



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



**PARECER JURÍDICO Nº 99/2025**

**PROCESSO ADM Nº:** 063/2025 (PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2025)

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de emissora de TV, com alcance em todo o território de Alegrete, com sinal aberto, para veiculação de inserções televisivas de 30" e 60" (segundos) para a divulgação de campanhas institucionais, programas, informativos e outras ações da Câmara Municipal de Alegrete

**INTRODUÇÃO**

Em resposta à solicitação de parecer jurídico, a Procuradoria Jurídica Legislativa da Municipal de Vereadores, por intermédio da procuradora signatária, manifesta-se nos seguintes termos.

**DO RELATÓRIO**

O processo administrativo, ora em análise, possui como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de emissora de TV, com alcance em todo o território de Alegrete, com sinal aberto, para veiculação de inserções televisivas de 30" e 60" (segundos) para a divulgação de campanhas institucionais, programas, informativos e outras ações da Câmara Municipal de Alegrete.

A análise objetiva verificar a conformidade do edital com as disposições da **Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)**, bem como com as normas pertinentes aplicáveis à Administração Pública.

Nos autos do processo licitatório, em análise, consta o edital do certame, a minuta do contrato, bem como os demais anexos pertinentes. Por oportuno, do procedimento contante no programa oficial da Câmara de Alegrete: <https://cmalegrete.1doc.com.br/>, extraímos um DOC. em PDF com **219 páginas**.

Por fim, foram enviados os presentes autos para esta Procuradoria Jurídica, a fim de se lavrar parecer jurídico conclusivo, na forma do art. 53 e do art. 72, III, da Lei nº. 14.133/2021.

É o breve relatório. Passo a fundamentar:

**ANÁLISE JURÍDICA**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



---

## 1. DA ANÁLISE EDITALÍCIA PELA PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

A presente manifestação jurídica tem por escopo assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 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.

**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, forte no art. 4º, § 7º, da Resolução de Mesa nº 10/2024. 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)

Cumprir destacar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes visa informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa.

Ademais, toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelo Setor de Compras e Licitações, órgão competente e especializado da Câmara Municipal. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade e aferição que,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se fará qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

### 1.1 DOS REQUISITOS, TIPOS DE PUBLICIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO

Inicialmente, cumpre tecer algumas considerações sobre a publicidade dos atos da Administração Pública que pode ser dividida em três espécies:

- 1) **institucional:** que se destina à divulgação de atos, obras e programas realizados pela Administração;
- 2) **de utilidade pública:** destinada à promoção de ações que tenham o objetivo de orientar a população para tomar medidas que lhe tragam melhoria na qualidade de vida; pode-se chamar, também, de publicidade voluntária, pois somente será veiculada após a formação de um juízo de conveniência e oportunidade para execução do ato;
- 3) **legal:** decorrente de previsão expressa na legislação, ficando a Administração Pública obrigada a fazê-la, na forma e no tempo indicado na legislação específica.

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos possui tratamento constitucional, devendo observar o disposto no art. 37, § 1º, da CF/88, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela **não podendo constar nomes, símbolos ou imagens** que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

(...) (grifou-se)

Recomenda-se que a publicidade institucional atenda a outro requisito fundamental – a atualidade – isto é, deve alcançar uma finalidade imediata, e não somente demonstrar o que já foi realizado pela Administração Pública em tempo pretérito.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Apenas a publicidade legal ou obrigatória, que decorre de previsão expressa na legislação, obriga a Administração Pública a fazê-la, na forma e no tempo indicado na legislação específica, a exemplo da publicação de extratos de editais de licitação e contratos, relatórios de gestão fiscal e portarias.

