



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



PARECER JURÍDICO 2026 – PROCGER/CMM

PROCESSO ADMINISTRATIVO	nº 000017/2026 (Processo de Compras nº 930552-10/2026)
DOCUMENTO DE DEMANDA	DFD nº 99/2025 — Coordenadoria de Cerimonial
INTERESSADO / ORIGEM	Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) — Câmara Municipal de Macaé
OBJETO	Eventual aquisição de bandeiras (nacional, do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Macaé) para atendimento das necessidades institucionais da CMM
MODALIDADE / HIPÓTESE	Dispensa de Licitação Eletrônica para Registro de Preços — art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021; participação exclusiva de ME/EPP/MEI (LC 123/2006)
VALOR ESTIMADO	R\$ 33.252,00 (trinta e três mil, duzentos e cinquenta e dois reais)
DISTRIBUIÇÃO	Procurador Igor de Freitas Bastos — Matrícula nº 3376-6 (Despacho PROCGER de 07/07/2026, fl. 159)
REFERÊNCIA DE REMESSA	Despacho da DLC, fl. 158, art. 15 da Resolução CMM nº 2019/2023 (análise do instrumento convocatório e de todo o conteúdo do feito)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA. AQUISIÇÃO DE BANDEIRAS OFICIAIS. DISPENSA DE LICITAÇÃO ELETRÔNICA EM RAZÃO DO VALOR (ART. 75, II, DA LEI Nº 14.133/2021) COMBINADA COM SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (ART. 82, § 6º, DA LEI Nº 14.133/2021 C/C ART. 16 DO DECRETO Nº 11.462/2023). PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE ME/EPP/MEI (ARTS. 47 E 48, I, DA LC Nº 123/2006). CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE (ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021). **I.** A fase preparatória contempla DFD, ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços, análise da Controladoria, adequação orçamentária e minuta do instrumento convocatório, revelando instrução substancialmente adequada. **II.** Subsistem, todavia, ressalvas de natureza saneável — notadamente quanto (a) à fundamentação do SRP em contratação direta por órgão único; (b) à desatualização do valor no Termo de Referência; (c) à divergência entre as especificações/CATMAT da pesquisa de preços e as do objeto; (d) à robustez da cesta de preços; e (e) à formalização de aprovações e designações. **III.** Parecer FAVORÁVEL ao prosseguimento, com as ressalvas consignadas, à luz da Lei nº 14.133/2021, do Decreto nº 11.462/2023, da LC nº 123/2006 e da jurisprudência do TCU (Acórdãos 1445/2015, 2816/2014, 1875/2021 e 1712/2025, todos do Plenário).

I – RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado por provocação da Coordenadoria de Cerimonial desta Câmara Municipal de Macaé, tendo por objeto a eventual aquisição de bandeiras oficiais — do Brasil, do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Macaé —, em diferentes dimensões (2, 3 e 4 panos), destinadas ao atendimento das necessidades institucionais e protocolares desta Casa Legislativa, com fundamento na justificativa de substituição em decorrência do desgaste natural dos exemplares em uso.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



Os autos vieram a esta Procuradoria-Geral por força do Despacho da Diretoria de Licitações e Contratos, exarado em 03 de julho de 2026 (fl. 158), na forma do art. 15 da Resolução CMM nº 2019/2023, para análise do instrumento convocatório e de todo o conteúdo do feito; seguiu-se o Despacho do Procurador-Geral, de 07 de julho de 2026 (fl. 159), que, com apoio no art. 5º, I e II, da Resolução nº 1877/2009, distribuiu o processo ao Procurador signatário para exame e emissão da manifestação jurídica cabível.

1. Da síntese da instrução processual

Para bem delimitar o objeto do presente pronunciamento, transcreve-se, em ordem cronológica, a marcha processual documentada nos autos, com a respectiva indicação de folhas:

- Fl. 01** Autuação/protocolo do processo (Protocolo Geral nº 000017.2026, de 07/01/2026), tendo como requerente a Diretoria de Cerimonial.
- Fl. 02** Solicitação de Despesas nº 006/2026, subscrita pela Presidente da Equipe de Planejamento e pelo Coordenador de Cerimonial, com valor estimado inicial de R\$ 35.607,90 e indicação dos agentes de gestão e fiscalização.
- Fls. 03/05** Documento de Formalização/Oficialização da Demanda (DFD) nº 99/2025, com a justificativa da necessidade e a descrição detalhada dos itens.
- Fls. 06/07** Extrato do Plano de Contratações Anual (PCA) e da publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a evidenciar a previsão da contratação no planejamento anual.
- Fls. 08/09 e 19/20** Portarias de designação dos agentes públicos (Equipe de Planejamento e fiscalização), com registro das assinaturas eletrônicas.
- Fl. 10** MEMO nº 006/2026, da DLC, instaurando o procedimento e remetendo DFD, PCA e portaria à Comissão de Planejamento.
- Fls. 11/20** Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 002/2026, com descrição da necessidade, requisitos, levantamento de mercado, solução, estimativa de quantidades e de valor, parcelamento, benefícios, impactos ambientais e declaração de viabilidade.

