



PROC. Nº 1953/24
CMS/FL. Nº 163
20

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

PROCESSO Nº. 1953/2024.

REQUERENTE: Diretoria de Licitações e Contratos.

ASSUNTO: Fornecimento de materiais de copa e cozinha diversos.

PARECER Nº. 110/2025.

PARECER DA PROCURADORIA-GERAL

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela **Diretoria Geral da Câmara Municipal de Serra** visando a aquisição de materiais de copa e cozinha diversos, conforme identificado no Estudo Técnico Preliminar (ETP nº 047/2024) e no Termo de Referência.

Instruem os autos, até o presente momento, os seguintes documentos:

- a. DFD (fls. 03);
- b. Relação de fornecedores cadastrados (fls. 08);
- c. ETP nº 020/2024 (fls. 10/14);
- d. Atas de registro de preços (fls. 15/26)
- e. Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 27/31);
- f. Termo de referência (fls. 32/40);
- g. Pesquisa de mercado (fls. 41/123);
- h. Mapa de apuração de orçamentos (fls. 124/128), com valor total geral apurado para a contratação no importe de **R\$ 156.806,70 (cento e cinquenta e seis mil, oitocentos e seis reais e setenta centavos);**
- i. Planilha orçamentária de valor estimado (fls. 129);



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

- j. Manifestação da Coordenadora de Licitação e Contrato, às fls. 132, classificando os bens a serem adquiridos como comuns, pugnando pela realização da licitação do tipo de menor preço, na modalidade de pregão eletrônico;
- k. Às fls. 134/136, a Diretoria de Controle e Transparência se manifestou-se pelo prosseguimento do feito, sem ressalvas de ordem técnico-administrativa ou econômico-financeira;
- l. Às fls. 138, a Presidência **aprovou** o termo de referência, mapa de apuração e a realização do procedimento licitatório, **todavia resta pendente de assinatura**, o que deverá ser providenciado antes de se dar prosseguimento ao feito;
- m. Minuta do edital, contrato e demais documentos pertinentes (fls. 140/161);

A contratação visa a aquisição de materiais de copa e cozinha para atendimento das necessidades cotidianas e operacionais da Câmara Municipal de Serra,

Isto posto, os autos foram distribuídos para análise e emissão de parecer, nos termos do caput e §§ 1º e 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Sem mais considerações, é o relato do essencial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - DO ESCOPO DO PRESENTE PARECER

Antes de adentrar no mérito do objeto de consulta, cumpre salientar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.



PROC. Nº 1953/24
CMS/FL. Nº 164
RQ

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

Ademais, ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatória, específico para o presente processo, de modo que, compete a todos aqueles participantes do procedimento, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Nessa esteira, advertimos que o controle prévio de legalidade não abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, conforme enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

Isto posto, as especificações técnicas contidas no processo de contratação, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, características, requisitos e avaliação do preço estimado, são responsabilidade dos demais setores competentes deste órgão.

Em que pese o acima exposto, recomenda-se que se adote sempre parâmetros técnicos objetivos, para melhor atender o interesse público. As decisões discricionárias do gestor (questões de oportunidade e conveniência) devem ser motivadas nos autos.

Não compete a esta D. Procuradoria fiscalizar o gestor, nem os atos já praticados. As questões relacionadas à legalidade serão apontadas neste ato. O eventual prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos é da responsabilidade exclusiva do gestor.

Por fim, destacamos que não compete a esta D. Procuradoria se imiscuir na técnica utilizada para apuração da vantajosidade da medida e do valor de mercado, cabendo ao Controle Interno se manifestar quanto à metodologia utilizada, a fim de se evitar o superfaturamento do objeto a ser contratado e assegurar o cumprimento das exigências constantes no termo de referência.

2.2 - DA ANÁLISE JURÍDICA.



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

Inicialmente, é preciso esclarecer que a presente análise se restringirá aos aspectos técnico-jurídicos atinentes à possibilidade legal de realização do procedimento licitatório pretendido, não cabendo a esta D. Procuradoria adentrar na conveniência e oportunidade da medida, a qual caberá ao gestor público, e sequer se imiscuir nos aspectos econômico-financeiros concernentes ao ato pretendido, precipuamente em relação à sua vantajosidade, cabendo à Coordenadoria de Finanças e ao Controle Interno diligenciar neste sentido.

2.2.1 – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP).

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que 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, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação

O estudo técnico preliminar (ETP), por sua vez, encontra definição no inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, e é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, que deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual.

Nesse contexto, o objetivo do estudo preliminar consiste na fundamentação da escolha da contratação, assegurando que a opção mais vantajosa seja efetivamente selecionada, evitando-se, com isso, gastos desnecessários e assegurando que o objeto atenda às demandas da administração.

Diante do exposto, a falta de um estudo técnico preliminar adequado e bem fundamentado compromete não apenas a eficiência e a eficácia do processo de contratação, mas também pode resultar em um aumento desnecessário dos custos para a administração pública, implicando a responsabilização na gestão dos recursos públicos.



PROC. Nº 1953/24
CMS/FL. Nº 165


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

Analizando os documentos acostados aos autos, vislumbramos a juntada do **ETP nº 047/2024**, que apresenta, em seus termos, a definição e especificação das necessidades, o planejamento, a definição e especificações dos requisitos, a estimativa de quantidades, o levantamento de mercado, a descrição da solução como um todo, o parcelamento ou não da solução, os resultados pretendidos, as providências para a contratação, os possíveis impactos ambientais e o posicionamento conclusivo sobre a viabilizada e razoabilidade da contratação, nos termos do art. 18, §1º, inciso III da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, o referido estudo foi devidamente **aprovado** pela autoridade competente às **fls. 138**, razão pela qual entendemos preenchido o presente requisito.

2.2.2 – DO TERMO DE REFERÊNCIA.

O termo de referência (TR), elaborado com base no ETP, deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Importante destacar que a regra geral nas contratações públicas é a proibição da indicação de marcas, modelos ou fabricantes, salvo em situações excepcionais, quando devidamente justificadas por razões técnicas e compatibilidade operacional, conforme previsto no art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021.

Essa vedação visa evitar direcionamentos indevidos e garantir a participação do maior número possível de fornecedores, assegurando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, a escolha da solução técnica deve priorizar a funcionalidade, a eficiência e a economicidade, garantindo que a definição do objeto da licitação seja feita com critérios objetivos, sem restringir injustificadamente a competição.



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

Havendo necessidade de especificação de determinada marca, a justificativa técnica deve estar devidamente instruída no processo, com demonstração clara da impossibilidade de alternativas viáveis.

Na presente demanda, o instrumento anexado foi elaborado pelo setor competente com base no ETP, assinado pelo Diretor Administrativo e posteriormente aprovado pelo Gestor Público.

2.2.3 – DA ANÁLISE DE RISCOS.

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

Além disso, a Administração pode se valer das informações geradas no gerenciamento de riscos para, se for o caso, construir a Matriz de Alocação de Riscos, prevista na Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, o órgão pode identificar a necessidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII da NLLC) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103 da NLLC), o que, porém, deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

No caso em análise, a Administração elaborou o **Mapa de Gerenciamento de Riscos**, às **fls. 27/31** dos autos.

2.2.4 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA.

Nos termos da Lei nº 14.133/21, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns. E, de acordo com o art. 6º, XIII, da NLLC, bens e serviços comuns



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

são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

Registra-se, no particular, que compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, para efeito de utilização da modalidade pregão, sendo atribuição do órgão jurídico apenas analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No caso dos autos, o setor de origem adotou a modalidade pregão, tendo consignado no bojo do termo de referência que a contratação envolve bens de natureza comum, nos termos dos incisos XIII e XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 (fls. 107).

2.2.5 – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) está definido no inciso XLV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. A condição de procedimento auxiliar está prevista no inciso IV do art. 78 da mesma Lei, cujo disciplinamento encontra lastro nos arts. 82 a 86, também do mesmo diploma legal.

No caso em referência, o edital deverá observar as regras gerais plasmadas nos incisos do art. 82 da NLLC.

O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Além disso, deverá o órgão ou entidade gerenciadora, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.



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

Tal procedimento, todavia, poderá ser dispensado quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Diante do exposto, não vislumbramos óbice à adoção do sistema de registro de preços para a contratação pretendida, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

2.2.6 – DO ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS.

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação, como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

A correta estimativa também é essencial para a verificação da necessidade ou não de se proceder à licitação de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte.

Nesse contexto, vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu teor.

