



## **PARECER DA PROCURADORIA-GERAL**

**Processo n° 6662/2025**

**Protocolo n° 8208/2025** (*protocolado em 08/05/2025*)

**Ofício Administrativo n° 895/2025**

**Autora: DARÍLIA BUZATTO** (*Diretora Geral*)

**Ementa:** LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E EXECUÇÃO DE EVENTOS VINCULADOS AO PROGRAMA "CÂMARA ITINERANTE", PARA ATENDER AS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA, BEM COMO ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. MENOR PREÇO GLOBAL, MODO DE DISPUTA ABERTO E FECHADO. LEI 14.133/2021. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CONSIDERAÇÕES.

### **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 a contratação de empresa especializada em organização, planejamento, coordenação e execução de eventos vinculados ao programa "câmara itinerante", para atender as demandas da Câmara Municipal de Linhares/ES.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da Lei Federal n° 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 contratação de empresa especializada em organização, planejamento, coordenação e execução de eventos vinculados ao programa "câmara itinerante", para atender as demandas da Câmara Municipal de Linhares/ES, fls. 02/04; Resolução n° 004/2021, fls. 05/08;
- b) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares em fls. 10 e 12**, bem como a designação dos membros *a) Cleidiane Passos; b) Jorge Paulo de Almeida; c) Jéssyca Marquez Santos Querendo* para composição dos membros da Comissão Permanente de Planejamento de Contratação, conforme Portaria n° 024/2025.



- c) **Estudo Técnico Preliminar nº 16/2025 (ETP)** em fls. 19/51; **Pesquisa de Preço** em fls. 82/140; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 52/77; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 78/81; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 141/144; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 147; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 151; Ordenação de Despesa em fls. 148/149; Nota de Pré Empenho em fl. 155;
- d) **Minuta do Edital**, em fls. 161/186; Termo de Referência – anexo I em fls. 187/209; Sub-anexo I Instrumento de Medição de Resultados em fls. 210/212; Anexo II – Minuta do Contrato em fls. 213/233; Anexo III não há; Anexo IV - Modelo da Proposta Vencedora em fls. 234/236; Anexo V - Modelo Declaração Unificada em fls. 237/239;
- e) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal em fl. 242**, 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. 244;
- f) Despacho da Diretoria de Suprimentos em fls. 247/248 à *douta* 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

Como sabido, público e notório, a Lei nº 8.666/1993 fora revogada em 30/12/2023. Ante 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, 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 objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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 nº 16/2025 (ETP)** em fls. 19/51; **Pesquisa de Preço** em fls. 82/140; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 52/77; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 78/80; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 141/144; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 147; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 151; Ordenação de Despesa em fls. 148/149; Nota de Pré Empenho em fl. 155; 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. 19/51 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:***



# 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. 52/77, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente (**fls. 10, 12 e 242**) 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 em organização, planejamento, coordenação e execução de eventos vinculados ao programa "Câmara Itinerante", para atender as demandas da Câmara Municipal de Linhares/ES.

**3. DA JUSTIFICATIVA** 3.1 A Câmara Municipal de Linhares/ES busca implementar o Programa Câmara Itinerante, com o objetivo de aproximar a população dos vereadores, fortalecendo os interesses e prioridades das comunidades. Essa iniciativa visa fornecer subsídios para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e melhorar a intermediação entre o legislativo e o executivo municipal.

Há nos autos a **Estudo Técnico Preliminar nº 16/2025 (ETP)** em fls. 19/51; **Pesquisa de Preço** em fls. 82/140; **Termo de Referência (TR)** e *anexos* às fls. 52/77; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 78/80; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 141/144; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 147.



Quanto à **previsão de recursos orçamentários**, houve cumprimento a tal requisito, tendo em vista o Quadro de Comparativo de Preços em fls. 141/144; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 147; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 151; Ordenação de Despesa em fls. 148/149; Nota de Pré Empenho em fl. 155.

A **autorização da autoridade competente** para deflagração do procedimento licitatório, de cuja imprescindibilidade em fls. **10, 12 e 242**. A **designação do agente de contratação e equipe de apoio** consta em fl. 244 dos autos.

A **Minuta do Edital**, em fls. 161/186; Termo de Referência – anexo I em fls. 187/209; Sub-anexo I Instrumento de Medição de Resultados em fls. 210/212; **Anexo II – Minuta do Contrato** em fls. 213/233; Anexo III não há; Anexo IV - Modelo da Proposta Vencedora em fls. 234/236; Anexo V - Modelo Declaração Unificada em fls. 237/239.

Da análise, percebe-se que nos anexos da *supra* Minuta, houve erro material, tendo em vista que do Anexo II houve a inserção do Anexo IV, sendo assim, **necessário tal retificação no Edital**.

As referidas minutas preenchem todos os requisitos legais explicitados na Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal nº 14.133/2021, de forma que este órgão consultivo é de manifestação **favorável** para a utilização da aludida minuta.

## 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 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E EXECUÇÃO DE EVENTOS VINCULADOS AO PROGRAMA “CÂMARA ÍTINERANTE”, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA 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 GLOBAL, 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 6662/2025.

**ATENTA-SE a honrosa Diretoria de Suprimentos** quanto da necessidade de retificação dos números sequenciais dos anexos do Edital.

Por fim, 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 nº 16/2025 (ETP)



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

em fls. 19/51; Pesquisa de Preço em fls. 82/140; Termo de Referência (TR) e *anexos* às fls. 52/77; Documento de Formalização da Pesquisa de Preço em fls. 78/80; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 141/144; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 147; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 151; Ordenação de Despesa em fls. 148/149; Nota de Pré Empenho em fl. 155; **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 como entendo.

Linhares/ES, 13 de maio de 2025.

**Thárcio Ferreira Demo**

Procurador-Geral