



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 011/2026/PG/CMSPA

PROCESSO ADMINISTRATIVO: CMSPA/CMSPA/42/2026-E

ASSUNTO: Pregão Eletrônico para contratação de empresa especializada na produção e organização de eventos na modalidade full service para realização da Sessão Solene no dia 15 de maio de 2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRODUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS NA MODALIDADE FULL SERVICE, PARA REALIZAÇÃO DA SESSÃO SOLENE A REALIZAR-SE NO DIA 15 DE MAIO DE 2026. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico SEM Registro de Preço para **contratação de empresa especializada na produção e organização de eventos na modalidade full service para realização da Sessão Solene no dia 15 de maio de 2026**. Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- Termo de Abertura do Processo - Nº controle: 000159754;
- Memorando – Nº controle: 000159755
- Documento de Formalização da Demanda – DFD - Nº controle: 000159756;



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

- Estudo Técnico Preliminar - N° controle: 000178853;
- Termo de Referência - N° controle: 000179490;
- Análise de Riscos - N° controle: 000179549;
- Documento PDF – N° controle: 000179553;
- Relatório de Pesquisa de Preços e Pesquisa de Preço - N° controle: 000179554
- Reserva Orçamentária - N° controle: 000185464
- Despacho da Contabilidade - N° controle: 000185491
- Edital de Pregão Eletrônico - N° controle: 000186918;
- Despacho de encaminhamento - N° controle: 000186928

Na sequência, o processo foi remetido a esta advogada pública, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos na Lei Federal n. 14.133/21. Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir o no controle da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório. Passa-se a apreciação.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

“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;



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

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. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Oportuno 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, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

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



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

apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO

3.1 Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021). O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e 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



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

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.” (grifo nosso).

Nesse mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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 (§ 1º), quais sejam:

“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 anuais, 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;



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

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

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas e cumprir os fundamentos autorizados.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

De análise dos documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos no Estudo Técnico Preliminar: a) necessidade da contratação e justificativa da contratação; b) estimativa das quantidades; c) estimativa do custo da contratação; d) justificativa para parcelamento; e) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina; o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

Verifica-se, no entanto, que no que se refere a estimativa de valor da contratação, item 9.0, não há nos autos todos os requisitos legais necessários, não estando 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 poderá preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

3.2 Da análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. No caso concreto, verifica-se que a

1. <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Sumulas> <acesso em 02/12/2025>



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

Administração elaborou o gerenciamento de risco, sendo conveniente ressaltar que atendeu ao exigido supra.

3.3 Da adequação da modalidade licitatória

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação. A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21. O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Veja que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais no mercado. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que

1. <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Sumulas> <acesso em 02/12/2025>



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

buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Nesse horizonte, convém trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, in verbis:

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado à sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum:

‘Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado’.

Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital.

(trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º). 10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressaltado, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.’ (grifei).

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza



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

anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Vê-se, portanto, que o campo de incerteza deixado pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado.

Com isso, é de se presumir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar a conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadram nos conceitos acima elencados. Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define “absolutamente” se o bem ou serviço é ou não comum no mercado.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

3.4 Da justificativa da contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

Verifica-se, que a justificativa encontra-se presente no item 3 do TR.



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

3.5 Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta do Edital.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Câmara Municipal, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado utilizado no TR:

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.



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

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, “além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara). Para fins de documentação, recomendo que seja revisado se nos autos consta: a) A identificação do servidor responsável pela cotação; b) A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones; c) Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada; d) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la. Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Noutro prisma, vale lembrar que o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, possui a Súmula nº 02 de 19.06.2018, cuja observância é obrigatória aos jurisdicionados com o seguinte teor:

1. <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Sumulas> <acesso em 02/12/2025>



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

As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual. (última atualização de 29/08/2024)¹

Ademais, reproduzimos abaixo a evolução do entendimento do legislador sobre a matéria que não se aplicar ao caso em concreto, nos reportando ao disposto no caput do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações, in verbis:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

1. <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Sumulas> <acesso em 02/12/2025>



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

Consigne-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sob responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato. Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

Verifica-se que a pesquisa que amparou o presente procedimento instrutório foi a mesma tanto para o ETP, quanto para o TR, o que não é o indicado, uma vez que o Termo de Referência visa tornar concreto, o que outrora estava no campo da pesquisa no ETP, tão pouco é recomendado que os instrumentos supracitados sejam realizados pelo mesmo servidor, em obediência ao princípio da segregação de função. Neste sentido, recomenda-se que os setores responsáveis se adequem nas próximas demandas de planejamento licitatório.

Por fim, recomenda-se que os preços balizados sejam corretamente inseridos no Termo de Referência com as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, aos moldes do art. 6, XXIII, alínea “i”, da Lei 14.133/2021.

Das Exigências de Habilitação:

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/2021 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas



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

Inidôneas e Suspensas/CGU. Dessarte, é imprescindível a comprovação da qualificação econômico-financeira mínima para garantir a execução do objeto contratado. Verifica-se que há previsão de qualificação econômica e financeira no Termo de Referência.

Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas. A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

Vislumbra-se que o presente Termo de Referência não contém condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

Da previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o cronograma apresentado, tal requisito foi devidamente cumprido, considerando que estima-se que no presente exercício financeiro, inicie a execução e se conclusão da 1ª medição do r. cronograma.

3.6 Autorização para a abertura da licitação

1. <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Sumulas> <acesso em 02/12/2025>



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

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação. No presente caso, tal exigência deverá ser cumprida após a análise do Controle Interno.

3.7 Da minuta do edital e seus anexos

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta do edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato, o que foi atendido. Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

Recomenda-se, contudo, que as alterações inerentes ao TR que altere o teor da respectiva minuta sejam observadas e devidamente atualizadas.

3.8 Das Disposições Gerais

No formado parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/21, citado alhures, compete a esta Procuradoria Jurídica, tão-somente, o exame prévio quanto aos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da respectiva minuta do edital e contrato administrativo a ser celebrado. Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.

Em consequência disso, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela área competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

1. <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Sumulas> <acesso em 02/12/2025>



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

É importante consignar, por fim, que quando da realização da fase externa, devem os agentes de contratação ater-se ao disposto pela lei 14.133/21, o qual norteará na adoção de todos os pontos a serem realizados, dentre os quais, a observância de que, entre a publicação do Edital e o recebimento das propostas deverá haver prazo mínimo previsto no artigo 55 da Lei 14.133/21.

4. 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.

Contudo, ORIENTA esta Procuradoria que os setores responsáveis observem as recomendações destacadas nos itens 3.1; 3.5 e 3.6 quanto a fase de planejamento da licitação, e 3.7 quanto a minuta de edital.

Desta feita, fica dispensado o envio dos autos para nova análise jurídica. Recomendações: antes da assinatura contratual ou, no máximo, concomitante a ela, recomenda-se a designação formal do fiscal ou equipe de fiscalização.

É o parecer.

Ao Controle Interno para análise e parecer.

São Pedro da Aldeia, 23 de março de 2026.

Atenciosamente,

**KAREN DE
MORAES
SOUSA**

Assinado de forma digital
por KAREN DE MORAES
SOUSA
Dados: 2026.03.23
15:43:08 -03'00'

KAREN DE MORAES SOUSA
SUBPROCURADORA DA CMSPA
Mat. 1768/COM – OAB/RJ 238797