



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

**PARECER JURÍDICO Nº 021/2026/PG/CMSPA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: CMSPA/CMSPA/144/2026-E**

**ASSUNTO: Pregão Eletrônico SEM Registro de Preço para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis e serviços correlatos.**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO, CONTROLE E FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E SERVIÇOS CORRELATOS. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo em epígrafe, no qual se busca a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis e serviços correlatos, por meio de sistema informatizado e integrado, com utilização de etiqueta RFID (ou tecnologia similar), em rede credenciada de estabelecimentos, visando atender toda a frota de veículos da Câmara Municipal, via realização de certame licitatório na modalidade pregão eletrônico sem registro de preços.

O valor estimado da presente contratação é de R\$ 275.878,15 (duzentos e setenta e cinco mil, oitocentos e setenta e oito reais e quinze centavos).



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

É relatório.

Passemos à análise jurídica que o caso requer.

## **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;*

*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.*



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

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 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:*

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

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*

*II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*

*III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;*

*IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*

*V - a elaboração do edital de licitação;*

*VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*

*VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*

*VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*

*IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*

*X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*

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



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

*V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*

*VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

*VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*

*IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*

*XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

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

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



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

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.

### **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 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

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

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

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 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, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei*



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

*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 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 dentre 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.



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

### **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 NÃO se encontra presente no Termo de Referência, devendo ser promovida a devida adequação, com a inclusão da motivação correspondente, de forma a atender às exigências de planejamento da contratação e assegurar a regularidade e a segurança jurídica do procedimento.

### **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.

Entretanto, faz-se necessário pontuar alguns os aspectos do Termo de Referência e desde já realizar as devidas recomendações:

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  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

- Recomenda-se a inclusão de justificativa da contratação, com a demonstração da necessidade administrativa a ser atendida e dos resultados pretendidos, de modo a conferir maior fundamentação ao Termo de Referência e à instrução processual, nos termos da Lei nº 14.133/2021.
- **Quanto ao item 5.1**, recomenda-se que a Administração apresente justificativa técnica específica para a exigência de disponibilização de, no mínimo, 05 (cinco) postos credenciados em até 10 km da sede da contratante no ato da assinatura do contrato.

A manutenção dos quantitativo e prazo estabelecidos deve estar amparada em motivação que demonstre sua efetiva necessidade para a adequada execução contratual, evidenciando a compatibilidade entre a demanda da Administração e a rede credenciada exigida. Na ausência dessa demonstração, sugere-se a reavaliação dos quantitativos, da abrangência geográfica e do prazo fixado, em observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, motivação e competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021.

- **Quanto ao item 5.3**, recomenda-se a reavaliação da exigência de disponibilização de rede credenciada de postos de abastecimento em todo o território nacional, tendo em vista a ausência de justificativa nos autos que demonstre a necessidade de cobertura em âmbito nacional para atendimento das demandas da Câmara Municipal.

A manutenção da exigência deve estar amparada em motivação técnica que evidencie sua pertinência e indispensabilidade à execução contratual. Na ausência dessa demonstração, sugere-se a adequação do requisito à área geográfica efetivamente demandada pela Administração, em observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021.

- **Quanto ao item 12**, verifica-se que o Termo de Referência prevê a



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

exigência das certificações ISO 9001, ISO 20000 e ISO 27001. Considerando que tais requisitos podem impactar diretamente a competitividade do certame, recomenda-se que a área técnica demonstre, de forma expressa e individualizada, a pertinência e a indispensabilidade de cada certificação em relação ao objeto contratado.

Em especial, quanto à certificação ISO 20000, por tratar-se de norma voltada à gestão de serviços de tecnologia da informação, recomenda-se que seja apresentada justificativa específica acerca de sua necessidade para a adequada execução do objeto, consistente no gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis mediante solução tecnológica com utilização de etiquetas RFID.