 2 



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



- Fls. 21/40** Termo de Referência (TR) nº 002/2026, com objeto, fundamentação, requisitos, modelo de execução, fiscalização, critérios de medição e pagamento, seleção do fornecedor e estimativa de valor.
- Fl. 42** Despacho da DLC à Diretoria-Geral (art. 9º, § 2º, da Resolução CMM nº 2019/2023).
- Fl. 43** Autorização de prosseguimento firmada pela Presidência (autoridade competente).
- Fls. 44/56** Primeira pesquisa de preços (Setor de Cotação), com mapa comparativo, resultando em valor estimado de R\$ 25.455,00.
- Fl. 57** Encaminhamento à Controladoria-Geral para análise prévia.
- Fls. 58/66** Análise de Requisitos Mínimos (NLLC) e parecer da Controladoria-Geral, com recomendações de saneamento (item 5.3 — LC 123/2006; item 9 — impacto e adequação; item 10 — reserva orçamentária; e ampliação/robustez da pesquisa de preços), datado de 23/02/2026.
- Fls. 67/69** Primeira contingência orçamentária: Indicação Orçamentária, Declaração de Adequação da Despesa e Impacto Orçamentário-Financeiro, no valor de R\$ 25.455,00 (20/04/2026).
- Fl. 70** Despacho da DLC determinando o retorno à Coordenadoria de Preços e Cotação para atendimento das diligências da Controladoria.
- Fls. 71/103** Segunda pesquisa de preços (relatório detalhado e novo mapa comparativo), com adoção da mediana, resultando em valor estimado de R\$ 33.252,00, consignando-se que, quanto ao item 03, não se obteve êxito na obtenção de cotação correspondente às especificações do TR (fl. 71).
- Fls. 104/106** Segunda contingência orçamentária, atualizada para R\$ 33.252,00 (Indicação Orçamentária e Declaração de Adequação da Despesa de 30/06/2026).
- Fls. 107/157** Minuta do Aviso de Dispensa de Licitação Eletrônica para Registro de Preços e respectivos anexos — Termo de Referência (Anexo I), Modelo de Formulário de Proposta (Anexo II) e Minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo III).
- Fl. 158** Despacho da DLC remetendo os autos a esta Procuradoria-Geral (art. 15 da Resolução CMM nº 2019/2023).
- Fl. 159** Despacho do Procurador-Geral distribuindo o feito ao Procurador signatário.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



2. Do objeto e das quantidades

O objeto compreende 09 (nove) itens de bandeiras, à razão de 10 (dez) unidades cada, totalizando 90 (noventa) unidades, confeccionadas em náilon com malha bloqueada, para uso externo, contemplando os pavilhões nacional, estadual e municipal, nas configurações de 2, 3 e 4 panos, conforme especificações do Termo de Referência (fls. 22/24) e do Anexo I do Aviso (fls. 108/109).

3. Do valor estimado e sua evolução

O valor estimado da contratação sofreu as seguintes variações ao longo da instrução: (i) R\$ 35.607,90, no DFD, no ETP e originalmente no TR; (ii) R\$ 25.455,00, na primeira pesquisa de preços (fls. 44/56); e (iii) R\$ 33.252,00, na segunda pesquisa de preços, calculada pela mediana do valor global (fls. 71/104), montante que passou a orientar a reserva orçamentária atualizada (fls. 105/106) e o Aviso (fl. 109, item 4.1).

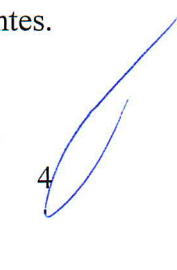
4. Do pedido submetido a exame

Nos termos do Despacho de fl. 158, submete-se a esta Procuradoria-Geral o controle prévio de legalidade do instrumento convocatório e da integralidade da instrução, para fins do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e do art. 15 da Resolução CMM nº 2019/2023.

5. Da admissibilidade e da tempestividade da manifestação

A manifestação é cabível e tempestiva. A remessa ocorreu ao final da fase preparatória, antes da divulgação do aviso de contratação direta, momento adequado ao controle prévio de legalidade, de modo a permitir que eventuais correções sejam implementadas sem prejuízo à validade dos atos subsequentes. A competência desta Procuradoria para o exame decorre da Resolução nº 1877/2009 e do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, e a distribuição ao Procurador signatário observou o rito interno (fl. 159), inexistindo óbice ao conhecimento e à análise do feito.

Consigna-se que o exame se faz com base na documentação constante dos autos até a presente data, presumindo-se a autenticidade e a regularidade formal das peças que instruem o processo, sem prejuízo de ulterior verificação pelas unidades competentes.

 4 



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



Alterações supervenientes de fato ou de direito, ou a juntada de novos elementos, poderão ensejar reexame.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

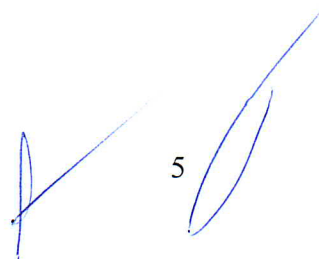
II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da competência da Procuradoria e dos limites materiais do parecer

A manifestação jurídica ora exarada tem por fundamento o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que atribui ao órgão de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade das contratações públicas, aplicando-se o dispositivo, por força de seu § 4º, também às contratações diretas, às atas de registro de preços e aos instrumentos congêneres. No plano interno, o exame decorre do art. 15 da Resolução CMM nº 2019/2023 e da distribuição efetivada nos termos da Resolução nº 1877/2009.

