



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº: 2088/2025.

Protocolo nº: 2712/2025 (*protocolado em 17/02/2025*).

Ofício Administrativo nº: 333/2025.

Autora: DARÍLIA BUZATTO. (*Diretora Geral*)

Assunto: Solicita autorização para contratação de empresa especializada no fornecimento de medalha de reconhecimento, comenda de mérito "Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti" para atender demanda da Câmara Municipal de Linhares/ES.

Ementa: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. COMENDA DE MÉRITO MARIA LÚCIA CORRÊA GROSSI ZUNTI. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA, BEM COMO ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. MENOR PREÇO POR ITEM, MODO DE DISPUTA ABERTO E FECHADO. LEI 14.133/2021. 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 a contratação de empresa especializada no fornecimento de medalha de reconhecimento, comenda de mérito "Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti" para atender demanda da Câmara Municipal de Linhares/ES.

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 contratação de empresa especializada no fornecimento de medalha de reconhecimento, comenda de mérito "Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti" para atender demanda da Câmara Municipal de Linhares/ES, em fls. 02/06;
- b) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares em fl. 10**, bem como a designação dos membros a) *Cleidiane Passos*; b) *Sarah Silva Rossi*; c) *Jéssyca Marquez Santos Querendo*;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- d) *Danielli Sant'Anna Bobbio* para composição dos membros da Comissão Permanente de Planejamento de Contratação, conforme Portaria nº 024/2025.
- c) **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 17/37; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 38/40; **Pesquisa de Preço** em fls. 42/47; Orçamento Prévio para Cotação de Preço em fl. 48; E-mails enviados e recebidos em fls. 49/55; Pesquisa no PNCP em fls. 56/64; Quadro de Comparativo de Preços em fl. 65; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 68; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 69; Ordenação de Despesa em fl. 71; Nota de Pré Empenho em fl. 75;
- d) **Despacho da Diretoria de Suprimentos à Presidência da Câmara Municipal de Linhares** com fito de sugerir autorização para realização abertura de processo licitatório, visando ampliar a competitividade e viabilizar a contratação em condições mais vantajosas para a administração, tendo em vista que apesar da ampla divulgação e das diligências de pesquisa de mercado realizadas, não houve retorno de fornecedores interessados durante o processo de contratação direta. Apenas um orçamento foi recebido, com valor significativamente superior à estimativa média elaborada previamente em fl. 77;
- e) Nova **Autorização** da Presidência em fl. 79;
- f) **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 10/2025** em fls. 86/118; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 119/145;
- g) **Minuta do Edital**, em fls. 150/175; Termo de Referência – anexo I em fls. 176/192; Anexo II – Modelo de Proposta Vencedora em fls. 193/195; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fls. 196/197;
- h) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal em fl. 200**, 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 fl. 202;
- i) Despacho da Diretoria de Suprimentos em fls. 205/206 à *douta* Procuradoria para análise e parecer;
- j) Relação de Compras por período – *materiais*, fls. 208/210.

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

Como sabido, público e notório, a Lei nº 8.666/1993 fora revogada em 30/12/2023. Ante a todo o exposto, alicerçado à fundamentação apresentada, **utilizar-se-á os trâmites licitatórios disciplinados pela Lei nº 14.133/2021**. Pois bem, adentremos a análise ao *caso in concreto*.

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:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- 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;*
- 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;*



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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 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 nº 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 **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 17/37; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 38/40; **Pesquisa de Preço** em fls. 42/47; Orçamento Prévio para Cotação de Preço em fl. 48; E-mails enviados e recebidos em fls. 49/55; Pesquisa no PNCP em fls. 56/64; Quadro de Comparativo de Preços em fl. 65; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 68; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 69; Ordenação de Despesa em fl. 71; Nota de Pré Empenho em fl. 75 e após melhor análise, fora optado em realização de processo licitatório, vindo então a ser realizado **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 10/2025** em fls. 86/118; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 119/145; 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. 86/118 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 nº 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:

- 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. 119/145, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente (fls. 10, 79 e 200) para a instauração do processo de contratação, MINUTA DO EDITAL, no Estudo Técnico Preliminar, no TERMO DE REFERÊNCIA, na Pesquisa de Preço e nos demais documentos elaborados para a presente contratação.