É preciso ter cautela com relação ao conteúdo da publicidade institucional, tendo em vista que **o Tribunal de Contas do Estado possui apontamentos no sentido de considerar ilegal publicidade que não atenda ao caráter educativo, informativo e de orientação social, inclusive com imposição de débitos ao gestor**, senão vejamos:

Tipo Processo TOMADA DE CONTAS  
Número 002696-02.00/98-7 Exercício 1997  
Anexos 000000-00.00/00-0  
Data 20/06/2001  
Publicação 13/07/2001 Boletim 431/2001  
Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO  
Relator AUD.SUBST.CONS. ROSANE HEINECK SCHMITT  
Gabinete SANDRO DORIVAL MARQUES PIRES  
Origem LEGISLATIVO MUNICIPAL DE TUPANCIRETÃ  
(...)

Item 2.4.1 (fl. 17/18) - **Apontado pela Equipe de Auditoria que o Legislativo efetuou despesas referentes a mensagens e homenagens que não se caracterizam como de caráter educativo, informativo ou de orientação social, em inobservância ao permissivo constante no parágrafo 1º do art. 37, da Constituição Federal (Dia da Mulher, Páscoa, Dia do Trabalhador, Dia do Colono, Dia do Motorista, Dia das Mães e "mensagem dos 31 anos do jornal Semanário").**

(...)

b) Pela imposição de débitos, correspondentes aos seguintes apontes:  
(...) item 2.4.1, no valor de mil, trezentos e dez reais (R\$ 1.310,00), correspondente a despesas de publicidade que não se coadunam com as finalidades da Auditada;  
(grifou-se)

Irregularidades. Item 1.1.1 - Terceirização irregular; Item 1.2.1 - Pagamento institucionalizado de horas extras; Item 2.1.1 - Deficiência na cobrança administrativa da dívida ativa; Item 3.1.1 - **Despesa com publicidade com prevalência de promoção pessoal do Prefeito;** Item 4.1.1 - Contratação direta inadequada. O Executivo Municipal procedeu à contratação da empresa Instituto Brasileiro de Gestão de Negócios Ltda - EPP; Item 4.1.2 - Inexistência de Planilha orçamentária na contratação de empresa operacionalização da Central de Triagem de Resíduos Sólidos e do Aterro Sanitário



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Municipal; Item 5.1.1 – Desatualização da base de dados cadastrais do Fundo de Aposentadoria e Pensão; Item 6.1.1 – Dispensa indevida de licitação para contratação de execução de ponte; Item 7.1.1 – Ausência de revisão do plano de saneamento básico; Item 7.1.2 – Inexistência de rede de esgoto sanitário. Contas regulares, com ressalvas, do Senhor Gustavo Jose Bonotto (Prefeito); **Recomendação; Alerta; Glosa do item 3.1.1; Multa.** (Processo: 005632-0200/17-0, Relator(a): Alexandre Postal, PRIMEIRA CÂMARA, Julgado em 25/06/2019, Publicado em 11/07/2019, Boletim 1064/2019) (Destaque nosso)

RECURSO DE EMBARGOS. CONTAS DE GESTÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. **A divulgação de conteúdo informativo de interesse público não se caracteriza como publicidade irregular.** O débito fixado para a falha remanescente é suficiente para o ressarcimento ao erário, permitindo, com isto, o afastamento da penalidade pecuniária. A natureza da falha apontada e o decorrente dano causado ao erário impõem a manutenção das ressalvas no julgamento das contas. (Processo: 011057-0200/18-4, Relator(a): Pedro Figueiredo, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 10/04/2019, Publicado em 03/05/2019, Boletim 667/2019)

RECURSO DE EMBARGOS. CONTAS DE GESTÃO. FIXAÇÃO DE DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. **As propagandas institucionais dos órgãos públicos contendo uso de nomes, símbolos e imagens, desde que voltadas à publicidade de atos, não caracteriza promoção pessoal do administrador.** (Processo: 003013-0200/18-4, Relator(a): Pedro Figueiredo, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 30/05/2018, Publicado em 29/06/2018, Boletim 1027/2018)

