casa Legislativa fazê-la, de modo justificado.



PROC. Nº 1912  
CAS/FL. Nº 137  


**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

81. Cumpre, por oportuno, alertar que é descabido o uso do pregão para trabalho eminentemente intelectual e complexo, devendo a Administração ser diligente na classificação dos serviços a serem licitados, a fim de afastar vícios no certame e eventual responsabilização de seus agentes.
82. No caso vertente, **recomendamos** a manifestação do setor técnico competente quanto à natureza do serviço que se pretende contratar, de modo a viabilizar a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

**2.9 – DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO**

83. Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.
84. Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

**3. CONCLUSÃO**

85. Considerando todo o acima exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da contratação, **caso sejam atendidas todas as recomendações e orientações constantes deste Parecer, CONCLUÍMOS** inexistir óbice ao prosseguimento do feito.



PROC. N.º 1912  
CMS/FL. N.º 139

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

86. Não sendo o caso, ou persistindo dúvida de cunho jurídico ou caso sejam feitas alterações também de cunho jurídico na minuta do edital, contrato ou termo de referência padrão, deverá ser remetido o processo administrativo a esta Procuradoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos.
87. Por fim, destaco que após o cumprimento das recomendações constantes do presente parecer, não é necessário o retorno dos autos à Procuradoria para a certificação do seu cumprimento, conforme estabelece o enunciado nº 32 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, assim ementado: *"a segurança do Advogado Público pode recomendar a devolução do processo, sempre que faltarem elementos à manifestação jurídica. Contudo, os processos não devem ser devolvidos caso a providência não seja imprescindível à análise, sendo possível, nestes casos, a emissão de conclusões condicionadas ao saneamento de formalidades não prejudiciais à apreciação jurídica"*.
88. Ademais, ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatória, de modo que compete aos participantes do processo, em especial ao gestor público, dentro da margem de discricionariedade, conveniência, oportunidade e juízo de valor e ação que lhes são conferidos, o dever diligenciar pela observância dos princípios e das normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.
89. Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, não se incluindo no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou



PROC. Nº 1912  
CMS/FL. Nº 135  
*[Handwritten signature]*

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL**

orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Câmara Municipal da Serra.

90. Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer

91. À consideração superior.

92. Parecer em 26 (vinte e seis) laudas.

Serra - ES, 04 de abril de 2024.

*[Handwritten signature]*  
**LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI**

Procurador

Matrícula nº 4075277