



Estado do Rio de Janeiro
CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO
Procuradoria-Geral
Gabinete do Procurador-Geral

CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO

PROC.: 272/2025

Fls.: 128

Rubrica: [assinatura]

Cabo Frio, 06 de outubro de 2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 272/2025

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE CONVITES INSTITUCIONAIS, CONVITES INDIVIDUAIS, ENVELOPES PERSONALIZADOS, TÍTULOS HONORÍFICOS E MEDALHAS COMEMORATIVAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO EM FASE PREPARATÓRIA. ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS – DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, TERMO DE REFERÊNCIA, PESQUISA DE PREÇOS, MINUTA DO EDITAL E MINUTA DO CONTRATO.

PARECER JURÍDICO

DO RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado no âmbito da Câmara Municipal de Cabo Frio, autuado sob o nº 272/2025, com vistas à aquisição de convites institucionais e individuais, envelopes personalizados, títulos honoríficos de Cidadão Cabo-friense, medalhas comemorativas e diplomas, destinados à realização da Sessão Solene em comemoração ao aniversário da cidade, prevista para o dia 11 de novembro de 2025.

O processo teve início com a apresentação do Documento de Formalização da Demanda (DFD), no qual a unidade demandante justificou a necessidade da contratação e apontou a pertinência do gasto em razão da solenidade oficial. Em sequência, foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar (ETP), contendo a descrição da demanda, a identificação da solução adequada e a indicação da data e finalidade do evento.



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Procuradoria-Geral

Gabinete do Procurador-Geral

CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO

PROC.: 272/2025

Fls.:

129

Rubrica:

Na sequência, juntou-se aos autos o Termo de Referência (TR), instrumento que delimita o objeto, expõe a justificativa administrativa, define especificações técnicas e quantitativos, estabelece os critérios de julgamento e apresenta a divisão em lotes, notadamente: (i) serviços gráficos de confecção de convites institucionais e individuais, acompanhados de envelopes; e (ii) fornecimento de honorarias, títulos e medalhas a serem entregues na solenidade.

Consta dos autos a análise de riscos, em atendimento ao art. 18, V, da Lei nº 14.133/2021, bem como a pesquisa de preços de mercado, conduzida mediante solicitações de cotação encaminhadas a diferentes fornecedores, acompanhada de comprovação de consulta a CNPJs ativos e do mapa consolidado de preços contendo valores unitários e globais, com assinatura e data, que serviu de base para a estimativa de custo da contratação. O valor de referência apurado foi de R\$ 42.175,00, constante da minuta do edital.

Na fase subsequente, foi juntada aos autos a minuta do edital, já estruturada nos moldes da Lei nº 14.133/2021, contemplando a modalidade de pregão eletrônico, critério de julgamento do menor preço global, disputa em modo aberto e participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, em consonância com o valor estimado da contratação.

Por fim, o processo reúne também a minuta do contrato administrativo (Anexo III), na qual se disciplinam as cláusulas essenciais do ajuste, incluindo: objeto, prazo de vigência, condições de entrega, forma de pagamento, reajuste, penalidades e hipóteses de rescisão, além da previsão de designação de gestor e fiscal do contrato.

Em linhas gerais, o processo encontra-se em fase preparatória, antes da publicação do edital, devidamente encaminhado à Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal para emissão de parecer quanto à regularidade jurídica da instrução e da conformidade do procedimento com a Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis.



DA FINALIDADE DO PARECER JURÍDICO

O presente Parecer tem caráter meramente opinativo e se presta a analisar o tema submetido à Procuradoria, sem levar em consideração critérios de conveniência e oportunidade, porquanto tal exegese compete apenas ao gestor público. Pela mesma razão, não serão considerados aspectos econômicos, financeiros e orçamentários, mas tão somente o aspecto jurídico envolto na questão, sendo o gestor livre para tomada de decisões, caindo sobre si as consequências delas advindas.

ANÁLISE JURÍDICA

1. Exame Normativo

A Constituição Federal, em seu art. 37, caput e inciso XXI, estabelece a obrigatoriedade de licitação para contratações públicas, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 disciplina o procedimento licitatório. O art. 18 exige, na fase preparatória, a elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, estimativa de preços, análise de riscos e a indicação de dotação orçamentária. O art. 23 dispõe sobre os critérios de pesquisa de preços. O art. 6º, XLI, prevê o pregão como modalidade adequada para a contratação de bens e serviços comuns.

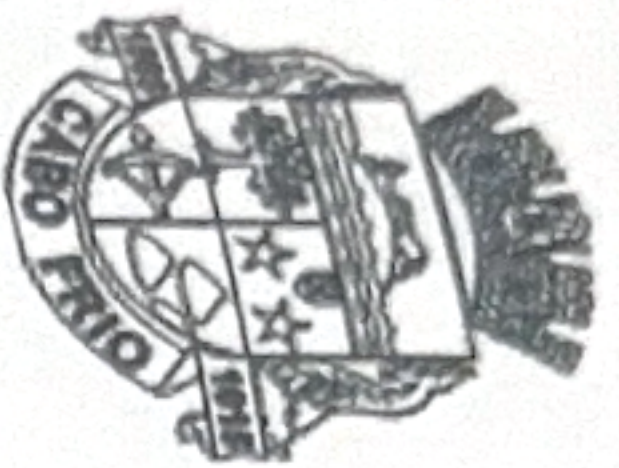
No tocante ao contrato, o art. 92 dispõe sobre as cláusulas essenciais, os arts. 106 a 108 disciplinam vigência e prorrogação, o art. 117 exige designação de fiscal e gestor de contrato, e o art. 156 dispõe sobre penalidades aplicáveis.

2. Do estudo técnico preliminar e do termo de referência

O estudo técnico preliminar é o documento que materializa o interesse público envolvido e a melhor solução para atendê-lo. O documento deverá conter, em sua essência, os seguintes elementos, consoante disposto no art. 18 § 1º da lei 14.133/2021:



- 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.



Outrossim, o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência como 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.

Sugere-se ao gestor, a partir dos excertos apresentados acima, que analise se o estudo técnico preliminar e o termo de referência atenderam, satisfatoriamente, o comando normativo.

3. Do cabimento do pregão

A escolha do pregão se mostra acertada, uma vez que os bens desejados podem ser classificados como comuns. Nesse sentido, é verdadeiro dizer que tal modalidade



de licitação admite apenas dois critérios de julgamento, a saber: de menor preço e maior desconto. Vê-se que o gestor optou pelo primeiro critério, o que está concorde com a Lei de regência, lei 14.133/2021, 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 7 desconto;

4. Da designação do pregoeiro e equipe de apoio

O art. 8º, do estatuto licitatório, prevê que a licitação deverá ser conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

No que tange ao pregão, o agente responsável pela condução do certame é chamado pregoeiro. Na hipótese ventilada nos autos, os servidores incumbidos dessa tarefa foram designados, conforme revela a portaria anexada ao processo (fls.63).

5. Da pesquisa de preços e da análise de riscos

Foi juntada aos autos documentação que comprova a efetiva pesquisa de preços (fls.33/55); a análise de riscos foi apresentada indicando os riscos e estratégias de mitigação (fls.56), em observância à lei.

6. Da minuta do contrato

Quanto à minuta do contrato, certo é que esboça o prazo de vigência, o qual será até a data de entrega final dos materiais, respeitados os prazos elencados no Termo de Referência.



Faz-se, nesse momento, a seguinte observação: No que respeita à identificação das partes, o parágrafo primeiro do art. 89 da lei 14.133/2021 exige apenas o nome das partes, o que está em harmonia com a Lei Geral de Proteção de Dados:

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Nesse sentido:

O *PARECER* n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos Administrativos e aprovado pelo Consultor-Geral da União, ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, "[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada.** Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado.

Quando da feitura do contrato, sugere-se que sejam omitidos os documentos pessoais das pessoas naturais (RG e CPF), conforme entendimento esposado acima.

Desta feita, compete-nos rememorar que a fase preparatória do certame deve atender ao disposto no art. 18 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

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;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

7. Minuta do Edital

O edital contempla objeto, modalidade, critérios de julgamento e condições de habilitação, em consonância com os arts. 54 a 57 da Lei nº 14.133/2021.

A exigência de habilitação técnica – um atestado de capacidade – é proporcional, mas deve ser descrita com clareza para evitar impugnações. O ponto mais sensível é a divergência entre o TR (que prevê dois lotes) e o edital (que prevê julgamento global). Essa incoerência pode ensejar questionamentos e deve ser corrigida com a adoção de um critério por lote ou, alternativamente, mediante justificativa de vantajosidade da contratação global.

8. Esclarecimentos - Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência e Edital



A coerência entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e o edital constitui condição indispensável à regularidade da licitação, conforme os arts. 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021, que impõem à Administração o dever de planejar e motivar suas decisões de forma técnica e transparente.

No presente processo, o ETP descreve adequadamente a necessidade administrativa, mas não apresenta justificativa formal expressa acerca da divisão do objeto em dois lotes. Ainda que o fracionamento esteja tecnicamente indicado no TR, é recomendável que essa decisão conste também do ETP, de modo a assegurar a rastreabilidade do planejamento.

O Termo de Referência, por sua vez, divide o objeto em dois lotes distintos — (i) serviços gráficos e (ii) honorarias e medalhas —, refletindo adequadamente a natureza diversa dos bens, refletindo a diversidade de natureza, técnica e fornecedores desses bens.