Cumprido desde logo demarcar o alcance do pronunciamento. A análise jurídica é de natureza opinativa e restringe-se aos aspectos jurídico-formais da contratação, não alcançando o mérito administrativo — juízo de oportunidade e conveniência — nem os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e de engenharia, que permanecem na esfera de responsabilidade das unidades competentes e da autoridade ordenadora da despesa. A este órgão não incumbe, por exemplo, aferir a real necessidade quantitativa do objeto, a exatidão dos cálculos de preços ou a adequação técnica das especificações, mas sim verificar se a instrução observa os pressupostos e requisitos que a ordem jurídica impõe.

A propósito da natureza e dos efeitos do parecer, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.631/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 09/08/2007), fixou a distinção entre pareceres facultativos, obrigatórios e vinculantes, assentando que, em regra, o parecer jurídico é ato de natureza opinativa, de modo que a responsabilização do parecerista pressupõe a demonstração de culpa ou erro grave inescusável, preservada a autonomia decisória da autoridade administrativa. Tal premissa orienta a extensão do presente exame e a repartição de responsabilidades entre os agentes que atuaram no feito.


5



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



Registre-se, ainda, que o art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 admite a dispensa da análise jurídica em hipóteses de baixo valor, baixa complexidade ou utilização de minutas padronizadas, previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima. Ainda que a presente contratação pudesse, em tese, comportar tal dispensa em razão do valor, a remessa foi expressamente determinada pela DLC, revelando-se salutar o controle prévio ora realizado, à vista das particularidades adiante examinadas.

2. Do cabimento da contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor

A contratação foi enquadrada na hipótese do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a dispensa de licitação para contratação que envolva valores inferiores ao limite legal, no caso de outros serviços e compras. Referido limite é objeto de atualização anual pelo Poder Executivo federal (art. 182 da Lei nº 14.133/2021), tendo o Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025 (DOU de 30/12/2025), fixado, para o exercício de 2026, o teto de R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos) para a hipótese do inciso II.

O valor estimado da contratação — R\$ 33.252,00 — situa-se confortavelmente abaixo do referido teto, o que, em princípio, autoriza o enquadramento pretendido. O Aviso de fl. 108 reproduz corretamente o limite vigente para 2026, o que evidencia o cuidado da unidade instrutora em observar a norma atualizada.

Impõe-se, contudo, advertência quanto à vedação ao fracionamento indevido da despesa (art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). O limite de dispensa incide sobre o valor global das contratações de mesma natureza no exercício financeiro, sendo vedado o parcelamento artificial do objeto para enquadramento na hipótese de dispensa. A Controladoria-Geral, no parecer de fls. 64/65, já alertou para a integral responsabilidade do gestor quanto à averiguação de eventual fracionamento. Recomenda-se, por cautela, que a DLC certifique nos autos a inexistência de outras contratações de bandeiras ou de materiais congêneres, no mesmo exercício, que, somadas, superem o teto legal — providência que confere segurança jurídica ao enquadramento adotado.

6



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



3. Do rito da dispensa eletrônica e do arcabouço normativo aplicável

A contratação será processada sob a forma eletrônica, conforme o art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que determina a divulgação do aviso de contratação direta em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto e a manifestação de interesse da Administração em obter propostas. No plano infralegal, o procedimento observa a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021, que disciplina a dispensa eletrônica no âmbito do sistema Compras.gov.br, bem como, no âmbito local, a Lei Municipal nº 4.960/2022, o Decreto Municipal nº 026/2023 e a Resolução CMM nº 2019/2023, todos expressamente invocados no Aviso (fl. 108).

A adoção da forma eletrônica e a utilização do Portal de Compras do Governo Federal (fl. 108, item 1.4) alinham-se ao princípio da publicidade e à regra da preferência pela via eletrônica (art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021), merecendo aprovação sob o aspecto formal.

Recomenda-se, no ponto, que sejam oportunamente preenchidos os campos ainda em branco no Aviso — número da dispensa, data e horário da sessão (fl. 108, itens 1.2 e 1.3) —, assegurando-se, ademais, a efetiva publicação no PNCP (art. 54 c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021), condição de eficácia e de validade dos atos, bem como a divulgação no sítio oficial desta Casa, na forma regulamentar.

4. Do Sistema de Registro de Preços em contratação direta — ressalva quanto à fundamentação

Ponto que reclama exame detido é a conjugação, adotada no feito, entre a dispensa de licitação (art. 75, II) e o Sistema de Registro de Preços (SRP). O Termo de Referência (fls. 21 e 24, itens 1.7 e 2.4) e o Aviso (fls. 107/109) estruturam a contratação como “dispensa de licitação para registro de preços”, com formação de Ata de Registro de Preços de vigência anual, prorrogável por igual período.