DIVERGÊNCIAS. **GLOSA. DESPESAS COM PUBLICIDADE. CONTEÚDO DO INFORME QUE NÃO SE AMOLDA AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS. MANUTENÇÃO.** O conteúdo do informe criticado nos autos não se amolda aos termos constitucionais, razão pela qual dever **ser mantido o débito.** (Processo: 001586-0200/14-9, Relator(a): Algir Lorenzon, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 26/08/2015, Publicado em 19/10/2015, Boletim 1432/2015)

Já a publicidade como sinônimo de divulgação de atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais não está, nem poderia estar vedada, até mesmo porque numerosos desses atos são de divulgação obrigatória. Outros não o são, cabendo aos poderes públicos julgar da conveniência ou não de dar-lhes publicidade,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



utilizada aqui a expressão no sentido de comunicá-los ao público. **E mesmo nas hipóteses em que a publicidade com caráter não obrigatório é permitida, ainda assim tal divulgação deverá, necessariamente, ter 'caráter educativo, informativo ou de orientação social', não podendo em nenhuma hipótese ser desvirtuada desses parâmetros, sob pena de caracterizar-se o 3 vício do desvio de finalidade, o qual conduz, como se sabe, à nulidade do ato e à responsabilização de quem o ordenou.** [...]

Terá **caráter informativo** quando a sua finalidade for a de informar a população, exemplificativamente, sobre um serviço que é posto à sua disposição, ou uma obra que lhe será de utilidade, ou uma campanha realizada em benefício da própria comunidade. ... ou de incentivo ao turismo, uma vez que essas atividades, além de atraírem divisas, servem também para informar a população de outras regiões acerca de eventos úteis à produção, ao comércio ou ao lazer. Informações úteis à população, portanto.

Terá **caráter misto**, informativo-educativo a transmissão radiofônica de sessões legislativas, desde que devidamente amparada em dotações orçamentárias específicas, não induzir à promoção pessoal de um ou alguns parlamentares ou partidos, isto é, quando não for direcionada à louvação direta ou indireta de quem quer que seja. Observa-se que, nas comunidades do interior do Estado, notadamente, é de utilidade para a população o acompanhamento, por esta via, dos trabalhos legislativos. Os critérios da moralidade, razoabilidade e utilidade pública, evidentemente, conformarão os limites a que estão adstritos os ordenadores de despesa. [...]

Terá, por fim, o sentido de **orientação social** quando o seu objetivo for o de orientar ou conscientizar a população acerca de fatos e/ou valores relevantes para a comunidade. Assim, v.g. a cidadania, as liberdades públicas, o direito de voto, o patriotismo. (Destaque nosso)

Entende aquele Tribunal que as referidas mensagens não se revestem do chamado interesse público, requisito que permeia a prática de todos os atos administrativos, inclusive os que determinam contratações e despesas. À parte a subjetividade de que o conceito está imbuído, o interesse público pode ser definido nas palavras deixadas por Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do *interesse público*, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros. O ato

<sup>1</sup>Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 88.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



---

ou contrato administrativo realizado *sem interesse público* configura *desvio de finalidade*.

O Professor DALLARI<sup>2</sup> pronunciou-se sobre a matéria nos seguintes termos:

Voltando ao texto constitucional inicialmente transcrito, vale lembrar que o que se proíbe são “nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal”. Por exemplo, haveria abuso se houvesse referência ao “Governo Fulano de Tal”; se houvesse repetida menção de uma frase ou conjunto de palavras identificadoras de um partido ou grupo político; se houvesse a utilização de qualquer imagem, desenho, figura ou produção gráfica identificadora ou individualizadora de determinada pessoa, autoridade, partido ou grupo político; enfim, se houvesse qualquer subterfúgio destinado a embutir na informação de interesse público elementos de interesse pessoal ou de determinados grupos.

A decisão para a veiculação dos eventos ocorridos na Câmara Municipal está revestida do chamado poder discricionário do administrador público, conceito que a lei não define, razão porque o mesmo verte da doutrina<sup>3</sup>:

Poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes públicos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.