Analisando detidamente o mapa de apuração de orçamentos acostados aos autos, observo que o valor apurado para a contratação perfaz o montante de **R\$ 156.806,70 (cento e cinquenta e seis mil, oitocentos e seis reais e setenta centavos).**



PROC. Nº 1953/24
CMS/FL. Nº 168
[assinatura]

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

A análise crítica da pesquisa (fls. 128), desconsiderou os preços excessivamente elevados, assim considerados aqueles superiores a 30% da média do rol de preços obtidos, bem como aqueles inexequíveis, cujos valores são inferiores a 70% da média do rol de preços obtidos.

Nesse sentido, a síntese da pesquisa indicou que determinados valores foram desconsiderados por terem sido considerados inexequíveis ou excessivamente elevados.

Por fim, registra que foram enviados 58 e-mails para cotação de preços junto a fornecedores, dos quais apenas 03 (três) enviaram resposta com orçamentos.

Salienta-se, por oportuno, que é de inteira responsabilidade do setor competente a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados. Isto porque os membros desta Consultoria Jurídica não detêm competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para apreciar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica, recaindo, portanto, integralmente sobre os demais agentes participantes do procedimento licitatório a responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos.

A propósito, deve-se atentar para o disposto no inciso V do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa):

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;



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

Nesse contexto, impõe-se que o órgão observe o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, onde é estabelecida **a necessidade de compatibilidade com valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, sendo que, para compras, devem ser considerados os parâmetros previstos em seu §1º.**

Considerando que o caso vertente visa a aquisição de bens, aplica-se o disposto no referido dispositivo, cabendo ao setor competente observar os parâmetros estabelecidos pela legislação de regência, a seguir descritos:

*§ 1º No processo licitatório **para aquisição de bens** e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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



PROC. N° 1953/24
CMS/FL. N° 106
PP

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

III - utilização de 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 contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Trata-se da denominada "cesta de preços", que corresponde ao conjunto de valores coletados de diferentes fontes para compor uma base comparativa e representativa do mercado e visa garantir que os valores estimados para a contratação estejam condizentes com a realidade do mercado e promovam a economicidade.

Em outras palavras, significa dizer que a Administração deverá considerar, para apuração do real valor de referência para a contratação, os seguintes parâmetros, entre outros:

- A. Banco de preços públicos, como o Painel de Preços do Governo Federal e outras bases mantidas por entes públicos;
- B. Contratações anteriores: valores atualizados monetariamente de contratações feitas pela Administração Pública para objetos similares;
- C. Propostas de fornecedores: cotações formais obtidas diretamente de empresas do setor;



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

Outra medida eficaz na realização da pesquisa de mercado consiste na consulta ao PNCP, por ser uma plataforma centralizada e integrada para a disponibilização de informações relacionadas às contratações públicas.

Desta feita, denota-se que a pesquisa no âmbito mercadológico não é o único parâmetro admitido para verificar a economicidade e vantajosidade do valor da prorrogação.

No que tange aos orçamentos considerados manifestamente inexequíveis ou excessivamente elevados, **recomenda-se a apresentação clara dos critérios utilizados para essa classificação.** É fundamental que essa análise esteja devidamente fundamentada, por meio de documentação que comprove a adequação dos custos dos insumos aos preços praticados no mercado e a compatibilidade dos coeficientes de produtividade com a correta execução do objeto contratual.

O Acórdão 214/2025 – Plenário – TCU, definiu que *"o critério definido no art. 59, §4º da Lei nº 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a administração, nos termos do art. 59, §2º da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta"*.

A bem da verdade, embora não compita a esta Douta Procuradoria interferir em questões técnico-administrativas ou na metodologia adotada pelo setor responsável para a apuração do valor de mercado do objeto a ser licitado, restringindo-se a presente manifestação aos aspectos técnico-jurídicos da licitação pretendida, cabe-nos alertar o gestor quanto às diretrizes estabelecidas pelas Cortes de Contas para a apuração do valor de mercado e exequibilidade da proposta.

Com efeito, **o intento é alertar que a pesquisa de mercado deve ser feita da forma mais ampla possível**, a fim de evitar a contratação com base em valores com sobrepreço e/ou condições travestidas de vantajosidade.