Não sendo apresentada fundamentação técnica suficiente para evidenciar a imprescindibilidade das certificações exigidas, ou caso não haja demonstração de que requisitos equivalentes não seriam aptos a atender às necessidades da Administração, recomenda-se a reavaliação da manutenção de tais exigências no Termo de Referência, em observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

- **Quanto ao item 16.9.6**, recomenda-se sua adequação, tendo em vista a existência de referência incompatível com o objeto da presente contratação. Recomenda-se, ainda, a revisão dos demais dispositivos eventualmente influenciados por tal inconsistência.
- **Quanto ao item 20.1.4**, recomenda-se a revisão da redação quanto à definição dos atestados considerados similares ao objeto, bem como a reavaliação da exigência de registro no conselho profissional competente há 03 (três) anos, com a respectiva fundamentação técnica e legal.
- **Quanto à tecnologia RFID**, recomenda-se que o Termo de Referência e o Edital reforcem expressamente a admissibilidade de tecnologias



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

equivalentes à tecnologia RFID, desde que aptas a garantir os mesmos resultados operacionais relacionados à identificação do veículo, rastreabilidade dos abastecimentos, segurança das transações e mitigação de fraudes.

Observa-se que, embora haja previsão de utilização de tecnologia RFID “ou similar”, parte das funcionalidades, requisitos operacionais e justificativas técnicas constantes do Termo de Referência encontra-se estruturada especificamente em torno da tecnologia RFID. Nesse sentido, recomenda-se que as especificações sejam descritas de forma orientada aos resultados pretendidos pela Administração, com a devida demonstração da possibilidade de atendimento por soluções tecnológicas equivalentes, evitando-se interpretações que possam restringir a participação de licitantes.

A medida visa afastar eventuais alegações de direcionamento tecnológico e ampliar a competitividade do certame, em observância ao disposto no art. 41, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

- Recomenda-se, ainda, a inclusão de cláusulas relacionadas à proteção de dados pessoais, estabelecendo as responsabilidades da contratada quanto ao tratamento das informações a que tiver acesso em razão da execução contratual, em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (LGPD), bem como a adoção de medidas destinadas à preservação da confidencialidade, integridade e segurança desses dados.
- Recomenda-se a adequação do Termo de Referência às disposições constantes do Edital quanto à sistemática de apresentação dos lances e à metodologia de aplicação do percentual de desconto sobre a taxa de administração, de modo a garantir a uniformidade das regras do certame e a segurança jurídica do procedimento.
- Recomenda-se que o Termo de Referência avalie e explicita a



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

possibilidade ou vedação de subcontratação do objeto licitado, de forma a conferir maior clareza às regras de execução contratual e assegurar a segurança jurídica do certame.

**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.

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, verifica-se que consta nos autos:

a) A identificação do servidor responsável pela cotação;

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

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

- b) A caracterização completa das empresas consultadas;
- c) Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- d) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Ainda, verifica-se que a referida pesquisa utilizou o sistema: Banco de Preços Público, Número de controle: 000159464. 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:

*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)<sup>1</sup>*

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:*

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

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

*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.*

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 setor responsável certificou que todos os orçamentos utilizados para o balizamento de preços foram juntados aos autos, e que estes foram corretamente inseridos no quadro demonstrativo de preços. Ainda, 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



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

responsáveis se adequem às próximas demandas de planejamento licitatório quanto à pesquisa de preço.

Por fim, verifica-se que os preços balizados foram corretamente inseridos no Termo de Referência com as estimativas do valor da contratação.

### **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.

### **3.6 Autorização para a abertura da licitação**

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**

A elaboração de minuta de Edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhada 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.



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

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)”*

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, a minuta do edital encontra-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente, ressalvadas as recomendações pontuais consignadas a seguir.