A possibilidade jurídica dessa conjugação é reconhecida pelo art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/2021, regulamentado, no plano federal, pelo art. 16 do Decreto nº 11.462/2023, que assim dispõe:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL

Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



“Art. 16. O SRP poderá ser utilizado nas hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou uma entidade. § 1º Para fins do disposto no caput, além do disposto neste Decreto, serão observados: I – os requisitos da instrução processual previstos no art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021; II – os pressupostos para enquadramento da contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, conforme previsto nos art. 74 e art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e III – a designação da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos da proposta e dos documentos de habilitação (...).”

Extraí-se do dispositivo que a legislação de regência associa o SRP em contratação direta, precipuamente, à aquisição de bens “por mais de um órgão ou uma entidade” — vale dizer, à lógica das compras compartilhadas, que constitui a própria razão de ser do instituto. No caso vertente, contudo, a Câmara Municipal de Macaé figura como órgão único e exclusivo contratante, inexistindo Intenção de Registro de Preços (IRP) ou adesão de partícipes, o que suscita, ao menos, tensão interpretativa com o modelo desenhado pela norma.

Registre-se, por fim, que o prazo de vigência da Ata — 1 (um) ano, prorrogável por igual período (fls. 24 e 109) — está em conformidade com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021, nada havendo a reparar nesse tópico específico.

5. Da fase preparatória: DFD, ETP, Termo de Referência e análise de riscos

A fase preparatória encontra-se, em substância, bem documentada. O Documento de Formalização da Demanda (fls. 03/05) apresenta a justificativa da necessidade e a descrição do objeto; o Estudo Técnico Preliminar nº 002/2026 (fls. 11/20) contempla os elementos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 — descrição da necessidade, requisitos, levantamento de mercado, estimativa de quantidades e de valor, justificativa do parcelamento, alinhamento com o planejamento, benefícios, impactos ambientais e declaração de viabilidade; e o Termo de Referência nº 002/2026 (fls. 21/40) observa a estrutura do art. 6º, XXIII, da Lei, com definição do objeto, fundamentação, requisitos, modelo de execução e de gestão, critérios de medição e pagamento e critérios de seleção do fornecedor.

No que concerne à aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente. A própria Análise de Requisitos Mínimos da Controladoria consignou, no item 5.13 (fl. 61), a ausência de aprovação do ordenador de despesas (art. 12, I, c/c art. 72, I, da



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



Lei nº 14.133/2021). Embora haja autorização de prosseguimento firmada pela Presidência (fl. 43), recomenda-se a formalização de aprovação expressa do TR pela autoridade competente, sanando o apontamento do órgão de controle interno.

6. Da pesquisa de preços e do orçamento estimado — ressalvas

O orçamento estimado deve refletir os preços praticados no mercado, na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, cujo § 1º estabelece parâmetros hierarquizados de pesquisa, priorizando, na dicção da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, a composição a partir do painel/sistemas oficiais e das contratações similares realizadas pela Administração Pública, relegando a consulta direta a fornecedores a caráter subsidiário e justificado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme nesse sentido, consolidando a exigência de formação de uma “cesta de preços” a partir de fontes diversificadas e fidedignas:

Acórdão 1445/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo): na elaboração do orçamento estimativo devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços, priorizando-se consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas realizadas diretamente com fornecedores, cuja adoção deve ser tida como subsidiária;

Acórdão 2816/2014-TCU-Plenário (Rel. Min. José Múcio Monteiro): é recomendável que a pesquisa de preços não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se outras fontes como parâmetro;

Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro): as pesquisas de preços devem basear-se em “cesta de preços”, com preferência aos preços públicos oriundos de outros certames, sendo a pesquisa feita exclusivamente junto a fornecedores admitida apenas em último caso, na extrema ausência de preços públicos referenciais;

Acórdão 1712/2025-TCU-Plenário: reafirma que a pesquisa restrita a fornecedores é insuficiente e arriscada, impondo-se a formação de cesta de preços composta por múltiplas fontes (Painel de Preços, PNCP, atas e contratos similares), sob pena de sobrepreço e comprometimento da lisura da contratação.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



No caso concreto, a instrução evoluiu positivamente após as recomendações da Controladoria (fls. 64/65): a primeira pesquisa (fls. 44/56), que se valera essencialmente do menor valor de contratações esparsas, foi substituída por nova pesquisa (fls. 71/104) com adoção da mediana e ampliação parcial das fontes. Persistem, todavia, as seguintes ressalvas, que devem ser equacionadas antes da divulgação do certame:

(a) Ausência de cotação para o item 03. O Setor de Cotação consignou, à fl. 71, não haver obtido êxito na obtenção de preço correspondente às especificações do Termo de Referência para o item 03. Não é juridicamente admissível a divulgação de certame com item cujo valor de referência não tenha sido apurado por metodologia idônea; impõe-se, pois, a complementação da pesquisa quanto a esse item ou, subsidiariamente, a apresentação de justificativa técnica fundamentada (art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021), sob pena de risco de fracasso ou de sobrepreço.