Nisto se revela o mérito do ato administrativo, conceito que, igualmente, não encontra definição em lei, recorrendo-se mais uma vez ao magistério de Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>:

O conceito de *mérito administrativo* é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada sua presença toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as conseqüências ou vantagens do ato. O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. Daí a exata afirmativa de Seabra Fagundes de que “o merecimento é aspecto pertinente apenas aos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária”.

---

<sup>2</sup> 1 DALLARI, Dalmo. Elementos de Teoria Geral do Estado, 19ª ed, Saraiva, São Paulo, 1995, pp. 108:11

<sup>3</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 11ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, p. 36.

<sup>4</sup>Ob. cit., p. 160.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE**  
**PALÁCIO LAURO DORNELLES**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**



Portanto, o mérito do ato administrativo é seara que só ao administrador público cabe traspasar, guiado pelos critérios da conveniência e oportunidade, buscando sempre o bem comum.

Destarte, toda espécie de publicidade deve observar o interesse público bem como ter caráter de informação, educação ou orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem a promoção social de autoridades ou servidores públicos.

Feitas essas considerações iniciais passamos à análise da legalidade dos termos editalícios.

## **2. DO MÉRITO**

### **2.1 Da utilização do pregão eletrônico como modalidade de licitação**

Quanto à escolha da modalidade de licitação, não há óbice para que se realize mediante pregão eletrônico, porquanto os bens/serviços a serem licitados são comuns, consoante qualificação da unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

Compulsando aos autos do processo administrativo vislumbra-se a conformidade do procedimento, edital e minuta contratual às normas da Lei nº 14.133/2021, o que revela preocupação da Administração Pública em contratar com participante qualificado.

### **2.2 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

#### **2.2.1 Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)**

A Advocacia-Geral da União (AGU) elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE**  
**PALÁCIO LAURO DORNELLES**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**



Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Uma vez não havendo disposição em contrário no Município, recomendo que sigam este padrão.

### **2.2.2 Documentos necessários ao planejamento da contratação**

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, o Decreto nº 10.024/2019, a IN SEGES nº 58, de 2022, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME nº 98, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos supracitados foram juntados aos autos.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

### **2.2.3 Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos**

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, descrição sucinta do objeto, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos na norma. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- justificativas para o parcelamento ou não da solução;
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela lei.

#### **A- Gerenciamento de riscos**

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, **discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual**.

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventivas e de contingência, atendendo o normatizado.

#### **B- Estudo técnico preliminar (ETP)**

O ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar. Apenas para registro formal, destacamos que foi fixado valor estimado da



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE**  
**PALÁCIO LAURO DORNELLES**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**



contratação no ETP (art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia).

Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

**C- Termo de referência<sup>1</sup>**

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta nos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante.

Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

**D- Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas**

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE**  
**PALÁCIO LAURO DORNELLES**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**



Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021).

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, a necessidade da contratação foi justificada.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no ETP atendem às premissas acima citadas.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

### **E - Documento de formalização da demanda (DFD)**

Conforme exposto no Documento de Formalização da Demanda (DFD), a contratação se justifica pela necessidade de:

1. ampliar a divulgação das ações oficiais da Câmara Municipal de Alegrete, garantindo a transparência e a informação institucional à sociedade.

O DFD e os documentos anexos detalham ainda os quantitativos e a descrição dos serviços, bem como a prioridade média da contratação.