- Quanto ao item 9.24, recomenda-se a correção da referência interna constante do dispositivo, tendo em vista a existência de erro material identificado pela expressão "Erro! Fonte de referência não encontrada."
- Verifica-se que, embora o item 9.16 da minuta estabeleça a adoção do modo de disputa aberto, os itens 9.23 e 9.24 contemplam procedimentos próprios do modo de disputa aberto e fechado, notadamente a previsão de apresentação de lance final e fechado. Recomenda-se, portanto, a revisão e compatibilização das disposições constantes do capítulo relativo à fase competitiva, com a exclusão das cláusulas incompatíveis com o modo de disputa efetivamente adotado, bem como a correção das remissões internas e erros materiais identificados.
- Eventuais alterações promovidas no Termo de Referência em atendimento às recomendações deste parecer deverão ser refletidas no Edital e demais documentos pertinentes, de modo a preservar a coerência e a compatibilidade entre as peças do procedimento licitatório.

No que diz respeito à sistemática de julgamento das propostas e formação dos lances, considerando que o objeto admite a apresentação de taxa de administração



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

positiva, nula ou negativa, bem como as limitações operacionais do Sistema Compras.gov para o registro de propostas com percentual igual a zero ou negativo, entende-se juridicamente adequada a adoção de metodologia de julgamento.

### **3.8 Da Formalização da Contratação: Contrato Administrativo ou Instrumento Equivalente**

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. Entretanto, recomenda-se:

- Recomenda-se, ainda, a inclusão de cláusulas relacionadas à proteção de dados pessoais, estabelecendo as responsabilidades da contratada quanto ao tratamento das informações a que tiver acesso em razão da execução contratual, em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (LGPD), bem como a adoção de medidas destinadas à preservação da confidencialidade, integridade e segurança desses dados.

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.”*



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

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.

### **3.9 Das Disposições Gerais**

Nos termos do 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.

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



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179  
**PROCURADORIA GERAL**  
E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

publicação do Edital e o recebimento das propostas deverá haver prazo mínimo previsto no artigo 55 da Lei 14.133/21.

#### **4. ANÁLISE DO DESPACHO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO**

No que se refere às observações e questionamentos formulados pela Comissão de Licitação no despacho de encaminhamento, registra-se que os aspectos relacionados à tecnologia RFID, às certificações técnicas, à abrangência da rede credenciada, à adequação à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD e à sistemática de julgamento das propostas foram devidamente analisados nos tópicos precedentes deste parecer, razão pela qual se remete às conclusões e recomendações ali consignadas.

Quanto às sugestões complementares constantes do item 6 do referido despacho, esta Procuradoria entende pertinente recomendar:

- A elaboração de Tabela de Requisitos da Prova de Conceito (POC) em documento próprio, a ser disponibilizado como anexo específico ao procedimento licitatório, contendo de forma objetiva os critérios, requisitos e parâmetros de avaliação a serem observados pela equipe técnica durante a realização da prova de conceito;
- A elaboração de Modelo de Proposta Comercial em documento apartado, a ser disponibilizado como anexo ao Edital, com vistas à padronização das propostas apresentadas pelas licitantes, conferindo maior segurança jurídica, objetividade na análise e uniformidade das informações prestadas.

Tais medidas contribuem para a transparência do certame, para a adequada compreensão das regras pelos licitantes e para a padronização dos procedimentos de avaliação e julgamento.

#### **5. DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis à matéria, opina-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do



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

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179

**PROCURADORIA GERAL**

E-mail: [procuradoria@cmspa.rj.gov.br](mailto:procuradoria@cmspa.rj.gov.br)

presente procedimento licitatório, desde que previamente atendidas as recomendações constantes dos itens **3.4, 3.5, 3.7, 3.8 e 4.0** deste parecer, com as adequações ali indicadas.

Cumpridas as recomendações acima, não se vislumbram óbices jurídicos ao prosseguimento da fase externa do certame.

É o parecer.

Ao Controle Interno para análise e parecer.

São Pedro da Aldeia, 15 de junho de 2026.

Atenciosamente,

**KAREN DE  
MORAES SOUSA**

Assinado de forma digital  
por KAREN DE MORAES  
SOUSA  
Dados: 2026.06.15 15:08:57  
-03'00'

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