



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

PROCESSO Nº. 14219/2024

PARECER Nº. 19/2025

**LICITAÇÕES E CONTRATOS.
ANÁLISE MINUTA DE EDITAL.
PREGÃO ELETRÔNICO. OBSER
VÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS
LEGAIS. LEI Nº 14.133/2021. ATO DA
MESA Nº 17/2023. PROSSEGUIMENTO
DO FEITO. RECOMENDAÇÕES.**

I. INTRODUÇÃO

O presente parecer tem como objetivo para a análise e manifestação jurídica, na forma do artigo 53 da Lei Federal nº14.133/2021, acerca da minuta de edital e anexos, apresentados pela Divisão de Compras e Licitação (Remessa 365507) contratação de serviço de fornecimento, preparação e distribuição de café e outras bebidas quentes, por meio de 7 (sete) máquinas automatizadas, a serem instaladas nas dependências da Câmara Municipal de Santos, incluindo todos os equipamentos, acessórios, produtos e serviços de manutenção, necessários à execução dos serviços.

Preliminarmente, cumpre salientar que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração. Inclusive quanto ao detalhamento do objeto do



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

ajuste, suas características, requisitos e especificações, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis a sua adequação às necessidades da Administração.

II. ANÁLISE DOS TRÂMITES PROCESSUAIS

A análise prévia – Procuradoria nº 10/2025 (Remessa 365841) sobre os documentos apresentados, incluindo a minuta de edital do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, a qual, juntamente a esta, compreende a manifestação jurídica atinente ao artigo 53, da Lei de Licitações, indica que o procedimento foi instruído com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda.
2. Estudo Técnico Preliminar.
3. Informações sobre dotação orçamentária.
4. Termo de Referência.
5. Requisição de Serviço.
6. Pesquisa de Preços.
7. Quadro Demonstrativo de Preços.
8. Ata de Encaminhamento.
9. Manifestação da Diretoria de Planejamento.
10. Autorização da modalidade licitatória.

No entanto, conforme apontado na Análise Prévia – Procuradoria nº 10/2025 (Remessa 365841), não consta o cumprimento à exigência do inciso XI do artigo 18, *caput*, da Lei nº 14.133/2024, que se refere à motivação do momento da divulgação do orçamento, observado o artigo 24, da mesma lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Com efeito, a nova lei de licitações permite manter o sigilo do orçamento, desde que haja uma justificativa adequada para tal ação, todavia, no caso dos autos verifica-se que não se trata de orçamento sigiloso. Nesse sentido, é de se frisar que a regra é a publicidade, sendo o sigilo a exceção, de modo que a motivação exigida no inciso XI do artigo 18 c/c artigo 24, da Nova Lei de Licitações e Contratos, seria direcionada aos casos em que a Administração adota a exceção legal, o que não é o caso dos autos.

Nesse diapasão, a interpretação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, acerca do disposto no artigo 24, da Nova Lei de Licitações:

“Não podemos perder de vista que a regra é a publicidade, conforme estabelecido no artigo 13 desta Lei, assim, qualquer decisão que suprima o limite a publicidade ou a divulgação deve ser justificada e é nesse caminho que segue o caput do presente artigo 24. Contudo, a própria cabeça do artigo resguardou a divulgação dos elementos e demais informações necessárias à formulação das propostas. A obrigatoriedade de a Administração disponibilizar aos licitantes todos os elementos necessários à formulação das propostas sempre foi objeto de orientação desta e. Corte de Contas, tendo decidido neste sentido por diversas vezes, tais como nos processos TC-017392.989.20, TC-018208.989.20, TC- 019289.989.20, TC-019631.989.20, TC-021718.989.20, TC-023551.989.20, TC-026346.989.20, TC-026370.989.20, TC-005045.989.21, TC 008317.989.21, TC-012577.989.21 e outros.” (TCESP. Comentários – Artigo 24. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/24>).

Dessa forma, em consonância ao posicionamento do Tribunal de Contas Paulista, tratando-se o caso de orçamento aberto, não aplicável a exigência de motivação, prevista no artigo 18, inciso XI c/c artigo 24, da



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Nova Lei de Licitações e Contratos.

III. MODALIDADE LICITATÓRIA

De acordo com o artigo 29 da Lei nº 14.133/2021, a modalidade de Pregão é aplicável para a aquisição de bens e serviços comuns, desde que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade definidos.

Nesse sentido, considerando a existência de indicação no Termo de Referência (item 1.2 – Remessa 357480 e 358830), a manifestação da Diretoria de Planejamento que atestou a natureza comum do objeto (Remessa 363041) e Análise Prévia – Procuradoria nº 10/2025 (Remessa 365841), entende-se que o procedimento licitatório em exame atende a essa exigência, bem como o artigo 85 do Ato da Mesa nº 17/2023, além de observar o princípio de economicidade e propiciar o aumento da competitividade.

IV. PESQUISA DE PREÇOS

Nos termos do afirmado pela Divisão de Compras e Licitações (Remessa 362179), em observância ao artigo 54, do Ato da Mesa 17/2023, a composição da cesta de preços foi composta de forma variada, mediante pesquisa de preços com: Contratações similares da Administração Pública; Orçamentos fornecedores; e, Preço retirado do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Entretanto, conforme alertado na Análise Prévia da Procuradoria nº



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

10/2025 (Remessa 365841), a pesquisa de preços com fornecedores não alcançou o número mínimo de três, razão pela qual recomendou-se ao setor competente a complementação e a justificativa da escolha dos fornecedores que compuseram a cesta de preços, conforme exigido pelo inciso IV do §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 14133/2021.

No que se refere ao mínimo de fornecedores para a composição da cesta de preços a exige expressamente que seja composta com “no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital” (inciso IV do §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 14133/2021).

Nesse mesmo sentido, o Manual de Compras e Licitações da Câmara Municipal de Santos – 2023 (p. 48) orienta que “a pesquisa com os fornecedores (ao menos três), desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. A pesquisa de preços exclusivamente realizada através de fornecedores, deverá ser justificada”.

De fato o artigo 23, §1º, inciso IV, da Lei Federal 14.133/2021 e o artigo 54, inciso IV, do Ato da Mesa 17/2023, exigem a pesquisa com o mínimo de três fornecedores, não estabelecendo, no entanto, exceção de utilização de menor quantidade de fornecedores, quando se adota o critério variado para apuração da cesta de preços.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Nessa linha, o artigo 55 do Ato da Mesa 17/2023, ao especificar a forma de obtenção dos preços na fase interna do procedimento licitatório, determina que o método (seja média, mediana ou menor preço dos valores obtidos) e o cálculo aplicado deve incidir sobre o conjunto de três ou mais preços obtidos na forma do artigo 49 (que remete ao estabelecido no § 1º, do art. 23, da Lei Federal nº 14.133/2021).

O referido dispositivo (Art. 55), em seu parágrafo 4º, permite, de forma a excepcional, que se admita a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores, desde que justificada.

Art. 55. 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 3 (três) ou mais preços, oriundos dos parâmetros de que trata o art. 49 deste Ato, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados no procedimento pelo setor competente.

§ 2º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 3º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Excepcionalmente, mediante justificativa do setor competente, será admitida a pesquisa com menos de 3 (três) preços ou fornecedores. (destacamos)

Vale lembrar que na “interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (Art. 22, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

- LINB), razão pela qual, a necessidade de os atos administrativos serem motivados.

A dicção do parágrafo 4º e do *caput* do artigo 55 em cotejo com o artigo 54 do Ato da Mesa 17/2023, leva a entender que a composição da cesta de preços deverá ter, no mínimo, três preços válidos, sendo priorizados os critérios descritos nos incisos I e II do artigo 54 (contratações públicas similares e preços públicos), sendo necessária a prévia justificativa pela opção de adoção exclusiva do critério pesquisa por fornecedores que deverão ser realizadas, ao menos, com três fornecedores. Em um ou outro caso, não se alcançando a pesquisa ao menos de 3 (três) preços ou fornecedores, se faz necessária a apresentação de justificativa, não sendo, portanto, necessária uma complementação, com nova tentativa de pesquisa de preços com fornecedores.

A pesquisa apresentada aos autos alcançou três preços para cada item dos serviços, contudo, utilizou de pesquisa com fornecedores em número inferior ao exigido por lei (artigo 23, inciso IV, Lei Federal nº 14.133/2021 c/c artigo 54, inciso IV, Ato da Mesa nº 17/2023), na medida que a norma não contém exceção a dizer que, quando se utiliza de critério variado para a composição da cesta de preços, poder-se-á utilizar pesquisa com menos de três fornecedores para a sua composição.

Compreendendo a pesquisa de preços ato essencial, formal e indispensável ao procedimento licitatório, estando ausente nos autos a manifestação do setor competente que justifique a utilização de quantidade



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

menor de fornecedores àquela exigida pela lei, tendo esse critério sido utilizado para a composição da cesta de preços, em observância ao alertado na Análise Prévia nº 10/2025 (Remessa 365841), a ausência dessa justificativa pode comprometer a validade da pesquisa realizada e a higidez do procedimento.

Dessa forma, nos termos do §4º do artigo 55 do Ato da Mesa 17/2023, entende-se que, ainda que a pesquisa tenha sido realizada com critérios variados, necessária a juntada da justificativa da utilização de apenas um fornecedor se faz necessária, compreendendo-se ela suficiente para se adequar o procedimento. Recomenda-se, portanto, a adequação.

V. TERMO DE REFERÊNCIA

Nos termos do artigo 6º inciso XXIII da Lei Federal nº 14.133/2021, o Termo de Referência é um *documento necessário para a contratação de bens e serviços*, que deve conter contemplar os seguintes parâmetros e elementos:

- 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

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

No caso dos autos, conforme ressaltado na Análise Prévia – Procuradoria. Nº 10/2025, o Termo de Referência apresentado atende às exigências legais, pois, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos dispositivos acima citados.

VI. DA ANÁLISE DE RISCOS

O artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deverá abarcar a análise dos riscos, a qual deve “envolver todo o ciclo de contratação, desde a definição do objeto até o seu recebimento, ou seja, as fases de planejamento, seleção dos fornecedores, gestão de contratos, desfazimento e sucessão contratual”, conforme orientações do Manual de Compras e Licitações da Câmara Municipal de Santos 2023.

Convém ressaltar que, a avaliação empreendida neste ato se refere ao aspecto formal de apresentação do documento essencial da fase licitatória, não está compreendido no aspecto jurídico, portanto, o exame do conteúdo da análise de riscos, especialmente, no que se refere ao esgotamento das



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

possibilidades de riscos possíveis referentes ao objeto da demanda.

Conforme destacado na Análise Prévia – Procuradoria nº 10/2025 (Remessa 365841), consta que foi realizada e juntada na Remessa 354557, da qual se depreende que foram consideradas as fases interna, externa e execução do contrato, analisadas e pontuadas nos riscos 01 a 04 do referido documento, desse modo, se pode verificar que o referido requisito foi atendido.

VII. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Reserva Orçamentária é o documento necessário do órgão ou entidade que está promovendo a contratação para a comprovação de que há dotação orçamentária suficiente para fazer frente às futuras despesas, declarando a disponibilidade do saldo em conformidade com a o Plano Plurianual (se for o caso) e com a Lei Orçamentária Anual.

Com efeito, é fundamental que existam recursos disponíveis conforme determina o artigo 150 da Lei 14.133/2021: *“Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.”*

Em outras palavras, a lei veda a celebração de contrato, bem como a



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

execução de despesa sem a **prévia e suficiente** dotação orçamentária ou sem autorização específica do poder competente. No caso dos autos consta a reserva orçamentária nº 62/2025, juntada na Remessa 362905, compreendido atendimento aos artigos 105 e 150, da Lei Federal nº 14133/2021.

VIII. DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A minuta de edital deve se atentar ao que dispõe o artigo 25 da Lei Federal nº 14.133/21. Vejamos:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Observado o dispositivo colacionado supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de pregão eletrônico, atendeu aos requisitos dispostos na legislação, no entanto, considerando que não há exigência de apresentação de amostras pelos licitantes, tanto no Estudo Técnico Preliminar quanto no Termo de Referência, entende-se desnecessárias as previsões contidas no 16.1.2.4; 16.1.2.5 e 16.1.6.3, do edital.

IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Convém lembrar que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

do Município, conforme determinam o artigo 54, *caput* e §1º, e o artigo 94 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Frisa-se 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 artigo 54, §3º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Por fim, destaca-se que, embora os documentos apresentados estejam, em sua maioria, em conformidade com a legislação vigente, recomenda-se:

1. A juntada da Portaria de pregoeiro e equipe que se encontra ausente no procedimento (item 13, Análise Prévia nº 10/2025 (Remessa 365841));
2. A juntada da justificativa da utilização de apenas um fornecedor para a formação da composição da cesta de preços, nos termos do §4º do artigo 55 do Ato da Mesa 17/2023 (item IV, *supra*);
3. A revisão dos itens 16.1.2.4; 16.1.2.5 e 16.1.6.3, do edital (item VIII, *supra*), uma vez que não há exigência, seja no Termo de Referência ou no Estudo Técnico Preliminar, de apresentação de amostras.

X. CONCLUSÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Diante do exposto, considerando-se os aspectos já destacados na Análise Prévia – Procuradoria nº 10/2025 (Remessa 365841) e demais elementos colacionados aos autos, o procedimento licitatório está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, desde que sejam atendidas as recomendações acima ressaltadas. Este parecer não constitui decisão, mas sim um auxílio técnico-jurídico à Administração para a tomada de decisão.

Santos, 06 de fevereiro de 2025.

(assina digitalmente)

Rita de Kassia de França Teodoro

Procuradora