



PARECER DA PROCURADORIA-GERAL

Processo nº 8655/2024

Protocolo nº 11209/2024 (*protocolado em 13/12/2024*)

Ofício Administrativo nº 1902/2024

Assunto: Contratação de empresa visando a aquisição de material de cozinha e limpeza para atender as demandas da Câmara Municipal de Linhares/ES.

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MATERIAL DE COZINHA E LIMPEZA. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA, BEM COMO ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. MENOR PREÇO POR ÍTEM, MODO DE DISPUTA ABERTO E FECHADO. POSSIBILIDADE.

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos submete o presente processo para análise e parecer acerca da (im)possibilidade da modalidade licitatória definida, bem como do edital e anexos para aquisição de materiais de cozinha, materiais de limpeza e materiais básicos, visando atender a demanda da Câmara Municipal de Linhares.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, disciplina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o que se verifica nos autos em questão.

Os autos vieram instruídos com:

- a) Solicitação para aquisição de materiais de consumo, materiais de limpeza e de gênero alimentício, visando atender a demanda da Câmara Municipal de Linhares, em fls. 02/06;
- b) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares em fl. 10**, bem como a designação dos membros da Comissão Permanente de Planejamento de Contratação;
- c) Estudo técnico preliminar (ETP) às fls. 17/46; Termo de Referência (TR) às fls. 49/71; Relatório de Cotação de Preço para Estimativa de Valor do ETP (fls. 73/450);



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- d) Documentação de Formalização da Pesquisa de Preço (fls. 73/450), cujas pesquisas foram realizadas por meio do Banco de Preços – NP Tecnologia e Gestão de Dados; Pannel de Preços – Ministério do Plan., Desen. E Gest. E Portal Nacional de Contratações Públicas - MGISP;
- e) Preço Médio da Proposta de Preços Simples (fls. 451/452); Valores Médios para Reserva Orçamentária (fl. 457); Ordenação de Despesa (fl. 459); Nota de Pré Empenho (fl. 463);
- f) Minuta do Edital, em fls. 467/490; Termo de Referência em fls. 491/513; Minuta do Contrato (fls. 514/531); Anexo III – Modelo: Proposta Vencedora (fls. 532/536); Anexo IV – Modelo: Declaração Unificada (fls. 537/538);
- g) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal em fl. 541**, manifestando pela *concordância aos termos previstos na MINUTA DO EDITAL, no Estudo Técnico Preliminar, no TERMO DE REFERÊNCIA, na Pesquisa de Preço e nos demais documentos elaborados para a presente contratação.* Designação do **Agente de Contratação** e da Equipe de Apoio em fls. 549;
- h) Despacho da Diretoria de Suprimentos em fls. 545/546 à Procuradoria para análise e parecer.

É o que importa relatar.

DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA JURÍDICA

A Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares, enquanto órgão consultivo, deve prestar consultoria jurídica, ou seja, possui legitimidade para manifestar-se **somente quanto à legalidade da ação administrativa**, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do **administrador público**, e não da Procuradoria que lhe dá assessoramento jurídico.

Saliente-se que a presente manifestação toma por base, *exclusivamente*, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Assim, cabe à assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar nos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Linhares**, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Faz-se necessário registrar também que esta Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares é um órgão *meramente* consultivo, emitindo-se pareceres *strictum* jurídico-opinativo, estando as autoridades competentes desvinculadas a seguir, ante a ausência de força vinculante. *Destarte*, compete ao presente órgão tão somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas. Não diferente, disciplina o notório doutrinador Dr. Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252) que ensina que os **“atos consultivos são aqueles**



em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”, não tendo o condão compulsório do presente parecer deste Órgão consultivo às decisões do Gestor.

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da **Lei Federal nº 14.133/2021**, disciplina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o que se verifica nos autos em questão, conforme preconiza o artigo 18, *vejamos*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - 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;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - 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;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

A pretensão de realizar **processo licitatório** para a aquisição dos itens mencionados no presente processo pela Câmara Municipal de Linhares, por meio da modalidade Pregão Eletrônico possui amparo na Lei nº 14.133/2021, *vejamos*:

Art. 6º:

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Em *exegese* ao artigo 18 da Lei 14.133/2021, podemos chegar a seguinte análise necessária:

- (a) estudo técnico preliminar, quando necessário;
- (b) o termo de referência;
- (c) a justificativa da necessidade da contratação;
- (d) a pesquisa de preços;
- (e) a previsão de recursos orçamentários;
- (f) a autorização da autoridade competente para abertura da licitação;
- (g) designação do agente de contratação e equipe de apoio;
- (h) a minuta do edital, contendo os anexos.