### **F - Análise quanto à Exclusividade para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

Os arts. 47 e 48, inciso I e 49 da LC nº 123/2006, cuidam de procedimento licitatório destinado exclusivamente para microempresas e empresas de pequeno porte, senão vejamos:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

**I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);** (grifo nosso)

(...)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando: [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

I - [\(Revogado\)](#); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

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. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

É preciso destacar que o entendimento sobre o parâmetro a ser utilizado para aferição do valor de R\$ 80.000,00 é controvertido no caso de serviços de natureza continuada. Vejamos o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, abaixo transcrito:

No caso de serviços de natureza continuada, o limite de contratação no valor de R\$ 80.000,00, de que trata o art. 48, inciso I, da LC 123/2006, refere-se a um exercício financeiro, razão pela qual, à luz da Lei 8.666/1993, considerando que esse tipo de contrato pode ser prorrogado por até sessenta meses, o valor total da contratação pode alcançar R\$ 400.000,00 ao final desse período, desde que observado o limite por exercício financeiro (R\$ 80.000,00). [Acórdão 1932/2016 Plenário](#), Representação, Revisor Ministro Benjamin Zymler.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Ademais, a Súmula 222 do TCU refere que os Municípios deverão observadas suas decisões relativas a licitações, abaixo transcrita:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De outra banda, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul manifestou-se sobre o tema no Parecer CT Coletivo nº 002/2017, entendendo que o parâmetro a ser utilizado deve considerar a vigência contratual, inclusive com eventuais prorrogações, senão vejamos:

Quando o valor estimado por item ou lote for inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), **levando-se em conta o prazo total de vigência contratual, inclusive com eventuais prorrogações**, a Administração tem o dever de verificar, na fase interna da licitação, se há no mercado local ou regional microempresa ou empresa de pequeno porte em condições de contratar.

Se não existirem pelo menos três fornecedores dessas categorias de empresas em condições de contratar com a Administração, em razão do disposto no inciso II do art. 49 da LC nº 123/2006, é dispensada a realização de certame exclusivo. **Contudo, esse fato deve ser mencionado em justificativa sustentada por prova nos autos do processo licitatório, para que não parem dúvidas acerca do cumprimento da norma favorecedora.**

**Por outro lado, se existirem as empresas com essas características, mas nenhuma delas se interessar pela licitação exclusiva para ME e EPP, a administração deve providenciar novo edital de licitação com participação ampla.** (grifo nosso)

Nesse sentido, verifica-se que o edital **NÃO será destinado exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte.** Consoante justificativa, o levantamento de mercado realizado identificou que as empresas aptas a executar esse tipo de serviço no município não são microempresas ou empresas de pequeno porte legalmente habilitadas e com capacidade técnica para atender integralmente às exigências do objeto, especialmente quanto à cobertura do sinal televisivo em todo o território municipal, qualidade de transmissão e regularidade junto aos órgãos reguladores.), motivo pelo qual o certame foi destinado à ampla concorrência.

No caso em tela, a justificativa vai ao encontro do art. 49, II, da LC 123/2006 que excepciona a licitação exclusiva para ME e EPP quando não houver **um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



---

**pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.**

Contudo, verifica-se equívoco na fundamentação do edital, pois o art. 72, § 1º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, uma vez que o artigo não possui § 1º. Recomenda-se a **retificação da referência legal** para adequar o edital à legislação vigente e garantir segurança jurídica ao certame.

#### **G - Adequação orçamentária**

Em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, conforme indicação nos autos na **Nota Técnica nº 72/2025.**

#### **H - Levantamento de Mercado**

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. **Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.**

O art. 9º, III, "a" à "d" da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022 indica algumas opções para realizar essa busca e o art. 12 estabelece que "os órgãos e entidades deverão pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração."

O **art. 18, §1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021** estabelece que o planejamento da contratação deve conter, obrigatoriamente, a **justificativa da escolha da solução dentre as possíveis identificadas**, o que constou detalhadamente no ETP sendo escolhida a solução 2.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. **Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.**



---

### I - Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

A exigência de designação do pregoeiro e sua equipe de apoio foi cumprida (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022).

### J - Valor Estimado e Parcelamento (Mapa comparativo)

O valor estimado da contratação foi definido a partir de pesquisa de preços realizada pelo setor competente junto a empresas especializadas na prestação de serviços objeto do presente certame, constante no **mapa comparativo de formação de preços às fls. 62/63**.