7. Do tratamento diferenciado às microempresas, empresas de pequeno porte e MEI

O Aviso adota a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedor individual, com fundamento nos arts. 47 e 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006 (fl. 108). A opção é juridicamente adequada e, mais que isso, cogente: para itens de valor até R\$ 80.000,00, a regra é a exclusividade em favor de ME/EPP, ressalvadas as exceções do art. 49 da mesma Lei Complementar. A adjudicação por item, tal como prevista, favorece a competitividade e a observância do benefício.

Corrige-se, com isso, o apontamento da Controladoria (item 5.3, fl. 57), que registrara a ausência de manifestação sobre os arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006 — omissão suprida no instrumento convocatório. Recomenda-se, apenas, que o Aviso contemple expressamente a cláusula de retorno à ampla concorrência na hipótese do art. 49, incisos I a IV, da LC nº 123/2006 (v.g., ausência de, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP, ou inexistência de vantajosidade), assegurando-se solução para eventual deserção e resguardando-se o interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



8. Da adequação orçamentária e financeira

A contratação conta com Indicação Orçamentária, Declaração de Adequação da Despesa e demonstrativo de Impacto Orçamentário-Financeiro, atualizados para o valor de R\$ 33.252,00 (fls. 105/106), com indicação do Programa de Trabalho 0103100552.202000, Elemento de Despesa 3.3.90.30.00 (Material de Consumo), Fonte 500 e Identificação de Despesa nº 24. A declaração invoca o art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e a Deliberação TCE/RJ nº 280, atestando a previsão no PPA 2026/2029 e na LOA, bem como a inexistência de afetação aos limites da LRF e do art. 29-A da Constituição Federal.

Sob o aspecto formal, a documentação satisfaz as exigências dos arts. 150 da Lei nº 14.133/2021 e 16 da LRF, superando os apontamentos de fls. 64 (itens 9 e 10). Observa-se, contudo, que a própria Diretoria de Contabilidade ressaltou a necessidade de nova manifestação, no momento da contratação, para confirmação da disponibilidade orçamentária e financeira (fls. 68 e 105), providência que deverá ser efetivamente cumprida por ocasião da emissão da nota de empenho, mormente por se tratar de despesa que se projeta para exercícios subsequentes por meio da Ata.

9. Da minuta do instrumento convocatório e dos anexos

O Aviso de Dispensa de Licitação Eletrônica (fls. 107/157) apresenta estrutura completa e tecnicamente adequada, contemplando preâmbulo, objeto, local e prazos, preço estimado, dotação orçamentária, condições de participação e impedimentos, ingresso e cadastramento de propostas, fase de lances, julgamento, habilitação e documentação, adjudicação e homologação, Ata de Registro de Preços, nota de empenho, condições de pagamento, reajuste/revisão, execução, sanções administrativas, anulação e revogação, cláusula de proteção de dados (Lei nº 13.709/2018 — LGPD), disposições gerais e foro, além dos anexos obrigatórios (Termo de Referência, Modelo de Formulário de Proposta e Minuta da Ata de Registro de Preços).

As cláusulas de habilitação (fls. 115/119) preveem a consulta aos cadastros de sanções (SICAF, CEIS, CNEP e Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade do CNJ) e a verificação de impedimentos (art. 14 da Lei nº 14.133/2021), em



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



consonância com a legislação. As cláusulas de sanções administrativas guardam correspondência com os arts. 155 a 163 da Lei, e a previsão de foro (fl. 157) e de proteção de dados atende às exigências correlatas.

Fazem-se, quanto ao instrumento convocatório e aos anexos, as seguintes recomendações pontuais de saneamento, além das já lançadas nos itens precedentes: (i) preenchimento do número da dispensa, da data e do horário da sessão (fl. 108); (ii) inserção, no Modelo de Formulário de Proposta e na tabela do Aviso, dos valores unitários máximos de referência por item, decorrentes da pesquisa saneada, de modo a balizar a aceitabilidade das propostas; (iii) compatibilização integral das especificações e códigos de catálogo entre TR, Aviso e Formulário de Proposta.

10. Dos princípios reitores da contratação e sua incidência no caso

A contratação pública, mesmo quando processada por dispensa, submete-se aos princípios expressos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 — entre os quais a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, o interesse público, a probidade administrativa, a igualdade, o planejamento, a transparência, a motivação, a vinculação ao edital, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a proporcionalidade, a economicidade e a segregação de funções. A dispensa de licitação não afasta tais vetores; apenas substitui o rito seletivo amplo por procedimento simplificado, sem dispensar a Administração do dever de motivar e de buscar a proposta mais vantajosa.

