



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



PARECER JURÍDICO Nº 45/2026

PROCESSO ADM. Nº: 050/2026

PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº: 03/2026

OBJETO: Análise jurídica da minuta de edital destinada ao registro de Preços para contratação de empresa especializada em serviços de ornamentação e organização de eventos institucionais

INTRODUÇÃO

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

DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica acerca da regularidade do Processo Administrativo nº 050/2026, referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 003/2026, destinado à contratação de empresa especializada em serviços de ornamentação e organização de eventos, visando atender às demandas institucionais da Câmara Municipal de Alegrete, conforme especificações constantes no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Mapa de Riscos, Minuta do Edital e demais anexos.

O procedimento adota a modalidade Pregão Eletrônico, sob o critério de julgamento menor preço por item, mediante Sistema de Registro de Preços, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 e legislação correlata.

Vieram os autos para análise e emissão de parecer jurídico prévio, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nos autos do processo licitatório, em análise, consta o edital do certame, a minuta do contrato, bem como os demais anexos pertinentes.

É o breve relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS



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



A presente manifestação jurídica tem o 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. 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)

Registra-se, por oportuno, que a presente manifestação jurídica possui natureza estritamente jurídico-formal, limitando-se à análise da regularidade procedimental, compatibilidade normativa e observância dos requisitos previstos na Lei Federal n.º 14.133/2021 e demais legislações aplicáveis.

Dessa forma, esta procuradoria Jurídica não adentra no mérito administrativo da contratação, tampouco em aspectos de conveniência, oportunidade, critérios técnicos, quantitativos estimados, definição do objeto, justificativa da demanda, composição de preços, necessidade administrativa ou viabilidade econômica da contratação, matérias estas de responsabilidade exclusiva dos setores técnicos competentes e da autoridade administrativa responsável pelo procedimento.

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



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



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 DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A previsão para a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços se encontra na Lei nº 14.133/2021 que, em seu art. 6º, XLV, estabelece as regras gerais acerca do funcionamento do sistema. O registro de preços é um contrato constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. Não é obrigatória aquisição de qualquer bem/serviço pela Administração, nos termos do 84 da Lei 14.133/2021.

Vejam os a legislação pertinente:

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

(...)

XLV - **sistema de registro de preços**: 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; (grifei)

(...)

XLVI - **ata de registro de preços**: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas; (grifei)

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

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



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



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

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- d) por outros motivos justificados no processo;

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

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

VI - as condições para alteração de preços registrados;

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

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

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

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

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

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

- I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;
- II - no caso de alimento perecível;
- III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.



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



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

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

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

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

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, **mas não obrigará a Administração a contratar**, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada. (grifei)

Art. 84. **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.**

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços,



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



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.

§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração



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



Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal. (...)

Desta feita, tais requisitos devem ser inseridos no edital, nos termos das disposições legais acima referidas.

2.3- PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.3.1- 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/acao-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

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.

2.3.2- 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.

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

2.3.3- 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, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, embora não formalizado o plano de contratações anual e instituído o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC, no âmbito da administração pública, conforme inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

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, 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- Termo de referência

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 dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, I, 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- Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos dos materiais a partir de método amparado por documentos juntados aos autos.

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, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- 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 Termo de Referência 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.

D- 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), conforme Portaria anexa.



E- Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Vejamos a legislação pertinente, LC nº 123/2006:

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

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);

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



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



art. 48. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

No que se refere ao tratamento favorecido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), verifica-se que o edital observou as disposições contidas nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014.

Conforme previsão expressa constante no edital, os itens 01, 02 e 03 são destinados exclusivamente à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, tendo em vista que os respectivos valores não ultrapassam o limite legal previsto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

Por sua vez, os itens 04, 05, 06 e 07 foram classificados como itens destinados à ampla concorrência, em razão de ultrapassarem o limite de valor estabelecido para exclusividade de participação das beneficiárias da Lei Complementar nº 123/2006.

Todavia, relativamente aos itens 04, 05, 06 e 07, o edital previu reserva de cota correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) das quantidades totais de cada item exclusivamente às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em conformidade com o disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, assegurando, assim, tratamento favorecido sem afastar a ampla competitividade do certame.

Dessa forma, observa-se que o instrumento convocatório contemplou adequadamente:

- a) exclusividade integral para ME/EPP nos itens 01, 02 e 03;
- b) ampla concorrência nos itens 04, 05, 06 e 07; e
- c) reserva de cota de 25% às ME/EPP relativamente aos itens 04, 05, 06 e 07, em observância à legislação aplicável.

Importante ressaltar também que a NLL trouxe como dever de a entidade licitante exigir da licitante declaração da observância do limite trazido pelo art. 4º, § 2º, na licitação, vejamos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita



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



bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º **A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.**

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

F- 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.

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 **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.



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



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.

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 análise, observa-se que a pesquisa de preços apresentada encontra-se, em geral, em consonância com o art. 23, §1º, incisos II e IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como com o art. 5º, incisos II e IV, da Instrução Normativa SEGES/ME nº



65/2021, tendo sido realizada mediante utilização de contratações similares da Administração Pública, especialmente através de dados extraídos do LicitaCon/TCE-RS, bem como pesquisa direta com fornecedores.

G - 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.

H - Plano de Contratações Anual – PCA¹

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 art. 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.

Adicionalmente, nos termos do **art. 12, caput, inciso VII, e §1º da mesma lei**, as contratações devem observar o **Plano de Contratações Anual (PCA)**, instrumento obrigatório de planejamento que consolida as demandas de aquisição dos órgãos públicos.

Desse modo, **mesmo em se tratando de registro de preços, a contratação efetiva decorrente da ata deve respeitar os limites orçamentários previstos para o exercício financeiro**, conforme o valor aprovado no PCA, sob pena de violação aos princípios do planejamento, **legalidade e responsabilidade fiscal**.

¹ 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



Recomenda-se, portanto, que o setor responsável acompanhe os valores executados durante a vigência da ata, de forma a **não ultrapassar os limites anuais previstos no PCA e na LOA vigente**, assegurando compatibilidade entre planejamento, orçamento e execução contratual.

I- Do Parcelamento do Objeto

O parcelamento do objeto foi devidamente justificado no ETP, considerando a divisibilidade técnica e econômica dos serviços, bem como a ampliação da competitividade e da participação de fornecedores.

A adoção do critério de julgamento “menor preço por item” revela-se juridicamente adequada e compatível com o art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

J- Demais requisitos editalícios

Verifica-se que o edital não faz menção expressa ao art. 82, § 5º, IV, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a exigência de atualização periódica dos preços ou condições contratuais. Tal previsão constitui requisito essencial do planejamento e da execução do contrato, sendo recomendável sua inclusão no edital, de modo a assegurar conformidade legal, transparência e segurança jurídica ao processo licitatório.

No que refere à descrição dos itens (item 1.1 do TR), cumpre destacar que **a previsão de quantidade mínima a ser cotada pelo fornecedor deve ser interpretada como parâmetro de quantitativo mínimo para que a Administração efetive o pedido de compra**, forte na interpretação do art. 82, II, da Lei nº 14.133/2021.

Em outras palavras, não há obrigação de aquisição por parte da Administração; contudo, caso opte pela contratação, deverá respeitar a quantidade mínima estabelecida, salvo mediante justificativa de fato superveniente. Assim, não se trata de imposição de compra, mas de garantia ao fornecedor quanto à segurança do fornecimento em patamar previamente fixado.

3. DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que a Administração cumpre com o estabelecido no referido artigo, conforme minuta do edital juntado a fls. do PA, exceto:

No que se refere às cláusulas sancionatórias, recomenda-se que as penalidades previstas na minuta observem o modelo orientativo da DPM constante em



anexo aos autos, **especialmente quanto à necessidade de limitação objetiva da multa moratória diária**. Isso porque a redação atualmente prevista pode conduzir à incidência de penalidade excessivamente onerosa e desproporcional, sem limitação temporal expressa, circunstância que poderá resultar em percentual superior à própria multa fixada para hipóteses de inexecução total do contrato. Assim, por cautela jurídica e observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, recomenda-se adequação da cláusula sancionatória para prever limitador expresso e compatibilidade entre as penalidades aplicáveis.

4. Adequação orçamentária (art. 150)

Em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, em que pese no registro de preços não haja a necessidade imediata de informar a fonte de recursos, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, conforme indicação nos autos na **Nota Técnica nº 031/2026**.

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.

No caso, deve ser observado o *prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis*, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, "a", Lei nº 14.133, de 2021).

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, 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.



6. 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.

São as observações julgadas pertinentes ao edital submetido à apreciação desta Procuradoria Jurídica Legislativa.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica Legislativa manifesta-se nos seguintes termos:

- a) Recomenda-se a atualização periódica dos preços registrados em prazo inferior ao da vigência da Ata, em atenção ao disposto no art. 82, § 5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021;
- b) Ressalva-se, entretanto, quanto à necessidade de adequação das cláusulas sancionatórias da minuta contratual, a fim de compatibilizá-las com os parâmetros de proporcionalidade e com o modelo orientativo da DPM constante nos autos;
- c) 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.

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.

À consideração superior.



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



É o parecer, s.m.j

Alegrete, 15 de maio de 2026.

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