Sobre a pesquisa de preços, vejamos recente acórdão do TCU nº 1712/2025:

A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada apenas por consulta direta a fornecedores, **desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares**, sem a elaboração de uma “cesta de preços”, e ainda **sem justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeita os arts. 23, § 1º, IV, e 82, § 5º, I, da Lei nº 14.133/2021**.

Nessa linha de análise, cumpre observar o recente Acórdão do TCU nº 1712/2025, que aponta que **a realização de pesquisa apenas por consulta direta a fornecedores, sem levantamento de preços em outros órgãos públicos ou elaboração de uma “cesta de preços”, e sem justificativa da escolha dos fornecedores, não atende aos arts. 23, §1º, IV, e 82, §5º, I, da Lei nº 14.133/2021**.

No caso em tela, conforme o mapa comparativo de preços, **as cotações foram elaboradas pelo setor competente** em observância ao disposto nos **incisos II, III e IV do art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, que tratam da **estimativa prévia e da pesquisa de preços com base em parâmetros de mercado, contratações similares e painéis oficiais**.

### L - Requisitos Técnicos de Habilitação e experiência profissional

O edital prevê que os licitantes devem encaminhar, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, os documentos de habilitação exigidos, dentro do prazo definido para abertura da sessão pública.

Informamos que a prova de regularidade prevista no art. 195, § 3º, da CF, é de observância obrigatória pela Administração Pública, impedindo a pessoa jurídica em débito com o sistema de seguridade social contratar com o poder público. Nesse sentido, o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Tribunal de Contas da União igualmente orienta ao dispor, mediante instrução ao Processo nº 016.143/2001-2, o seguinte:

“Acórdão 1467/2003 – Plenário

...

9.5.3 – Observe o art. 195, § 3º, da Constituição Federal, que exige comprovante de regularidade com o INSS e o FGTS de todos aqueles que contratam com o poder público, inclusive nas contratações realizadas mediante convite, dispensa ou inexigibilidade de licitação, mesmo quando se tratar de compras para pronta entrega, conforme entendimento firmado pelo TCU na Decisão Plenária nº 705/1994 – Ata 54/1994;”

### **M - Plano de Contratações Anual – PCA<sup>5</sup>**

O art. 18, *caput* e § 1º, II, determina que o edital deve contemplar a demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração.

É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

Convém lembrar que, de acordo com o art. 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

No caso concreto, a Administração **registrou** que a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão:

---

<sup>5</sup> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Serviço

Id do item no PCA	Classe/Grupo	Identificador da Futura Contratação	Valor total estimado	Data desejada
1	3.3.90.39.58.00.00 - SERVICOS DE TELECOMUNICACOES		R\$ 40.999,92	07/02/2025
2	3.3.90.40.13.00.00 - COMUNICACAO DE DADOS		R\$ 3.600,00	12/04/2025
3	3.3.90.39.92.00.00 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL		R\$ 152.000,00	07/07/2025

### N - Da natureza comum ou especial do objeto da licitação

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns ou especiais, bem como de serviços de engenharia pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*

*XIV - **bens e serviços especiais**: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do **caput** deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;*

*XXI - **serviço de engenharia**: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:*

*a) **serviço comum de engenharia**: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



*adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;*

*b) **serviço especial de engenharia:** aquela que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;*

*(...)*

Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

*"Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável."*

Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, motivo pelo qual merece ser observado.

No caso concreto, a Administração **declarou** expressamente a natureza comum do (s) item (s) do edital no ETP.

**O - Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade**

As contratações públicas devem priorizar o desenvolvimento nacional sustentável, promovendo a redução do consumo e a aquisição de produtos com menor impacto ambiental, como recicláveis e reciclados, conforme previsto nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021 e art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010. O planejamento da contratação deve observar a especificação do objeto segundo critérios de sustentabilidade, obrigações durante o fornecimento, recolhimento de produtos e cumprimento de normas especiais de comercialização ou licenciamento.

