



PARECER DA PROCURADORIA-GERAL

Processo nº 10226/2025

Protocolo nº 12242/2025 (protocolado em 02/07/2025)

Ofício Administrativo nº 1251/2025

Autora: DARÍLIA BUZATTO (Diretora Geral)



Ementa: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA VISANDO À AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. MENOR PREÇO POR LOTE, MODO DE DISPUTA ABERTO/FECHADO. LEI Nº 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 a **contratação de empresa para fornecimento de materiais de consumo**, visando suprir as necessidades 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 visando contratar uma solução visando a **contratação de empresa(s) para fornecimento de materiais de consumo**, visando suprir as necessidades da Câmara Municipal de Linhares/ES (fls. 02/10), com e-mail enviado pelo setor de Almoxarifado da Câmara Municipal de Linhares; Solicitação de acréscimos de materiais em fls. 21/38;
- b) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares em fl. 14**, bem como a designação dos membros a) *Cleidiane Passos*; b) *Sarah Silva Rossi*; c) *Jéssyca Marquez Santos Querendo* para composição dos membros da Comissão Permanente de Planejamento de Contratação, conforme Portaria nº 024/2025.



- c) **Estudo Técnico Preliminar nº 21/2025 (ETP)** e anexos em fls. 39/124; **Pesquisa de Preço** em fls. 151/407; **Termo de Referência nº 01 (TR)** e anexos às fls. 125/147; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 148/150; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 408/412; **Termo de Referência nº 02 (TR)** e anexos às fls. 413/437; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 438/440; **Pesquisa de Preço** em fls. 441/835; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 836/843; **Preço Médio** da Proposta de Preços Simples em fls. 849/850 e fls. 853/855; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 851 e fl. 856; Ordenação de Despesa em fl. 847 e fl. 864; Nota de Pré Empenho em fls. 868/871;
- d) Manifestação da Diretoria de Suprimentos ao Setor Financeiro informando sobre valores da Ficha nº 09, solicitando suplementação em fl. 844; Setor Financeiro informa que houve a dotação orçamentária a ficha nº 09 em fls. 859/861;
- e) **Minuta do Edital**, em fls. 876/893; Termo de Referência – anexo I em fls. 893/911; Anexo II - Modelo da Proposta Vencedora em fls. 912/917; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fls. 918/918; **Minuta do Edital**, em fls. 919/936; Termo de Referência – anexo I em fls. 937/959; Anexo II - Modelo da Proposta Vencedora em fls. 960/968; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fls. 969;
- f) **Autorização** da Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES, concordando 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, fl. 974; Nomeação do **Agente de Contratação/Pregoeiro** e Equipe de Apoio em fl. 970 e fl. 971;
- g) Despacho da Diretoria de Suprimentos em fls. 977/978 à Procuradoria para análise e parecer. Relatório de Compras por período (somente materiais) em fls. 980/991.

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 os artigos 17 e 18 da citada legislação.

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, dos documentos juntados aos autos (anteriormente citados no relatório desta manifestação), justifica-se a adoção da modalidade licitatória Pregão Eletrônico, tendo em vista que os bens a serem contratados são usualmente ofertados no mercado.

Destaca-se inicialmente que a comissão de planejamento optou por realizar 02 (dois) Termos de Referências e duas minutas de Editais.



Tal iniciativa, além de possível, é assertiva, porquanto os itens são correlatos e a lista é extensa, justificando-se assim a adoção de dois editais, ante a escolha por Lote na contratação dos itens descritos no ETP.

O **Estudo Técnico Preliminar nº 21/2025 (ETP)** e anexos em fls. 39/124 apresentado nos autos 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; 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, conforme já disciplinado, o presente processo administrativo possui 02 (dois) **Termos de Referência**, sendo um em fls. 125/147 e fls. 413/437, constata-se a presença em ambos da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente (fls. 14 e 974) para a instauração do processo de contratação, minutas dos editais, no Estudo Técnico Preliminar, nos Termos de Referência, na Pesquisa de Preço e nos demais documentos elaborados para a presente contratação.



Há nos autos a **Estudo Técnico Preliminar nº 21/2025 (ETP)** e anexos em fls. 39/124; **Pesquisa de Preço** em fls. 151/407; **Termo de Referência nº 01 (TR)** e anexos às fls. 125/147; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 148/150; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 408/412; **Termo de Referência nº 02 (TR)** e anexos às fls. 413/437; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 438/440; **Pesquisa de Preço** em fls. 441/835; Quadro de Comparativo de Preços em fls. 836/843.

Quanto à ***previsão de recursos orçamentários***, houve cumprimento a tal requisito, tendo em vista o **Preço Médio** da Proposta de Preços Simples em fls. 849/850 e fls. 853/855; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 851 e fl. 856; Ordenação de Despesa em fl. 847 e fl. 864; Nota de Pré Empenho em fls. 868/871.

A ***autorização da autoridade competente*** para deflagração do procedimento licitatório consta às fls. 14 e 974. A ***designação do agente de contratação e equipe de apoio*** consta à fls. 970 para o **PE 014/2015** e em fls. 971 para o **PE 014/2015**.

Há nos autos **Minuta do Edital (PE 014/2015)**, em fls. 876/893; Termo de Referência – Anexo I em fls. 893/911; Anexo II - Modelo da Proposta Vencedora em fls. 912/917; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fls. 918/918; **Minuta do Edital (PE 014/2015)**, em fls. 919/936; Termo de Referência – anexo I em fls. 937/959; Anexo II - Modelo da Proposta Vencedora em fls. 960/968; Anexo III - Modelo Declaração Unificada em fls. 969.

Em detida análise, 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.

Em arremate, vale destacar que o procedimento está alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, sobretudo quanto aos ODS nº 12 e 16, metas 12.7 e 16.6, que dispõem, respectivamente, como metas “Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” e “Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”.

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 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 LOTE, 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 3106/2025.

Destaca-se que esta Procuradoria **não possui competência na elaboração do Estudo Técnico Preliminar e dos Termos de Referência**, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas fases da contratação, zelando pelo seu bom andamento, em observância ao princípio da celeridade. Nesse sentido, orienta-se que a equipe de planejamento realize as seguintes diligências: estudos técnicos preliminares e demais documentos que devam instruir o procedimento administrativo de contratação; anteprojeto, termo de referência ou projeto básico; pesquisa de preços de mercado; mapa de riscos da contratação, quando aplicável; minuta do edital, do contrato e da ata de registro de preço, quando aplicável.

Ressalta-se ainda que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, 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, 20 de agosto de 2025.

Thárcio Ferreira Demo
Procurador-Geral