PROC. Nº 1953/24
CMSJFL. Nº 169
[Handwritten signature]

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

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, "além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa", tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Nesta senda, o Tribunal de Contas da União vem exigindo do gestor público maior cautela no âmbito dos processos licitatórios, notadamente a ampla pesquisa de preço, podendo ser considerada como tal aquela que abarca, além da juntada de três orçamentos distintos, a pesquisa junto a outros órgãos públicos e, especialmente, aos sistemas de compras (comprasnet, siasg, sinapi, etc.), devendo haver justificativa, caso não seja possível cumprir o requisito, nos termos das decisões que seguem:

"Assunto: LICITAÇÕES. DOU de 02.12.2010, S. 1, p. 170. Ementa: determinação à ELETROBRÁS para que observe, quando da aquisição de bens, a Decisão nº 431/1993-P, no que concerne à realização de pesquisa



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

de preços em pelo menos 3 empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado, visando a comprovação da compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, e que seja feita inclusão da pesquisa de preços nos processos licitatórios (item 9.2.10, TC-010.173/2004-9, Acórdão nº 7.049/2010-2ª Câmara)."

"Assunto: CONTRATOS. DOU de 06.10.2010, S. 1, p. 117. Ementa: alerta à Gerência Regional de Administração em Rondônia (GRA/RO) para que, antes de prorrogar qualquer contrato, realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inc. IX, alínea "f", e 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993 (item 1.5.2.5, TC-019.918/2007-6, Acórdão nº 6.110/2010-1ª Câmara)."

Embora o legislador tenha indicado diversas fontes para a composição de uma base comparativa e representativa do mercado, verifica-se que o mapa de apuração elaborado se restringiu à consideração dos orçamentos obtidos junto a fornecedores, justificando, para tanto, que não foram identificados resultados compatíveis com o objeto a ser licitado nas demais fontes de pesquisa consultadas.



Ante tudo o que foi exposto, **recomendamos** que o **Controle Interno se pronuncie sobre os aspectos técnico-administrativos e econômicos relacionados à pesquisa de mercado, com especial atenção à sua abrangência, à desconsideração das cotações consideradas inexequíveis**, antes de se prosseguir com a realização do procedimento licitatório.



PROC. Nº 1953129
CMS/FL. Nº 170
PP

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

2.2.7 – DA ADJUDICAÇÃO POR ITEM. SÚMULA 247 DO TCU.

Nos termos do inciso III do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, um dos objetivos do processo licitatório é "evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos".

Nos termos do inciso LVI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, o sobrepreço é assim conceituado:

"Sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, **seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral,** semi-integrada ou integrada;

Isto posto, advertimos quanto ao disposto na **Súmula 247 do Tribunal de Contas da União**, segundo a qual:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou



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

unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade". – grifo nosso.

Nessa linha de intelecção, o TCU respondeu à consulta 02235520170, cuja ementa transcrevemos a seguir:

CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO ISOLADA DE ITENS EM LICITAÇÕES PARA REGISTRO DE PREÇOS CUJO CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO TENHA SIDO O MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO/LOTE. **REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO TCU NO SENTIDO DE QUE A ADJUDICAÇÃO DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO/LOTE É, EM REGRA, INCOMPATÍVEL COM A AQUISIÇÃO FUTURA POR ITENS NAS LICITAÇÕES PARA REGISTRO DE PREÇOS.** CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS. RESPOSTA AO CONSULENTE. (TCU - CONSULTA (CONS): 02235520170, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 13/06/2018, Plenário)

Vejamos o que assevera o item 9.2.2 do referido acórdão:

"9.2.2. **a jurisprudência pacífica do TCU** (e.g., Acórdãos 2.977/2012, 529/2013, 1.592/2013, 1.913/2013, 2.695/2013, 2.796/2013, 343/2014, 4.205/2014, 757/2015, 834/2015, 1.680/2015, 1.712/2015, 1.879/2015, 2.055/2015, 2.829/2015, 125/2016, 588/2016, 1.405/2016, 2.438/2016, 2.901/2016, 3.081/2016, 248/2017, 312/2017, 1.893/2017, 2.600/2017, 173/2018, 311/2018, 312/2018, 718/2018, 772/2018, 828/2018 e 1.044/2018, todos do Plenário) **é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa**



PROC. Nº 1953/24
CMS/FL. Nº 171
[Handwritten signature]

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

ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente (letras a, b, "c.1" e "c.4") ;"

Ainda, na mesma decisão:

9.2.3.1. no âmbito das licitações para registro de preços realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente serão admitidas as seguintes circunstâncias:

9.2.3.1.1. aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame; ou

9.2.3.1.2. aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances;

9.2.3.2. constitui irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do grupo não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item;

A Lei nº 14.133/2021, de igual modo, previu a necessidade de demonstração da inviabilidade de se promover a adjudicação por item para fins de aceitabilidade da adoção do julgamento de menor preço por grupo de itens, a saber:

§ 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



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

– grifo nosso.

Extrai-se, portanto, do acima exposto, que a adjudicação por item é a regra nos procedimentos licitatórios cujos itens sejam divisíveis, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional, que deve ser devidamente justificada nos autos, de forma a evidenciar as vantagens dessa abordagem, a garantia da competitividade e a melhor relação de custo-benefício para a Administração.

Em reduzida síntese, o intento é advertir que constitui irregularidade a aquisição (emissão de empenho) de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item, salvo quando, justificadamente, ficar demonstrado que é inexequível ou inviável, dentro do modelo de execução do contrato, a demanda proporcional ou total de todos os itens do respectivo grupo.

Diante disso, **recomendamos** a estrita observância ao acima disposto antes de se dar prosseguimento ao feito.

2.2.8 – DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.



PROC. Nº 1953124
CMO/PL 172
[Signature]

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

Nessa etapa, entretanto, **a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades.**

Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Em que pese o acima exposto, bem como embora se trate de procedimento de sistema de registro de preços, não vislumbramos, no bojo dos presentes autos, a indicação da metodologia e os parâmetros utilizados pelo setor requisitante para a estimativa do quantitativo a ser adquirido, razão pela qual **recomendamos** a manifestação prévia do setor requisitante quanto à correta indicação dos quantitativos estimados.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

2.2.9 - DA DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS.



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

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, estabelecendo em seus incisos os requisitos a serem observados.

O § 1º do referido artigo, enuncia que a autoridade 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.

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto.

No caso concreto, **não se verifica nos autos a devida comprovação da nomeação do pregoeiro e respectiva equipe**, o que deverá ser providenciado antes de se dar prosseguimento ao feito.

2.2.10 – DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO.

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Enfatiza-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no referido Portal (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, **recomendamos** ao setor competente a observância dos dispositivos supra.



PROC. Nº 1953/24
CMS/FL. Nº 173
JP

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

2.2.11 – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

Em se tratando de licitação para Registro de Preços, quando da efetiva contratação, o órgão deverá documentar os autos com a indicação da dotação orçamentária respectiva.

2.2.12 – DA EXCLUSIVIDADE DAS ME E EPP'S.

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

Ademais, conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

No entanto, a adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas. A própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado);



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

II - não houver 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;

III - 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;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48."

3. CONCLUSÃO

2. Ante ao exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumpridos os pontos abordados na fundamentação supra, que integra o presente parecer, resumidamente elencados a seguir:**

- i. Assinatura da Presidência no despacho que aprovou o termo de referência, o mapa de apuração e autorizou a realização do processo licitatório;
- ii. Manifestação da Diretoria de Licitações e Contratos acerca dos critérios utilizados para considerar os orçamentos obtidos como manifestamente inexequíveis ou excessivamente elevados, por meio de documentação que comprove a adequação dos custos dos



PROC. Nº 1953124
CMS/FL. Nº 174
De

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

insumos aos preços praticados no mercado e a compatibilidade dos coeficientes de produtividade com a correta execução do objeto contratual;

- iii. Manifestação da Diretoria de Controle Interno e Transparência, **após apresentação das justificativas pela Diretoria de Licitações e Contratos**, sobre os aspectos técnico-administrativos e econômicos relacionados à pesquisa de mercado, com especial atenção à sua abrangência e à desconsideração das cotações consideradas inexequíveis;
- iv. Seja demonstrado, pelo setor competente, a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda
- v. A manifestação prévia do setor requisitante quanto à correta indicação dos quantitativos estimados, com respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda;
- vi. Seja observada a aplicabilidade do dispositivo que assegura a participação exclusiva de ME e EPP's, conforme critérios legalmente estabelecidos.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.



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

Ressaltamos, todavia, que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatória, específico para o presente processo, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos, que incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Poder Legislativo Municipal da Serra, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, e mais, o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

À consideração superior.

Parecer em 24 (vinte e quatro) laudas.

Serra - ES, em 25 de fevereiro de 2025.

**LUIZ GUSTAVO
GALLON
BIANCHI**

Assinado de forma
digital por LUIZ
GUSTAVO GALLON
BIANCHI
Dados: 2025.02.25
10:15:10 -03'00'

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI

Procurador

Matr. Nº 4075277