O planejamento deve considerar aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais, avaliando a incidência de critérios de sustentabilidade, suas dimensões e condições de aplicação, com apoio do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU e do Catálogo de Materiais Sustentáveis (CATMAT). É obrigação do gestor público inserir as previsões legais nos processos administrativos e justificar, quando necessário, a adoção ou não de critérios sustentáveis, garantindo competitividade e alinhamento ao Plano de Gestão de Logística Sustentável.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Os órgãos e entidades devem adotar práticas de sustentabilidade e acessibilidade em todas as fases da contratação, justificando formalmente a impossibilidade de sua aplicação, conforme o Parecer 01/2021/CNS/CGU/AGU. No Estudo Técnico Preliminar (ETP), tais critérios devem ser detalhados, garantindo que o objeto e as especificações de sustentabilidade estejam adequadamente definidos, permitindo avaliação da vantajosidade e fundamentando a escolha do fornecedor.

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

- I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
- II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;
- III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

Verifica-se que no **item 13 do ETP** foram dispostos critérios de sustentabilidade.

## **P – DA PESQUISA DE PREÇOS – VALOR DE REFERÊNCIA**

### **Resolução da Mesa nº 24/2024:**

A Resolução estabelece o procedimento administrativo para a realização de **pesquisa de preços** visando à aquisição de bens e contratação de serviços em geral (excetuando obras e serviços de engenharia). Define conceitos como **preço estimado** e **sobrepço**, e determina que a pesquisa seja formalizada em documento contendo, no mínimo, a descrição do objeto, fontes consultadas, série de preços, método estatístico adotado, justificativas e memória de cálculo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



A pesquisa pode ser realizada por diversos **parâmetros combinados ou não**, como:

- Sistemas oficiais (ex.: Painel de Preços);
- Contratações similares (último ano);
- Mídias e sites especializados (últimos 6 meses);
- Pesquisa direta com ao menos 3 fornecedores;
- Base nacional de notas fiscais eletrônicas.

A norma também trata dos **critérios para coleta, análise e exclusão de valores inexequíveis ou inconsistentes**, e admite o uso de **média, mediana ou menor valor** para estimar o preço, desde que sobre base mínima de três cotações, salvo exceções justificadas. Exige-se a análise crítica dos valores obtidos e a demonstração da vantajosidade econômica em adesões a atas.

A **pesquisa de preços** é etapa essencial do planejamento da contratação, prevista no **art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, com a finalidade de estimar o valor da contratação e subsidiar a definição do critério de julgamento, a análise de vantajosidade e o controle da execução contratual.

Destaca-se que a **pesquisa de preços não vincula a Administração ao menor preço obtido**, mas serve como parâmetro de razoabilidade, devendo ser utilizada como **balizador para análise de exequibilidade** das propostas apresentadas durante a licitação e de adequação orçamentária para a futura contratação.

De outra banda, no que se refere ao número de orçamentos necessários para espelhar uma pesquisa de mercado, é importante salientar que, ainda que não haja um número mínimo previsto na Lei de Licitações, o entendimento é de que deverá ser de no mínimo três. **É possível, de forma EXCEPCIONAL, a estimativa de preço com menos de 3 orçamentos, desde que devidamente justificada nos autos e com a aprovação do Presidente, forte no art. 6º, § 5º, da Res. de Mesa nº 24/2024, senão vejamos:**

Art. 6º 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, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

(...)

§ 5º 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.



No caso em análise, **observa-se que a pesquisa de preços apresentada encontra-se em consonância com o art. 23, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133/2021**, que prevê a utilização de contratações similares realizadas por outros entes públicos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa como parâmetro para definição de valores, garantindo a regularidade do procedimento e a compatibilidade dos preços pesquisados com os parâmetros legais e de mercado.

### **Q - Do Superfaturamento**

Nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução da Mesa nº 24/2024, considera-se superfaturamento a contratação ou orçamentação de item com valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja em contratações por item unitário, seja no valor global da contratação. Tal prática configura grave irregularidade, contrariando os princípios da economicidade, eficiência e legalidade, podendo ensejar responsabilização administrativa, civil e criminal dos envolvidos.

A adequada elaboração e fundamentação da pesquisa de preços, conforme os critérios definidos na referida norma, constitui instrumento essencial para mitigar o risco de sobrepreço e assegurar contratações vantajosas para a Administração Pública.

### **2.3 DA MINUTA CONTRATUAL**

A **minuta contratual deve ser elaborada com base no modelo do último edital analisado**, realizando-se todas as **adaptações necessárias** em razão das especificidades do objeto atual e das atualizações legais aplicáveis.

### **2.4 DO EDITAL**

A exigência da certidão negativa de débitos trabalhistas<sup>6</sup> consta no art. 68, V, da lei nº 14.133/2021.

No caso, verifica-se que a Administração cumpre com o estabelecido na lei vigente, **exceto**:

Os itens 13.2 e 13.4 (não constou o item 13.3) fazem referência aos itens 12.1.1, 12.1.3, 12.1.4, e 12.1.5, 12.1.6, 12.1.7, 12.1.8, e 12.1.9, contudo essa numeração não consta no edital. Revisar também os itens 13.7, 13.8 e 13.9;

<sup>6</sup> [ADI 4.716/DF](#) e [ADI 4.742/DF](#). É constitucional a recusa de emissão de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) nas hipóteses determinadas no art. 642-A, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a redação conferida pela Lei nº 12.440/2011; e 2. É constitucional a exigência de apresentação de CNDT nos processos licitatórios como requisito de comprovação de regularidade trabalhista.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Cumpra-se destacar que isso já foi apontado no **PARECER JURÍDICO Nº 51/2025**, ou seja, verifica-se que não está sendo adequado o edital para registro de preços que deveria estar padronizado, após as informações.

### 2.5 DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL (art. 117 da Lei nº 14.133/2021)

Cumpra-se destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 117, dispõe expressamente sobre a designação de fiscais e gestores de contratos administrativos. Assim, na designação do fiscal contratual, a Administração deve observar critérios de competência técnica e compatibilidade com o objeto do ajuste, assegurando que o servidor designado possua aptidão para acompanhar e controlar a execução contratual.

Nos termos do § 1º do referido artigo, incumbe ao fiscal do contrato **anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução contratual, sejam elas favoráveis ou desfavoráveis**, devendo adotar imediatamente as providências necessárias para a regularização de falhas ou defeitos observados. Tais ocorrências ajudam na tomada de decisão do gestor no momento da renovação contratual, bem como compõem o histórico do contrato.

### 2.5 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal de grande circulação.

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (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, de 2021.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- cópia integral do edital com seus anexos;
- resultado da licitação; e
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.

São as observações julgadas pertinentes ao PA submetido à análise.

DA CONCLUSÃO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE  
PALÁCIO LAURO DORNELLES  
PROCURADORIA JURÍDICA



Diante do exposto, podem ser extraídas as seguintes conclusões:

**Devem ser realizadas as devidas correções no edital**, ajustando a **numeração dos itens 13.2 e 13.4** para incluir o item **13.3**, bem como **adequar as remissões internas** que fazem referência aos subitens inexistentes (12.1.1 a 12.1.9). Além disso, é necessário **revisar e padronizar os itens 13.7, 13.8 e 13.9**, conforme já apontado no **Parecer Jurídico nº 51/2025**, a fim de garantir **coerência, clareza e uniformidade ao instrumento convocatório**.

O parecer, apenas opinativo, restringiu-se apenas aos aspectos jurídicos formais, com base nos documentos constantes nos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

É o parecer, s.m.j

Alegrete, 03 de novembro de 2025.

**Kátia de Vargas Monteiro**  
**Procuradora Jurídica Legislativa da CMA**  
**OAB/RS 71.589**

<sup>i</sup> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Art. 6º, XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;