No caso, o princípio do planejamento (art. 5º e art. 18) é atendido pela existência de DFD, ETP, TR e previsão no PCA; a economicidade e a competitividade encontram-se preservadas pela adjudicação por item, pela participação exclusiva de ME/EPP e pela sistemática de lances da dispensa eletrônica; e a publicidade será assegurada mediante a divulgação no PNCP e no sítio oficial. A motivação, por sua vez, está consubstanciada na justificativa de substituição de itens desgastados e na finalidade protocolar-institucional do objeto.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



11. Dos pressupostos e da instrução específica da contratação direta (art. 72)

A contratação direta, ainda que fundada em dispensa, deve ser instruída na forma do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que enumera os elementos indispensáveis do respectivo processo. Passa-se ao cotejo de cada exigência com os documentos dos autos:

I – documento de formalização de demanda e, se for o caso, ETP, análise de riscos e

TR: atendido quanto ao DFD (fls. 03/05), ao ETP (fls. 11/20) e ao TR (fls. 21/40); pendente a análise de riscos ou a justificativa formal de sua dispensa (item II.5);

II – estimativa de despesa (pesquisa de preços): presente (fls. 71/104), com as ressalvas de robustez e de compatibilização de especificações consignadas no item II.6;

III – parecer jurídico e pareceres técnicos (se o caso): o parecer jurídico é o presente instrumento; os pareceres técnicos incumbem às áreas competentes;

IV – demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários: atendida pela indicação e adequação orçamentária atualizadas (fls. 105/106);

V – comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária: verificação a ser realizada na fase externa, mediante consulta ao SICAF e aos cadastros de sanções, conforme cláusulas de habilitação do Aviso (fls. 115/119);

VI – razão da escolha do contratado: no rito da dispensa eletrônica, a escolha resulta da disputa por menor preço entre os interessados, o que satisfaz a exigência de impessoalidade;

VII – justificativa de preço: decorre da pesquisa de preços e da própria sistemática competitiva da dispensa eletrônica, ressalvada a necessidade de saneamento do orçamento.

Vê-se, portanto, que a instrução da contratação direta observa, em linhas gerais, o art. 72, remanescendo pendências pontuais já indicadas, cujo saneamento aperfeiçoará a formalização do ato.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



12. Do modelo de gestão e da fiscalização do contrato

O Termo de Referência disciplina, nos itens 5 e seguintes (fls. 32/36), o modelo de gestão do contrato, com a designação de Gestor, Fiscal Técnico e Fiscal Administrativo, e a discriminação de suas atribuições, em harmonia com os arts. 117 e 118 da Lei nº 14.133/2021. A previsão de fiscalização técnica e administrativa distintas, de relatórios periódicos e de comunicação tempestiva ao gestor está tecnicamente adequada e reflete boa prática de governança contratual.

Recomenda-se, no ponto, apenas: a certificação de que os agentes designados para a gestão/fiscalização não acumulem funções incompatíveis com a segregação exigida pelo art. 7º, § 1º; e (iii) que a designação dos fiscais e do gestor seja formalizada por ato próprio, com ciência dos servidores, à luz do art. 7º, II, da Lei. Tais providências reforçam a rastreabilidade da responsabilidade funcional ao longo da execução.

13. Da Ata de Registro de Preços, do controle de preços e da adesão

Mantida a opção pelo SRP (item II.4), a Minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo III do Aviso) deverá observar o regramento dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.462/2023. Merecem atenção os seguintes aspectos:

- (a) **Controle e revisão de preços:** a Ata deve prever as hipóteses de revisão, atualização ou remanejamento de preços (art. 25 do Decreto nº 11.462/2023 e cláusulas correlatas do TR — fls. 37/38), assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro e a vantajosidade contínua;
- (b) **Não obrigatoriedade de contratar:** a Ata não obriga a Administração a contratar, facultando-lhe a realização de contratação por outros meios quando mais vantajoso, assegurada ao beneficiário a preferência em igualdade de condições (art. 83 da Lei), o que deve constar expressamente do instrumento;
- (c) **Adesão por não participantes (“carona”):** eventual previsão de adesão deve respeitar os limites e vedações dos arts. 86 e 87 da Lei e do Decreto nº 11.462/2023; recomenda-se que, tratando-se de órgão único gerenciador do Poder Legislativo municipal, a matéria seja disciplinada com cautela e em conformidade com o regramento local;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



(d) Vigência e formalização: a vigência anual, prorrogável por igual período (art. 84), e a possibilidade de dispensa de formalização de contrato, com substituição por instrumento equivalente (art. 95), estão contempladas no TR (fl. 24) e são juridicamente admissíveis.

14. Da execução, do recebimento do objeto e do pagamento

O Termo de Referência disciplina o modelo de execução (item 4, fls. 25/32), o recebimento provisório e definitivo (item 4.6, fls. 27/28) e os critérios de medição e pagamento (item 6, fls. 35/36), em conformidade com os arts. 140 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Prevê-se o recebimento provisório em até 5 (cinco) dias úteis e o definitivo em até 30 (trinta) dias corridos — reduzido a 15 (quinze) dias nas contratações do art. 75, II (fl. 27, item 4.6.4) —, bem como a possibilidade de rejeição e substituição de itens em desconformidade, o que se mostra adequado.

O pagamento, condicionado ao recebimento definitivo e à comprovação de regularidade fiscal (arts. 68 e 92, da Lei), está previsto para até 30 (trinta) dias, com disciplina de compensações por atraso (fl. 35, item 6.2). As cláusulas de multa moratória (fls. 25, itens 4.1.4 a 4.1.8) e de penalidades observam os parâmetros dos arts. 156 e seguintes. Sob o aspecto jurídico-formal, nada há a reparar nesses tópicos, ressaltando-se que a efetiva liquidação e o pagamento pressupõem a prévia verificação da regularidade fiscal e trabalhista da contratada (SICAF), tal como já previsto no instrumento.