Assim, da análise do Estudo técnico preliminar (ETP) às fls. 17/46; Termo de Referência (TR) às fls. 49/71; Relatório de Cotação de Preço para Estimativa de Valor do ETP (fls. 73/450); justifica-se a adoção da modalidade licitatória Pregão Eletrônico, tendo em vista que o serviço a ser contratado é usualmente ofertado no mercado.

O **Estudo Técnico Preliminar** apresentado nos autos em fls. 17/46 possui os seguintes elementos: descrição da necessidade da contratação; levantamento de mercado com descrição do serviço e estimativa a serem contratadas e a devida solução como um todo; requisitos da contratação; estimativa de preço; contratações correlatas; demonstração dos resultados pretendidos; providências; possíveis impactos ambientais; viabilidade da contratação e; conclusão, *portanto*, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

A Lei de Licitações 14.133/2021, notadamente em seu art. 6º, inciso XXIII, determina que termo de referência é o **documento necessário para a contratação de bens e serviços**, devendo conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- 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**;

Da análise do **Termo de Referência** em fls. 49/71 e Termo de Referência em fls. 491/513, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, conforme prints a seguir:

2. DO OBJETO

- 2.1. O presente Termo de Referência tem por objetivo a contratação de empresa visando a Aquisição de materiais de consumo para atender as demandas da Câmara Municipal de Linhares.
- 2.2. Os objetos da presente licitação encontram-se descritos no item 4 deste Termo de Referência, devidamente especificados, com as exigências mínimas de padronização e qualidade esperadas.

3. DA JUSTIFICATIVA

3.1 A presente contratação tem como finalidade assegurar o fornecimento de itens essenciais ao funcionamento diário da Câmara Municipal de Linhares. A disponibilidade contínua desses materiais é indispensável para manter a rotina administrativa e operacional desta Casa de Leis. A ausência desses itens causaria transtornos imediatos ao expediente interno e comprometeria diretamente a qualidade e a eficiência do atendimento prestado à população linharenses, impactando negativamente o cumprimento das funções legislativas e administrativas. Com essa aquisição, busca-se garantir a continuidade dos serviços, evitando interrupções e promovendo a organização e eficiência no uso dos recursos públicos.

3.2 A presente contratação será regida de acordo com a Lei Nº 14.133 de 01 de abril de 2021.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Há nos autos a **Documentação de Formalização da Pesquisa de Preço** (fls. 73/450), cujas pesquisas foram realizadas por meio do Banco de Preços – NP Tecnologia e Gestão de Dados; Painel de Preços – Ministério do Plan., Desen. E Gest. E Portal Nacional de Contratações Públicas - MGISP, destacando-se ainda que há **preço médio** e **quadro comparativo**, conforme já registrado anteriormente.

Quanto à **previsão de recursos orçamentários**, houve cumprimento a tal requisito, tendo em vista os Valores Médios para Reserva Orçamentária (fl. 457); Ordenação de Despesa (fl. 459); Nota de Pré Empenho (fl. 463).

A **autorização da autoridade competente** para deflagração do procedimento licitatório, de cuja imprescindibilidade em fls. 10 e 541.

A **designação do agente de contratação e equipe de apoio** consta em fl. 549 dos autos.

A **Minuta do Edital**, em fls. 467/490; Termo de Referência em fls. 491/513; Minuta do Contrato (fls. 514/531); Anexo III – Modelo: Proposta Vencedora (fls. 532/536); Anexo IV – Modelo: Declaração Unificada (fls. 537/538).

Relativamente à **minuta do contrato** (fls. 467/490), verifico que estão em consonância ao art. 92 da Lei de Licitações, estando as cláusulas obrigatórias insertas. Desta feita, o procedimento licitatório ora em análise está embasado nos artigos da lei vigente, estando assim dentro dos limites da legalidade.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, alicerçado no *artigo 53 da Lei nº 14.133/2021*, esta Procuradoria-Geral **OPINA** pela **POSSIBILIDADE** da realização de procedimento **LICITATÓRIO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA VISANDO A AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE COZINHA E LIMPEZA PARA ATENDER AS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**, segundo configurações mínimas solicitadas em conformidade com as especificações do presente Termo de Referência, especificados nos anexos deste Edital, sob o regime de **MENOR PREÇO POR ITEM**, modo de disputa **ABERTO E FECHADO**, a qual será processada e julgada em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se ainda que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto do Estudo Técnico Preliminar e/ou Termo de Referência, ficando a presente manifestação adstrita às questões jurídicas, pois a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, com o fito de evitar conflitos de interesses, sendo necessário repartir as funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade, ou, até mesmo, usurpar competência que não lhe é devida.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, reiterando-se que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, facultando-se, portanto, ao gestor público decidir de forma diversa da orientação jurídica delineada se assim o entender.

É o PARECER, **s.m.j.**

Linhares/ES, 13 de janeiro de 2025.

ULISSES COSTA DA SILVA

Procurador Jurídico