



PARECER DA PROCURADORIA-GERAL

Processo nº 10711/2025

Protocolo nº 12822/2025 (*protocolado em 10/07/2025*)

Ofício Administrativo nº 1281/2025

Autora: DARÍLIA BUZATTO (*Diretora Geral*)



Ementa: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA, COM FORNECIMENTO EM COMODATO, INSTALAÇÃO, MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO (CFTV) E SISTEMA DE ALARME PREDIAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. MENOR PREÇO POR ITEM, 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 especializada na prestação de serviços de segurança eletrônica, com fornecimento em comodato, instalação, manutenção preventiva e corretiva de sistema de videomonitoramento (CFTV), além de serviços de ronda noturna para as áreas internas e externas 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 especializada na prestação de serviços de segurança, videomonitoramento 24h, serviços de ronda noturna – via sistema de CFTV para áreas internas e externas da Câmara Municipal de Linhares-ES** em fls. 02/04;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- b) **Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares em fl. 08**, bem como a designação dos membros *a) Cleidiane Passos; b) Danielli Sant'Ana Bobbio; c) Igor Serafim Pandolfi* para composição dos membros da Comissão Permanente de Planejamento de Contratação, conforme Portaria nº 024/2025; **Autorização de retificação das Minutas** para inclusão do fornecimento em comodato, instalação e manutenção do sistema de alarme predial, integrado ao sistema de videomonitoramento, conforme fls. 91/93. **Autorização** da Presidência na retificação e reabertura do prazo em fl. 172 ante a retificação para melhor compreensão na escrita do objeto do contrato;
- c) **Estudo Técnico Preliminar nº 23/2025 (ETP)** e anexos em fls. 16/54; **Termo de Referência (TR)** em fls. 55/82; E-mails em fls. 83/89; Aviso de Cotação de Preço com Publicação no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (fl. 90); Despacho da Presidência da Câmara Municipal de Linhares **autorizando** a inclusão do fornecimento em comodato, instalação e manutenção do sistema de alarme predial, integrado ao sistema de videomonitoramento, nos termos das minutas, em fls. 91/93; **Nova versão do Estudo Técnico Preliminar 023/2025 (ETP)** e anexos em fls. 95/134; **Nova versão do Termo de Referência (TR)** em fls. 135/163; Cotação de Preço com publicação no diário oficial do Estado do Espírito Santo em fl. 164; Orçamentos recebidos com objeto do primeiro ETP e TR (fls. 165/167); Despacho da Diretoria de Suprimentos retificando a escrita do objeto a ser contratado para melhor compreensão em fl. 168, proporcionando novo prazo para apresentação de orçamentos; Autorização da Presidência na retificação e reabertura do prazo em fl. 172; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 176/179; Aviso de Cotação de Preço com nova redação em fl. 181; Orçamentos recebidos com nova redação do objeto a ser contratado (fls. 182/188); **Pesquisa de preço** em outros órgãos e por meio do PNCP em fls. 189/284; Orçamento Prévio em fl. 285; **Preço Médio** da Proposta em fl. 286; **Quadro Comparativo** em fl. 287/288; Ordenação de Despesas em fls. 289/290; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 292; Nota de Pré Empenho em fl. 296;
- d) **Minuta do Edital**, em fls. 391/415; Termo de Referência – anexo I em fls. 416/439; Anexo II – Minuta de Contrato em fls. 440/460; Anexo III – Proposta Vencedora em fls. 461/462; Anexo IV – Declaração Unificada em fls. 463/464;
- e) **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. 378; Nomeação do **Agente de Contratação/Pregoeiro** e Equipe de Apoio em fl. 390;
- f) Despacho da Diretoria de Suprimentos em fls. 382/384 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 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:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- (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.

O **Técnico Preliminar 023/2025 (ETP)** e seus anexos em fls. 95/134 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**.

O presente processo administrativo possui **Termo de Referência (TR)** em fls. 135/163, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Competente (fls. 08, 91/93, 172 e 378) 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 023/2025 (ETP)** e anexos em fls. 95/134; **Termo de Referência (TR)** em fls. 135/163; Cotação de Preço com publicação no diário oficial do Estado do Espírito Santo em fl. 164; Orçamentos recebidos com objeto do primeiro ETP e TR (fls. 165/167); Despacho da Diretoria de Suprimentos retificando a escrita do objeto a ser contratado para melhor compreensão em fl. 168, proporcionando novo prazo para apresentação de orçamentos; **Autorização** da Presidência na retificação e reabertura do prazo em fl. 172; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 176/179; Aviso de Cotação de Preço com nova redação em fl. 181; Orçamentos recebidos com nova redação do objeto a ser contratado (fls. 182/188); **Pesquisa de preço** em outros órgãos e por meio do PNCP em fls. 189/284; Orçamento Prévio em fl. 285.

Quanto à **previsão de recursos orçamentários**, houve cumprimento a tal requisito, tendo em vista o **Preço Médio** da Proposta em fl. 286; **Quadro Comparativo** em fl. 287/288; Ordenação de Despesas em fls. 289/290; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 292; Nota de Pré Empenho em fl. 296.

A **autorização da autoridade competente** para deflagração do procedimento licitatório consta às fls. fls. 08, 91/93, 172 e 378. A **designação do agente de contratação e equipe de apoio** consta à fl. 379.

Há nos autos **Minuta do Edital**, em fls. 391/415; Termo de Referência – anexo I em fls. 416/439; Anexo II – Minuta de Contrato em fls. 440/460; Anexo III – Proposta Vencedora em fls. 461/462; Anexo IV – Declaração Unificada em fls. 463/464.

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 especializada na **prestação de serviços de segurança eletrônica, com fornecimento em comodato, instalação, manutenção preventiva e corretiva de sistema de videomonitoramento (CFTV), além de serviços de ronda**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

noturna para as áreas internas e externas 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 POR ITEM (item único), 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 10.711/2025.

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, 15 de outubro de 2025.

Thárcio Ferreira Demo
Procurador-Geral