15. Do exame analítico do Estudo Técnico Preliminar (art. 18, § 1º)

Sem prejuízo do exame já efetuado no item II.5, procede-se ao cotejo dos elementos do Estudo Técnico Preliminar nº 002/2026 (fls. 11/20) com o rol do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, à luz do princípio de que a completude do planejamento é diretamente proporcional à segurança da contratação:

- I – descrição da necessidade:** presente (fl. 12, item 2), fundada na substituição de bandeiras desgastadas e na finalidade protocolar-institucional;
- II – demonstração da previsão no plano de contratações anual:** presente, com remissão ao PCA/PNCP (fls. 06/07 e item 11 do ETP);



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



- III – requisitos da contratação:** presentes (fl. 12, item 4), com especificação técnica dos itens;
- IV – estimativas de quantidades, com memória de cálculo:** presentes (item 7), fundadas na última demanda e nos atos institucionais;
- V – levantamento de mercado e justificativa da escolha da solução:** presente (itens 5 e 6), com preferência pelo material e configuração já adotados; recomenda-se, contudo, correlacioná-lo à pesquisa de preços saneada;
- VI – estimativa do valor da contratação:** presente (item 8), a ser uniformizada com o valor final (item II.6);
- VII – descrição da solução como um todo:** presente (item 6), abrangendo o ciclo de utilização do bem;
- VIII – justificativa para o parcelamento ou não:** presente (item 9), optando-se pela adjudicação por item, o que favorece a competitividade;
- IX – contratações correlatas/interdependentes:** presente (item 10), com informação de inexistência;
- X – demonstração do alinhamento ao planejamento:** presente (item 11);
- XI – impactos ambientais e medidas mitigadoras:** presente (item 14), com avaliação de baixo impacto por se tratar de material de uso duradouro;
- XII – posicionamento conclusivo sobre a viabilidade:** presente (item 15), com declaração expressa de viabilidade.

Conclui-se que o ETP contempla, em substância, os elementos legais.

16. Do exame analítico do Termo de Referência (art. 6º, XXIII)

Quanto ao Termo de Referência nº 002/2026 (fls. 21/40), verifica-se a presença das alíneas do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

- a) definição do objeto, natureza, quantitativos, prazo e prorrogação:** atendida (item 1, fl. 21);
- b) fundamentação da contratação:** atendida (item 2, fls. 21/24);



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



- c) **descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida:** atendida (item 4, fls. 25/32);
- d) **requisitos da contratação:** atendida (item 3, fls. 22/25);
- e) **modelo de execução do objeto:** atendida (item 4, fls. 25/32);
- f) e g) **modelo de gestão e indicação de gestor/fiscais:** atendida (item 5, fls. 32/36), com a ressalva de matrícula (item II.9);
- h) **forma e critérios de seleção do fornecedor:** atendida (item 7, fl. 37), com exigência de atestado de capacidade técnica compatível e proporcional;
- i) **estimativa do valor, com preços unitários referenciais e memória de cálculo:** parcialmente atendida — o item 8.4.1 permanece com o valor em branco (“R\$ XXXX,XX”) e a tabela do item 8.3 sem preços unitários, o que deve ser sanado (item II.6);
- j) **adequação orçamentária:** atendida por remissão (item 9, fl. 40) e suprida pelas peças de fls. 105/106.

Registre-se, por pertinente, que a exigência de atestado de capacidade técnica, tal como redigida (fl. 37, item 7), foi corretamente dimensionada, sem imposição de quantitativos mínimos ou de complexidade tecnológica incompatível com o objeto, em observância ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e ao princípio da proporcionalidade, evitando-se restrição indevida à competitividade.

17. Do fluxo procedimental da dispensa eletrônica e da responsabilidade dos agentes

A dispensa eletrônica, regida pelo art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, desenvolve-se, em síntese, pelas seguintes etapas, todas contempladas na minuta do Aviso (fls. 107/157): divulgação do aviso de contratação direta; cadastramento de propostas iniciais; abertura da fase de lances por prazo determinado; julgamento e verificação de aceitabilidade; habilitação do mais bem classificado, com consulta aos cadastros de sanções; e adjudicação e homologação pela autoridade competente, seguidas da formalização da Ata e/ou emissão da nota de empenho.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



Cada etapa é atribuída a agentes distintos — comissão/agente de contratação, autoridade competente, fiscais e gestor —, o que reforça a necessidade de rigorosa observância da segregação de funções (art. 7º, § 1º) e da correta designação por ato formal (art. 8º). A responsabilidade pela regularidade dos atos praticados em cada fase é do respectivo agente, na forma do art. 337-E e seguintes do Código Penal e dos arts. 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da responsabilidade da autoridade que homologa o certame quanto aos vícios não ocultos, consoante orientação consolidada dos órgãos de controle.

Cumprida à autoridade competente, ao homologar, verificar a regularidade da pesquisa de preços e a aceitabilidade dos valores, razão adicional para o prévio saneamento das ressalvas do item II.6, de modo a resguardar os agentes de eventual responsabilização.

18. Da compatibilização com o controle interno e com o controle externo (TCE/RJ)

O processo foi submetido, na fase preparatória, ao crivo da Controladoria-Geral desta Casa (fls. 58/66), que exerceu, com acerto, o controle interno prévio a que aludem os arts. 169 e 170 da Lei nº 14.133/2021. Aquele órgão formulou recomendações objetivas — quanto à manifestação sobre a LC nº 123/2006, à estimativa de impacto orçamentário, à reserva orçamentária e à robustez da pesquisa de preços — que foram, em parte, atendidas no curso da instrução (participação exclusiva de ME/EPP no Aviso; peças orçamentárias de fls. 105/106; segunda pesquisa de preços de fls. 71/104).

No plano do controle externo, a matéria sujeita-se à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), cabendo observar as deliberações e o entendimento daquela Corte, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União aplicável por simetria, especialmente quanto à formação do orçamento estimado (item II.6). A adoção das cautelas ora recomendadas presta-se, precisamente, a mitigar o risco de futura responsabilização dos agentes e de glosa das despesas.

19. Da proteção de dados pessoais (LGPD) e das medidas de integridade

A minuta do Aviso contempla cláusula específica de cumprimento da Lei nº 13.709/2018 — Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (fls. 107 e 151) —, o que se mostra



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



adequado, na medida em que a execução contratual pode envolver o tratamento de dados pessoais de representantes e prepostos da contratada. Recomenda-se que a cláusula assegure a limitação do tratamento às finalidades da contratação, a adoção de medidas de segurança da informação e a observância dos princípios do art. 6º da LGPD, resguardando-se a Administração de eventual responsabilização.

20. Do interesse público, da proporcionalidade e da vantajosidade da contratação

A contratação atende a interesse público legítimo, consistente na adequada representação simbólica do Poder Legislativo municipal e na observância das normas de cerimonial e protocolo, bem como do dever de manutenção dos símbolos oficiais em bom estado de conservação. O objeto guarda pertinência com as finalidades institucionais desta Casa, e o meio eleito — dispensa eletrônica com disputa por menor preço e participação exclusiva de ME/EPP — mostra-se proporcional e apto a assegurar a vantajosidade, entendida esta não apenas sob o prisma econômico, mas também sob o da qualidade e da adequação técnica do bem.

A vantajosidade econômica, todavia, pressupõe orçamento estimado fidedigno; daí a relevância do saneamento da pesquisa de preços (item II.6), sem o qual o parâmetro de aceitabilidade das propostas restaria comprometido. Uma vez sanado o orçamento e mantida a disputa competitiva, a tendência é de obtenção de preços iguais ou inferiores ao referencial, o que se coaduna com o princípio da economicidade e com a própria expectativa manifestada pela Equipe de Planejamento (fl. 17).

Não se vislumbra, ademais, ofensa ao princípio da isonomia, porquanto a restrição da disputa a ME/EPP decorre de expressa opção legal (arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006), constituindo discriminação positiva legitimada pelo tratamento constitucional favorecido às pequenas empresas (art. 170, IX, e art. 179 da Constituição Federal).

21. Da síntese das ressalvas e da natureza saneável dos apontamentos

As ressalvas consignadas ao longo desta fundamentação ostentam, em sua totalidade, natureza saneável e não comprometem, de per si, a viabilidade jurídica da contratação. Cuidam-se, majoritariamente, de providências de compatibilização documental.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com as vênias de estilo quanto ao mérito administrativo e aos aspectos técnicos, que refogem à competência deste órgão, esta Procuradoria-Geral conclui que o Processo Administrativo nº 000017/2026 encontra-se, em sua estrutura essencial, apto ao enquadramento como Dispensa de Licitação Eletrônica em razão do valor (art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021), estando presentes os pressupostos nucleares da contratação direta e substancialmente atendidos os requisitos da fase preparatória.

Manifesta-se, por conseguinte, de forma FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO DO FEITO, com as ressalvas e apontamentos feitos nos autos.

Reitera-se, para que não parem dúvidas, o caráter opinativo e não vinculante desta manifestação, que se circunscreve aos aspectos jurídico-formais da contratação, permanecendo o juízo de conveniência e oportunidade, bem como a responsabilidade pela veracidade e pela suficiência técnica dos elementos que instruem o feito, na esfera das unidades competentes e da autoridade ordenadora da despesa, a quem incumbe a decisão final, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e do entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS nº 24.631/DF).

Sugere-se, ato contínuo, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Licitações e Contratos, para ciência e adoção das providências de saneamento aqui indicadas, e, uma vez cumpridas, o prosseguimento do feito com a submissão à autoridade competente para autorização da contratação e subsequente divulgação do aviso, na forma da lei e das normas internas desta Casa Legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo, que se submete à superior consideração.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
PROCURADORIA-GERAL

Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 10.178 de 09.11.2023



Macaé, 13 de julho de 2026.

IGOR DE FREITAS BASTOS
Procurador Especial — Matrícula nº 3376-6

ALFREDO TANOS FILHO
Procurador-Geral — Matrícula nº 4491-1