



PARECER DA PROCURADORIA-GERAL

Processo nº 14533/2025

Protocolo nº 16875/2025 (*protocolado em 08/09/2025*)

Ofício Administrativo nº 1585/2025

Autora: DARÍLIA BUZATTO (*Diretora Geral*)



Ementa: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SOLUÇÃO INTEGRADA EM SERVIÇOS TÉCNICOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA, DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. MENOR PREÇO GLOBAL, 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 **contratação de empresa para solução integrada em serviços técnicos em tecnologia da informação**, visando a modernização institucional da Câmara Municipal de Linhares/ES, através da **implantação de uma solução web, incluindo os serviços de instalação, treinamento, suporte, manutenção, hospedagem e consultoria técnica especializada mediante a execução das atividades e demais características e especificações técnicas, segundo configurações mínimas** solicitadas em conformidade com as especificações do Termo de Referência.

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) Requerimento inicial (fls. 02/04); **Autorização** da Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES (fl. 09), sendo os seguintes membros da Comissão Permanente de Planejamento da Contratação serão responsáveis pelo andamento desse processo: a) *Cleidiane Passos*; b) *Thales Correia Gomes*; c) *Jéssyca Marquez Santos Querendo*; d) *Igor Serafim Pandolfi*;



- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 29/2025 (fls. 16/61); Termo de Referência (TR) em fls. 62/237; Consulta Pública no sítio da Câmara Municipal de Linhares (fl. 238); Publicação no Diário Oficial ES (fls. 239/244);
- c) Minuta Edital e seus anexos (fls. 245/440); Anexo I – Termo de Referência (fls. 269/440); Anexo II – Minuta do Contrato (fls. 441/463); Anexo III não existe; Anexo IV – Proposta Vencedora (fls. 464/467); Anexo V – Declaração Unificada (fls. 468/470);
- d) Documento de Formalização de Consulta Pública (fls. 471/473); Documento de Formalização de Pesquisa de Preço (fls. 476/479); Publicação no Diário Oficial (fls. 480/482); Publicação no Sítio Oficial da Câmara Municipal de Linhares (fl. 483); Envio de Solicitação de Orçamentos a diversas empresas locais (fls. 484); Orçamento Prévio (fls. 485/486); Recebimento de orçamentos (fls. 487/495); Relatório de Cotação (fls. 496/543); Consulta PNCP (fls. 544/555); Quadro Comparativo de Preços (fls. 556/563); Preço Médio (fls. 566/567); Reserva Orçamentária (fl. 568); Diretoria de Suprimentos solicitando saldo orçamentário/suplementação (fls. 570); Resposta do Setor Financeiro (fls. 572/574); Ordenação de Despesas (fls. 577/579); Nota de Pré Empenho (fl. 582); Despacho da Diretoria de Suprimentos à Presidência da Câmara Municipal de Linhares (fls. 586/587);
- e) Minuta do Edital e seus anexos (fls. 588/612); Anexo I – Termo de Referência (fls. 613/784); Anexo II – Minuta do Contrato (fls. 785/807); Anexo III – não existe; Anexo IV – Proposta Vencedora (fls. 808/811); Anexo V – Declaração Unificada (fls. 812/814); Nomeação de Agente de Contratação e Equipe de Apoio (fl. 815); Autorização da Presidência concordando com todos os termos e minutas (fl. 818);
- f) Despacho final da Diretoria de Suprimentos à Procuradoria (fls. 822/524); Relação de Compras por período do ano 2025 (todos) em fls. 825/872.

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, justifica-se a adoção da modalidade licitatória Pregão Eletrônico, tendo em vista que os bens a serem contratados são usualmente ofertados no mercado.

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 29/2025** e seus anexos (fls. 16/61) apresentado nos autos possui os seguintes elementos: descrição da necessidade da contratação; levantamento de mercado com



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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. 62/237, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente (fls. 09 e 818) 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 **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 29/2025** e seus anexos (fls. 16/61); **Termo de Referência (TR)** em fls. 62/237; Documento de Formalização de Consulta Pública (fls. 471/473); **Documento de Formalização de Pesquisa de Preço** (fls. 476/479); Publicação no Diário Oficial (fls. 480/482); Publicação no Sítio Oficial da Câmara Municipal de Linhares (fl. 483); Envio de Solicitação de Orçamentos a diversas empresas locais (fls. 484); Orçamento Prévio (fls. 485/486); Recebimento de orçamentos (fls. 487/495); Relatório de Cotação (fls. 496/543); Consulta PNCP (fls. 544/555); Despacho da Diretoria de Suprimentos à Presidência da Câmara Municipal de Linhares (fls. 586/587).



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Quanto à **previsão de recursos orçamentários**, houve cumprimento a tal requisito, tendo em vista o **Preço Médio** (fls. 566/567); **Reserva Orçamentária** (fl. 568); Quadro Comparativo de Preços (fls. 556/563); Diretoria de Suprimentos solicitando saldo orçamentário/suplementação (fls. 570); Resposta do Setor Financeiro (fls. 572/574); Ordenação de Despesas (fls. 577/579); **Nota de Pré Empenho** (fl. 582). A **autorização da autoridade competente** para deflagração do procedimento licitatório (fls. 09 e 818), bem como há a **designação do agente de contratação e equipe de apoio** consta à fl. 815.

Há nos autos Minuta do Edital e seus anexos (fls. 588/612); Anexo I – Termo de Referência (fls. 613/784); Anexo II – Minuta do Contrato (fls. 785/807); Anexo III – não existe; Anexo IV – Proposta Vencedora (fls. 808/811); Anexo V – Declaração Unificada (fls. 812/814); Nomeação de Agente de Contratação e Equipe de Apoio (fl. 815); **Autorização** da Presidência concordando com todos os termos e minutas (fl. 818). **Dá análise, percebe-se que há equívoco sequencial dos anexos, tendo em vista que não há Anexo III, vindo então os anexos da minuta do edital passar de Anexo II para anexo IV, sendo necessário tal retificação sequencial.**

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 o objetivo de contratação de empresa para SOLUÇÃO INTEGRADA EM SERVIÇOS TÉCNICOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, VISANDO A MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES, ATRAVÉS DA IMPLANTAÇÃO DE UMA SOLUÇÃO WEB, INCLUINDO OS SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO, TREINAMENTO, SUPORTE, MANUTENÇÃO, HOSPEDAGEM E CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA MEDIANTE A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E DEMAIS CARACTERÍSTICAS E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, 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 Administrativo nº 14553/2025.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

ATENTA-SE A HONROSA DIRETORIA DE SUPRIMENTOS, pois dá análise, percebe-se que há erro equívoco sequencial dos anexos, tendo em vista que não há Anexo III, vindo então os anexos da minuta do edital passar de Anexo II (minuta de contrato) para anexo IV (proposta vencedora), sendo necessário tal retificação sequencial.

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, 05 de janeiro de 2026.

Thárcio Ferreira Demo
Procurador-Geral