2. DO OBJETO

2.1. *Contratação de empresa especializada na confecção de medalhas, com o objetivo de atender à realização da Sessão Solene de entrega da Comenda de Mérito Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti, promovida pela Câmara Municipal de Linhares/ES.*

3. DA JUSTIFICATIVA

3.1. *A Diretora Geral da Câmara Municipal de Linhares (CML), Sra. Darília Buzatto, solicitou a contratação de empresa especializada na confecção de medalhas, com o objetivo de atender à realização da Sessão Solene de entrega da Comenda de Mérito Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti, promovida pela Câmara Municipal de Linhares/ES.* 3.2. *Considerando o Art. 87, § 4º, inciso IV do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, que prevê a convocação de Sessões Solenes para proceder à entrega de honrarias e outras homenagens que a Câmara entender relevantes.* 3.3. *Considerando que a Comenda de Mérito "Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti", instituída pela Lei Municipal nº 4.165, de 24 de novembro de 2023, será concedida a educadores e fazedores de cultura que tenham prestado relevantes serviços à sociedade linharenses, seja nos espaços formais ou informais da Educação e Cultura.* 3.4. *Considerando que a concessão da Comenda de Mérito "Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti" será outorgada a personalidades com conduta ilibada e reconhecida trajetória profissional na área da Educação ou Cultura, que tenham contribuído significativamente para o desenvolvimento do município.* 3.5. *Considerando que a Câmara Municipal de Linhares realiza anualmente a Sessão Solene para concessão de honrarias, reconhecendo personalidades que se destacam na valorização da cultura e educação local.* 3.6. *Considerando a importância de valorizar e reconhecer publicamente aqueles que contribuem para o progresso cultural e educacional de Linhares, justificando assim a aquisição de medalhas e diplomas para a realização da Sessão Solene.* 3.7. *Considerando que a medalha da Comenda terá um design específico conforme a Lei nº 4.165/2023, sendo composta por uma insígnia metálica dourada, uma fita nas cores*



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

da bandeira de Linhares e um estojo azul marinho, e que a personalização deste material requer a contratação de empresa especializada. 3.8. Nota-se que a entrega das medalhas e diplomas em um evento oficial fortalece o caráter solene da homenagem, reconhecendo o mérito daqueles que ajudaram a construir e valorizar o município de Linhares. 3.9. Dessa forma, torna-se necessária a contratação de empresa especializada na confecção de medalhas e diplomas, considerando a especificidade dos materiais exigidos na Lei nº 4.165/2023, garantindo qualidade e adequação aos critérios estabelecidos. 3.10. Dessa forma, o Ofício apresentado pela Diretora Geral informa a necessidade da contratação da empresa para o fornecimento dos materiais citados, visando cumprir com as exigências da Lei nº 4.165/2023 e do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares.

Há nos autos a **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 38/40; **Pesquisa de Preço** em fls. 42/47; Orçamento Prévio para Cotação de Preço em fl. 48; E-mails enviados e recebidos em fls. 49/55; Pesquisa no PNCP em fls. 56/64; **Quadro de Comparativo de Preços em fl. 65.**

Importante *consignar*, que houve pesquisa de preço inicial (fls. 38/47) antes da autorização da Presidência pra que houvesse abertura de licitação, entendendo esta Procuradoria que não há necessidade de nova pesquisa de preço após tal autorização, podendo o ETP e o novo TR realizar os mesmos parâmetros realizados, tendo em vista que lapso de tempo da pesquisa de preço pretérita e da nova tomada de decisão de realização de processo licitatório se mostrou próxima.

Quanto à ***previsão de recursos orçamentários***, houve cumprimento a tal requisito, tendo em vista os **Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 68;** Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 69; Ordenação de Despesa em fl. 71; **Nota de Pré Empenho em fl. 75.**

A ***autorização da autoridade competente*** para deflagração do procedimento licitatório, de cuja imprescindibilidade em fls. fls. 10, 79 e 200. A ***designação do agente de contratação e equipe de apoio*** consta em fl. 202 dos autos.

A **Minuta do Edital**, em fls. 150/175; Termo de Referência – anexo I em fls. 176/192; Anexo II – Modelo de Proposta Vencedora em fls. 193/195; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fls. 196/197. Da análise percebe-se que não houve a juntada da minuta do contrato, entretanto, tal tema fora disciplinado no Termo de Referência em fl. 20, fl. 124 e fl. 170, ***nos termos do artigo 95, inciso II da Lei 14.133/2021, por se tratar de entrega imediata.***

Por fim, destaca-se ainda que conforme relação de compras do ano de 2025 (*materiais*), notadamente em fls. 208/210, houve contratação de materiais, *entretanto*, não se trata de fracionamento de despesas.



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**, com objeto de *empresa especializada na confecção de medalhas, com o objetivo de atender à realização da Sessão Solene de entrega da Comenda de Mérito Maria Lúcia Corrêa Grossi Zunti, promovida pela Câmara Municipal de Linhares/ES*, 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, e suas alterações, Lei Complementar nº 123/06, 147/14 e suas alterações e tudo em conformidade com o Processo nº 2088/2025*.

Ressalta-se ainda que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto do **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 17/37; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 38/40; **Pesquisa de Preço** em fls. 42/47; Orçamento Prévio para Cotação de Preço em fl. 48; E-mails enviados e recebidos em fls. 49/55; Pesquisa no PNCP em fls. 56/64; Quadro de Comparativo de Preços em fl. 65; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 68; e **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 10/2025** em fls. 86/118; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 119/145; **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.

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, 27 de março de 2025.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral