



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia

Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 29/2025/PG/CMSPA

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: CMSPA/312/2025-E

PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. LEI N. 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 213/2023 REQUISITOS NECESSÁRIOS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo em epígrafe, no qual se busca a contratação de **empresa especializada em serviços de publicidade em jornal de grande circulação**, para atender a demanda da Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia, via realização de certame licitatório na modalidade pregão eletrônico sem registro de preços. Compulsando os autos verificamos:

- ✓ Termo de Abertura do Processo, controle: 63341;
- ✓ Memorando nº 058/2025, controle: 63342;
- ✓ Documento de Formalização da Demanda, controle: 63343;
- ✓ Despacho, controle: 0064841;
- ✓ Termo de Referência e outros anexos, controle: 64843, 66171, 71550;
- ✓ Pesquisa de Preços no Banco de Preços Públicos, controle: 64844;
- ✓ Mapa Comparativo de Preços, controle: 64845;
- ✓ Demonstrativo de Dotação Orçamentária, controle 65061, 70484;
- ✓ Minuta do Edital de Licitação e anexos; 67650;
- ✓ Estudo Técnico Preliminar, controle: 71549.



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia
Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

O valor estimado da presente contratação é de **R\$2.295,50 (dois mil duzentos e noventa e cinco reais e cinquenta centavos)**.

Estes são os fatos.

Passemos à análise jurídica que o caso requer.

2. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo¹. (...) (Grifei)

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei)

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005 -4.



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia

Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

2.2 DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia
Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Desta feita, verifica-se que a atividade desta Procuradoria, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA

Conforme dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, ao final da fase preparatória seguirão os Autos até o órgão de assessoramento jurídico da Administração para emissão de parecer jurídico relacionado ao controle prévio de legalidade do processo. A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de publicidade em jornal de grande circulação.

Nesse sentido, a minuta do edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a forma de pregão eletrônico, o que se encontra em perfeita adequação, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo ao disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei 14.133/2021.

Ademais, o artigo 29 da Lei nº 14.133/2021, traz a legalidade da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços comuns. Portanto, diante da natureza do objeto – material de consumo – a escolha pela modalidade pregão revela-se adequada em estrita observância aos preceitos legais.



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia

Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

Tal opção visa garantir maior eficiência, economicidade, celeridade e competitividade ao processo licitatório, em consonância com os princípios que regem a administração pública e a contratação pública, especialmente os previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 e Art. 37 caput da Constituição Federal de 1988.

O art. 18 do mesmo diploma elenca as providências e os documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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 São Pedro da Aldeia
Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

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

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com (i) Documento de Formalização de Demanda (DFD), informando qual a Secretaria Requisitante; o responsável pela demanda; os agentes públicos envolvidos, entre outras informações; (ii) Termo de Referência (TR), em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, dotação orçamentária, obrigações das partes, entre outras informações; (iii) Estudo Técnico Preliminar (ETP), elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; (iv) Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e Minuta do Contrato, em que indicadas informações quanto a forma de participação na licitação, de apresentação das propostas, habilitação, julgamento, contratação, obrigações das partes, prazos, sanções administrativas em caso de descumprimento, impugnações e recursos administrativos, entre outras disposições gerais.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

3.1. DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E TERMO DE REFERÊNCIA

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o Termo de Referência é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

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 São Pedro da Aldeia
Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

- 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;*

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o Estudo Técnico Preliminar é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

§ 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



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia
Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

modo a possibilitar; 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 XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Analisando detidamente o Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que todos os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram observados.



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia
Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

4. DA PESQUISA DE PREÇOS E MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS

Analisando-se os autos, se localiza pesquisa de preços no controle 64844. Ademais, verifica-se que o parâmetro de preço utilizado foi a Pesquisa no Banco de Preços Públicos, o que permite ter um vislumbre amplo e fidedigno dos valores atualmente praticados perante a Administração Pública, em observância ao artigo 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/21.

Ademais, verifica-se que o risco foi devidamente analisado no item 7 do Estudo Técnico Preliminar e encontra-se em conformidade com os parâmetros técnicos e legais aplicáveis, atendendo aos requisitos necessários para a segurança e a adequada gestão dos riscos inerentes às atividades envolvidas.

5. DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

A elaboração de minuta de Edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhado para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: objeto; participação na licitação; apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; preenchimento da proposta; documentos de habilitação; abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; fase de julgamento; fase de habilitação; recursos; encerramento da licitação; condições da contratação; obrigações da contratada e do contratante; prazos, condições de execução e de vigência do contrato; condições de pagamento; sanções administrativas; Pedido de Esclarecimentos e impugnações, entre outras disposições.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão adequados com aquilo que determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (Grifei)



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia
Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

Com relação à minuta do contrato, verifica-se que a mesma fora elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

Dessa forma, não foram identificados vícios de legalidade ou inconstitucionalidade que impeçam a celebração do contrato nos moldes propostos. Oportunamente, cumpre antecipar o assunto quanto a nomeação fiscal, considerando o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), em especial o seu artigo 117, cumpre destacar a necessidade de designação formal de um fiscal ou equipe de fiscalização para acompanhar e supervisionar a execução do contrato administrativo.

Nos termos do art. 117, caput, da referida norma:

“A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo com informações pertinentes a essa atribuição.”

Além disso, o §1º do mesmo artigo reforça que a atuação do fiscal deve ser formalizada, registrando-se todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato:

“O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

Dessa forma, é exigência legal que haja a nomeação expressa de servidor ou comissão responsável pela fiscalização contratual, portanto, ao final do certame licitatório e antes da assinatura contratual ou, no máximo, concomitante a ela, recomenda-se a designação formal do fiscal ou equipe de fiscalização, por meio de ato próprio da autoridade competente.



Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia

Estado do Rio de Janeiro

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

PROCURADORIA GERAL

E-mail: procuradoria@cmspa.rj.gov.br

6. DA CONCLUSÃO

Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados, opina-se pela viabilidade jurídica do presente Processo de Licitação, Pregão Eletrônico para Registro de Preços.

Recomenda-se:

1. Que antes da assinatura contratual ou, no máximo, concomitante a ela, recomenda-se a designação formal do fiscal ou equipe de fiscalização.

Por oportuno, ressalta-se que, caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos tomados neste pronunciamento, ou considerar cumpridas as recomendações, deverá juntar as justificativas necessárias, sem necessidade de retorno para nova análise (**desde que não alterada a substância dos atos analisados**), sendo este o entendimento do Tribunal de Contas da União.

É o parecer.

Encaminho ao Controle Interno para Análise e Parecer.

São Pedro da Aldeia, 01 de julho de 2025

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente
gov.br KAREN DE MORAES SOUSA
Data: 01/07/2025 14:10:20-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

(assinado digitalmente)

KAREN DE MORAES SOUSA
Subprocuradora da CMSPA
Mat. 1768

Documento assinado digitalmente
gov.br ALINY FIGUEIREDO FERREIRA
Data: 01/07/2025 13:47:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

(assinado digitalmente)

ALINY FIGUEIREDO FERREIRA
PROCURADORIA GERAL DA CMSPA
OAB Nº 30503/O-MT