Entretanto, a minuta do edital apresenta como critério de julgamento o menor preço global, exigindo que todos os itens sejam cotados em conjunto por um único licitante. Essa divergência entre o planejamento e o instrumento convocatório configura uma aparente incongruência estrutural.

Para sanar o vício, há duas alternativas juridicamente válidas:

- a) Manter o critério global, ajustando o TR: a unidade demandante pode justificar tecnicamente a unificação dos lotes, demonstrando que a contratação única traz ganho de padronização, sinergia logística e menor custo administrativo. Nesse caso, o TR deverá ser retificado para refletir a escolha.
- b) Manter os lotes, ajustando o edital: o edital deverá ser modificado para prever julgamento por lote, permitindo que empresas distintas disputem cada grupo de itens, preservando a amplitude da competição e a correspondência com o planejamento, ainda que pelo menor valor.



CONCLUSÃO

À vista do exposto, entendo que o processo em exame atende às exigências legais aplicáveis e observa os princípios que regem a Administração Pública, não se vislumbrando impedimentos jurídicos à continuidade do procedimento licitatório.

Dessa forma, nada tenho a opor quanto ao regular prosseguimento dos autos, se observados os apontamentos realizados, devendo o feito seguir seu curso conforme o juízo de conveniência e oportunidade da Administração.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

MIGUEL ANGELO GONÇALVES AZEVEDO
Procurador-Geral Legislativo
Matr. 400980

À

Ilustríssima Senhora Amanda da Matta Berger
Diretora Executiva de Compras e Licitações
Cabo Frio-RJ



PARECER TÉCNICO DE CONTROLE INTERNO

PARECER CGL Nº 28/2025

PROCESSO Nº: 272/2015

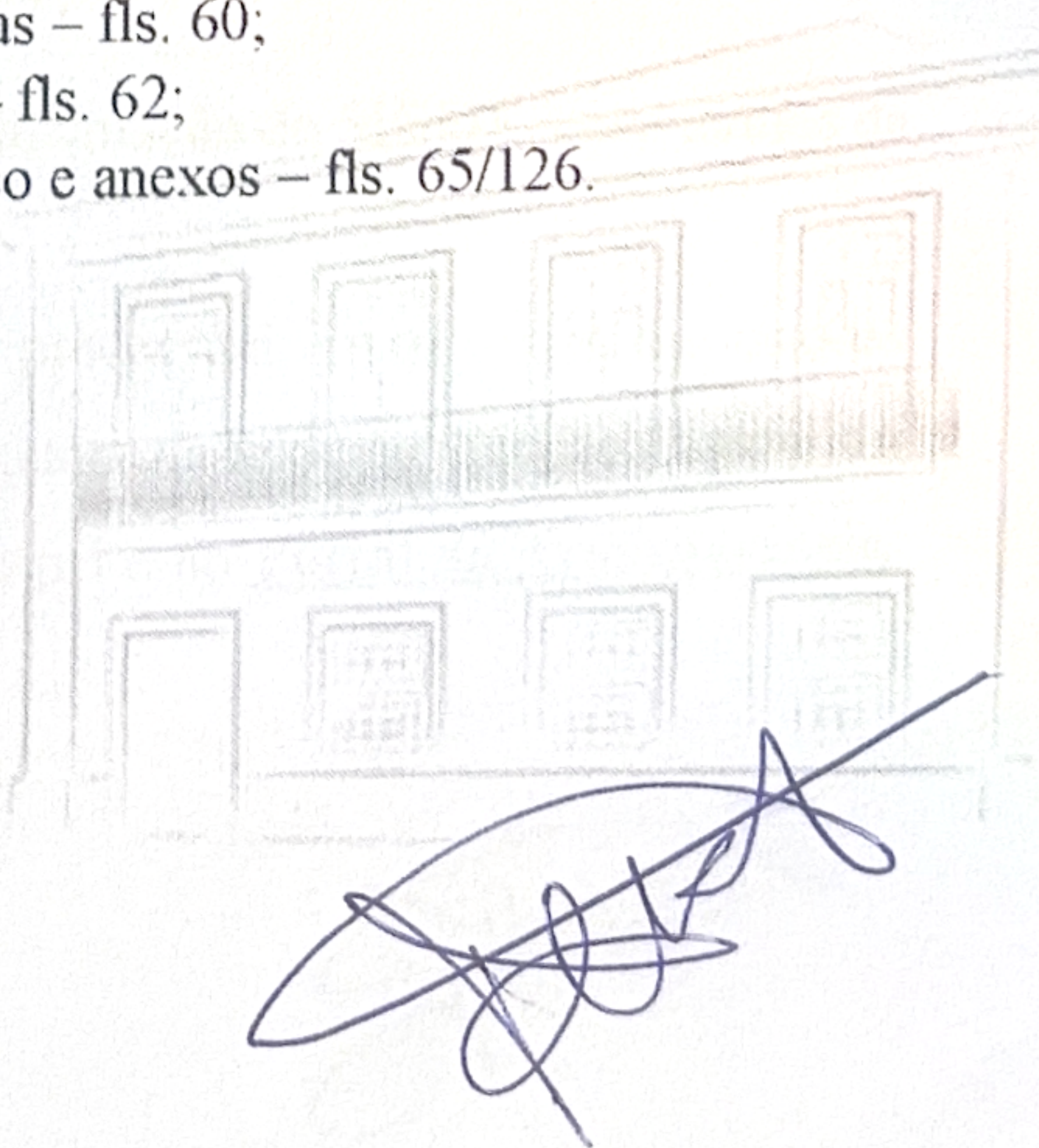
OBJETO: AQUISIÇÃO DE CONVITES, MEDALHAS E TÍTULOS PARA SESSÃO SOELENE.

