



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº: 3412/2025.

Protocolo nº: 4107/2025 (*protocolado em 14/03/2025*).

Ofício Administrativo nº: 519/2025.

Autora: DARÍLIA BUZATTO. (*Diretora Geral*)

Assunto: Informa da necessidade de aquisição de material de consumo para atender a demanda da Câmara Municipal de Linhares/ES.

Ementa: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MATERIAL DE CONSUMO. 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, visando aquisição de materiais de consumo para atender as demandas 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 visando a aquisição de materiais de consumo para atender as demandas da Câmara Municipal de Linhares em fl. 02;
- b) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares em fl. 13**, bem como a designação dos membros *a) Cleidiane Passos; b) Sarah Silva Rossi; c) Jorge Paulo de Almeida* para composição dos membros da Comissão Permanente de Planejamento de Contratação, conforme Portaria nº 024/2025.
- c) Requerimentos em fls. 18/20;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- d) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** em fls. 21/59; **Pesquisa de Preço** *anexo II* em fls. 59/580; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 581/603; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 605/608; Quadro de Comparativo de Preços em fl. 609/616; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 619/621; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 622; Ordenação de Despesa em fl. 624; Nota de Pré Empenho em fl. 628;
- e) **Minuta do Edital**, em fls. 632/653; Termo de Referência – anexo I em fls. 654/673; Anexo II – Modelo de Proposta Vencedora em fls. 674/678; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fl. 679;
- f) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal em fl. 680**, 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. 682;
- g) Despacho da Diretoria de Suprimentos em fls. 686/687 à *douta* Procuradoria para análise e parecer;
- h) Relação de Compras por período – *materiais*, fls. 689/691.

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:

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,



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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;

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.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

§ 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 **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** em fls. 21/59; **Pesquisa de Preço** *anexo II* em fls. 59/580; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 581/603; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 605/608; Quadro de Comparativo de Preços em fl. 609/616; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 619/621; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 622; Ordenação de Despesa em fl. 624; Nota de Pré Empenho em fl. 628; 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. 21/580 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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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. 581/603, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente (fls. 13 e 680) 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 visando 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 aquisição de materiais de consumo tem como finalidade garantir a reposição adequada do estoque do Almojarifado da Câmara Municipal de Linhares (CML), assegurando o pleno funcionamento das atividades institucionais. A reposição contínua desses insumos é essencial para evitar impactos negativos na rotina administrativa e na prestação de serviços à população. 3.2 Os materiais de consumo englobam produtos de higiene, limpeza, copa e cozinha, manutenção predial, e outros itens essenciais ao suporte administrativo e operacional. A ausência desses insumos comprometeria diretamente a qualidade dos serviços prestados, podendo impactar desde a conservação das instalações até a eficiência das atividades legislativas e administrativas. 3.3 A manutenção de um estoque regulado no almojarifado previne desabastecimentos e garante que todos os setores da Câmara disponham dos recursos necessários para desempenhar suas funções com segurança, higiene e eficiência. Além disso, um planejamento adequado reduz desperdícios, otimiza os processos de aquisição e evita compras emergenciais que possam resultar em custos adicionais. 3.4 A aquisição planejada desses materiais é estratégica, pois contribui para a regularidade dos serviços internos, a conservação do patrimônio público e o bem-estar de servidores e visitantes. Esses itens são fundamentais para a infraestrutura da instituição e para o desenvolvimento das atividades cotidianas. 3.5 A definição dos quantitativos a serem adquiridos foi baseada na média de consumo dos últimos meses, alinhada à projeção de necessidades futuras. A metodologia adotada segue as diretrizes de uma Política de Estoque feita pelo almojarifado da casa, visando minimizar riscos de desabastecimento e garantindo que a Câmara disponha dos insumos necessários até a conclusão de novos processos de aquisição. 3.6 A presente contratação será regida de acordo com a Lei N° 14.133 de 01 de abril de 2021.

Há nos autos a **Pesquisa de Preço** anexo II em fls. 59/580; **Termo de Referência (TR)** e anexos às fls. 581/603; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 605/608; Quadro de Comparativo de Preços em fl. 609/616.

Quanto à **previsão de recursos orçamentários**, houve cumprimento a tal requisito, tendo em vista os **Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 619/621**; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 622; Ordenação de Despesa em fl. 624; **Nota de Pré Empenho em fl. 628**.

A **autorização da autoridade competente** para deflagração do procedimento licitatório, de cuja imprescindibilidade em fls. 13 e 680. A **designação do agente de contratação e equipe de apoio** consta em fl. 682 dos autos.

A **Minuta do Edital**, em fls. 632/653; Termo de Referência – anexo I em fls. 654/673; Anexo II – Modelo de Proposta Vencedora em fls. 674/678; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fl. 679.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Da análise percebe-se que não houve a juntada da minuta do contrato, entretanto, tal tema fora disciplinado no Termo de Referência em fl. 661, *nos termos do artigo 95, inciso II da Lei 14.133/2021*, **por se tratar de entrega imediata.**

Da análise aos itens que se pretendem adquirir e a relação de compras, percebe-se que foram compradas 160 unidades do álcool 70° INPM no ano de 2025 e, pretende-se no presente processo nova aquisição de álcool, *entretanto*, agora álcool 46° INPM.

O álcool 70° INPM possui cerca de 70% de concentração alcoólica, sendo mais eficaz na desinfecção de superfícies e eliminação de microrganismos. Já o álcool 46° INPM, com menor concentração de etanol, é utilizado para limpeza comum, sem propriedades desinfetantes relevantes. Em termos de exposição contínua à pele, o álcool 70° é mais agressivo, promovendo ressecamento intenso, irritações e possíveis lesões cutâneas, devido à remoção da camada lipídica natural. O álcool 46°, embora também possa causar ressecamento, é consideravelmente menos agressivo, tornando-se uma opção mais benéfica em casos de contato frequente, com menor risco de danos dermatológicos.

No caso concreto, não se configura fracionamento de despesas, uma vez que a contratação anterior se refere a álcool 70° INPM, destinado à desinfecção de superfícies, enquanto a nova aquisição objetiva a compra de álcool 46° INPM, apropriado para limpeza geral. Trata-se, portanto, de objetos com finalidades distintas, não se tratando assim de fracionamento, nem tão pouco falta de planejamento.

Por fim, destaca-se ainda que conforme relação de compras do ano de 2025 (*materiais*), notadamente em fls. 689/691, 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 *contratação de empresa visando aquisição de materiais de consumo 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**, e suas alterações, Lei Complementar nº 123/06, 147/14 e suas alterações e tudo em conformidade com o Processo nº 3412/2025.

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 (ETP)** em fls. 21/59; **Pesquisa de Preço** *anexo II* em fls. 59/580; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 581/603; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 605/608; Quadro de Comparativo de Preços em fl. 609/616; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 619/621; Valores Médios para



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

a Reserva Orçamentária em fl. 622; Ordenação de Despesa em fl. 624; Nota de Pré Empenho em fl. 628; 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, 07 de abril de 2025.



(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral