



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

PROCESSO Nº 390/2025.

REQUERENTE: Coordenadoria de Controle Interno.

ASSUNTO: Confeção de carteiras de identidade funcional.

PARECER Nº. 218/2025.

PARECER DA PROCURADORIA GERAL

1. RELATÓRIO.

1. Cuidam os autos de processo administrativo capitaneado pelo Diretor Legislativo, visando, em reduzida síntese, a contratação de pessoa jurídica para confecção de carteiras de identidade funcional, tendo em vista a nova legislatura e reforma administrativa implementada pela Câmara Municipal de Serra, a qual alterou a nomenclatura dos cargos.
2. Aduz que a confecção solicitada deverá observar os parâmetros estabelecidos na Resolução nº 284/2021 e Portaria nº 270/2023.
3. A Presidência autorizou a abertura do procedimento por meio de despacho exarado às fls. 11 dos autos.
4. Instruem os autos, até o momento, os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:
 - a. Requerimento de abertura do procedimento (fls. 02);
 - b. Cópia da resolução 284/2021 e da portaria 270/2023, às fls. 05/10 dos autos;
 - c. Autorização da Presidência para prosseguimento do feito, fls. 11;
 - d. ETP, em folhas sem numeração correspondente;
 - e. Mapa de gerenciamento de riscos, em folhas sem numeração correspondente;



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

- f. Termo de referência, em folhas sem numeração correspondente;
- g. Pesquisa mercadológica, em folhas sem numeração correspondente;
- h. Mapa de apuração de orçamentos, em folhas sem numeração correspondente, indicando o menor valor no total de R\$ 3.264,00 para a contratação
- i. Certidões habilitatórias e demais comprovantes, em folhas sem numeração correspondente;
- j. Manifestação do Gerente de Licitações e Contratos, indicando a regularidade da documentação apresentada, a justificativa da escolha do fornecedor e do preço, bem como da dispensa de licitação;
- k. Nota de Reserva indicando a dotação orçamentária;
- l. **Não identificamos manifestação prévia da Coordenadoria de Controle Interno** no presente feito, razão pela qual **recomendamos** sejam **encaminhados os autos** ao referido setor para **apuração dos critérios técnico-administrativos e financeiros** acerca da presente aquisição.

5. Sem mais considerações, é o relato necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 – DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA.

- 6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133/2021.
- 7. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.



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

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.
9. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)”.

10. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2 – DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM RAZÃO DO VALOR.

11. As aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do dever de licitar, previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.
12. Entretanto, o próprio comando constitucional esclarece que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, conforme se depreende da expressão “ressalvados os casos especificados na legislação”.

“Art. 37. [...]”



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

[...]

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações** serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” – grifo nosso

13. Nessa esteira, a lei poderá prever hipóteses em que a contratação será feita de forma direta, dispensando-se o procedimento de licitação.
14. Nesse contexto, é consabido que a dispensa de licitação pública em razão do valor econômico do contrato encontra fundamento no princípio da economicidade, cujo teor é conexo com o princípio da proporcionalidade, na medida em que deve haver relação proporcional entre os gastos da Administração Pública com o procedimento e as vantagens a serem auferidas com ele.
15. Nesse sentido, de acordo com o critério legislativo, a licitação é obrigatória apenas para contratos acima de determinado patamar econômico, que justifique os gastos a serem efetuados com o respectivo procedimento.
16. Isto posto, o inciso II do artigo 75 da NLLC reputa dispensável a licitação para a contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).
17. É importante ressaltar, no que atine ao fracionamento indevido do objeto, que deverá ser observado, em cada caso, o disposto no §1º do artigo 75 da NLLC, que assim dispõe:



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

“§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.”.

18. Em outras palavras, é vedado fragmentar o objeto do contrato, para, em vez de firmar um só, firmar vários, visando esquivar-se da obrigatoriedade de licitação pública, já que, por hipótese, cada parte isoladamente atingiria o montante previsto para a dispensa.

19. Ademais, outros aspectos a serem observados pela Administração na dispensa de licitação em razão do valor encontram-se previstos nos §§ 3º e 4º do mesmo diploma legal, senão vejamos:

“§3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à



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

disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).” – grifo nosso

20. No caso dos presentes autos não vislumbro a comprovação do cumprimento dos requisitos supramencionados, razão pela qual **recomendamos** ao setor competente a sua observância antes de se dar prosseguimento ao feito ou apresente as justificativas pelo seu não cumprimento.

2.3 – DA INSTRUÇÃO DOS AUTOS DE CONTRATAÇÃO DIRETA.

21. O artigo 72 da NLLC dispõe acerca da documentação que deverá instruir os autos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme verificamos a seguir:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;



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

VIII - autorização da autoridade competente.”.

22. Ainda, vale destacar que a aludida lei exige que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, o que deverá ser observado pelo setor competente.
23. Compulsando os autos vislumbro que a Administração **logrou êxito em apresentar as documentações exigidas pela lei de regência para a atual fase do procedimento licitatório**, em especial o documento de formalização de demanda, ETP, termo de referência e certidões de habilitação.
24. Em tempo, advertimos o Gestor de que, nos termos do artigo 73 da NLLC, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

2.4 – DA NECESSIDADE DE AMPLA PESQUISA DE PREÇO.

25. Salientamos que a licitação não é um fim em si mesmo, de forma que o dever de licitar precisa ser aplicado em consonância com os demais princípios aplicáveis à Administração, tais como a economicidade, a eficiência, a proporcionalidade e a razoabilidade.
26. Portanto, para que não afronte outros princípios aplicáveis à gestão pública, deve o administrador, nas hipóteses de dispensa de licitação, selecionar a melhor proposta utilizando-se de outras formas capazes de resguardar a isonomia e a impessoalidade da contratação.



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

27. Trata-se da hipótese de compra direta mais comum na rotina do administrador público, sendo um importante instrumento de gestão, pois permite atender às demandas de caráter e eventual, muitas vezes urgentes.
28. No âmbito da Câmara Municipal da Serra, a pesquisa de preços encontra-se regulamentada pela Portaria nº 119/2020.
29. 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.
30. 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.
31. 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



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

pesquisa de preços, inclusive mediante 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.”

32. 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.

33. 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 inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.



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

34. **Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.**
35. 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.
36. 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.
37. 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.
38. No caso dos autos verifica-se que o mapa de apuração de orçamentos produzido pelo setor competente indica que a menor quantia para a aquisição pretendida perfaz o montante de R\$ 3.264,00 (três mil, duzentos e sessenta e quatro reais), **cabendo ao setor competente atestar a sua amplitude e cumprimento de demais aspectos formais.**

2.4.1 – Do Relatório da Pesquisa de Preços.

39. Feita a pesquisa de preços, deverá ser juntado aos autos o respectivo relatório. Segundo consta do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de



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

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.

40. 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, o documento será disponibilizado no próprio sistema.

2.5 - NECESSIDADE DE SE OBSERVAR O DISPOSTO NO ART. 48, INCISO I DA LC 123/06.

41. Deverá ser observado o disposto no art. 48 da LC 123/06, que prevê a exclusividade na participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, uma vez que o valor da aquisição pretendida se encontra inferior ao limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).
42. Cabe ressaltar que embora o texto do inciso I do artigo 48 da Lei Complementar faça referência expressa à licitação e não à dispensa, é de se entender a sua aplicação, também, para as hipóteses de dispensa, sobretudo às dos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133.2021.
43. Nesse diapasão, o artigo 49 da LC 123/06 enuncia que o tratamento diferenciado e simplificado não se aplica às hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação pública, ressalvadas aquelas em que a dispensa se dá em razão do valor, o que ainda deverá ser observado pela Administração após o advento da Lei nº 14.133/2021, por força do que dispõe seus artigos 4º e 189.
44. Em outras palavras, nestas hipóteses deve se dar preferência às microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do artigo 48 da LC



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

123/06, observando-se, em cada caso, a limitação de valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

45. Em que pese o acima exposto, 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.*

46. Diante do exposto, **recomendamos** ao setor competente que verifique se a empresa fornecedora se amolda ao requisito ora analisado.

2.6 – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

47. 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.

48. O procedimento encontra-se previsto no art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021

49. O Registro de Preços poderá ser adotado sempre que a Administração julgar pertinente, sendo esta, portanto, uma decisão discricionária do gestor. No



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

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.

50. No caso em tela, embora se trata de aquisição de bens de natureza comum, vislumbramos que o setor competente não expressou intenção de prosseguir coma aquisição mediante Sistema de Registro de Preços.

2.7 - DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

51. No que concerne à disponibilidade orçamentária, 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.
52. A efetiva disponibilidade orçamentária deve existir apenas previamente a formatura do respectivo contrato para fazer frente as despesas do exercício financeiro em curso.
53. 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 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



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

recursos na lei orçamentária (Recurso Especial n] 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.)”.

54. No caso dos presentes autos, a disponibilidade orçamentária foi garantida através da Nota de Reserva de Dotação nº 140/2025.

3. CONCLUSÃO

55. 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 que inexistente óbice ao prosseguimento do feito.**
56. 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.
57. Por fim, destaco que 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"*.



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

58. 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.
59. 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 orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Câmara Municipal da Serra.
60. Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer
61. À consideração superior.
62. Parecer em 15 (quinze) laudas.

Serra - ES, 07 de abril de 2025.

gov.br Documento assinado digitalmente
LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI
Data: 07/04/2025 16:35:00-0300
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI
Procurador
Matrícula nº 4075277