1. RELATÓRIO

Os autos vieram à Controladoria-Geral do Legislativo para análise de conformidade da contratação de empresa especializada na produção de convites, medalhas e títulos para a sessão solene de Aniversário da Cidade de Cabo Frio, que ocorrerá no dia 11 de novembro de 2025, encontrando-se o processo em volume único, sendo constituído pelos seguintes documentos:

- Documento de Formalização da Demanda – 03/06;
- Estudo técnico preliminar – fls. 07/09;
- Despacho da Diretoria de Executiva de Compras – fls. 10;
- Despacho da Diretoria-Geral – fls. 11/14
- Termo de referência e seus anexos - fls. 15/32;
- Cotação de preços – fls. 33/52;
- Relatório analítico de pesquisa de preços – fls. 53/55;
- Mapa consolidado de cotações – fls. 90;
- Análise de riscos – fls. 56/58;
- Declaração de autorização e não fracionamento de despesa – fls. 59;
- Declaração do ordenador de despesas – fls. 60;
- Bloqueio de dotação orçamentária – fls. 62;
- Minuta de edital de pregão eletrônico e anexos – fls. 65/126.
- Parecer jurídico – fls. 128/129

Sucinto relatório, passamos à análise.





2. DA ANÁLISE DE CONFORMIDADE

2.1. Da Fase Preparatória

O processo administrativo está protocolado, autuado, contendo documento de oficialização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, relatório analítico de pesquisa de preços, parecer jurídico.

2.2. Da Análise Jurídica

Quanto ao aspecto jurídico e legal da possibilidade da contratação, a Procuradoria-Geral do Legislativo manifestou-se favoravelmente ao prosseguimento do feito.

Nesse sentido, esta CGL se restringirá e não se manifestará quanto à legalidade desta contratação, uma vez que esta análise foi submetida ao crivo do órgão geral de assessoria jurídica, tendo sido inclusive o apontamento da Procuradoria saneado através do despacho de fls. 138.

2.3. Da Análise de Conformidade

O Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a Minuta de Edital encontram-se convergentes, apresentando descrição clara do objeto, critérios de julgamento, exigências de habilitação compatíveis e obrigações contratuais definidas.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Controladoria-Geral não vislumbra irregularidades que impeçam o prosseguimento do feito, opinando favoravelmente à continuidade do processo licitatório, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, ressaltamos a necessidade de alimentação do SIGFIS – nos termos da Deliberação TCE/RJ nº 312 e 281.

Igualmente, deve ser observado no curso processual, os prazos e disposições legais inerentes à matéria, inclusive quanto à obrigatoriedade de publicação do referido ato no Diário Oficial Eletrônico da Câmara Municipal e no Portal da Transparência.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
**Câmara
Municipal de
Cabo Frio**

Controladoria-Geral do Legislativo Municipal Legislativa

Avenida Assunção, 760
Centro – Cabo Frio – RJ
CEP: 28906-200 | Tel.: (22)2640-0700
www.cabofrio.rj.leg.br
E-mail: controleinterno@cabofrio.rj.leg.br



cujos comprovantes também deverão constar no presente processo e serão verificados por esta CGL.

Destaca-se que o gestor exerce total autonomia para tomada de decisões quanto ao processo, recaindo sobre si a responsabilidade dos atos decorrentes.

Salienta-se ainda que, os autos poderão ser submetidos à auditoria em momento oportuno para análise de conformidade, independentemente da elaboração do presente parecer técnico.

À Coordenadoria Administrativa para ciência e adoção das providências subsequentes.

Cabo Frio, 07 de outubro de 2025.

DÉBORA VIEIRA DAMIQUE OLIVIERI
Controlador-Geral do Legislativo Municipal.

