



Cachoeiro de Itapemirim – ES, 20 de outubro de 2026.

AO Setor de Compras A/c.: Sra. Rosa de Lima Cansoli Hemerly

ASSUNTO: Análise da fase preparatória da contratação de empresa para gestão da verba indenizatória de combustíveis e lubrificantes dos vereadores – Processo de Compra nº 75/2026.

PARECER

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória do Processo de Compra nº 75/2026, vinculado ao Processo Administrativo nº 19.427/2026, destinado à contratação de empresa especializada para administrar sistema informatizado, cartões eletrônicos e rede credenciada para controle e operacionalização das despesas com combustíveis e lubrificantes vinculadas à verba indenizatória de 19 vereadores da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim/ES.

A demanda foi formalizada pela Chefia de Gabinete da Presidência e decorre da necessidade de registrar, individualizar, conferir e fiscalizar as despesas realizadas, observados os limites e as condições da Lei Municipal nº 8.235/2025. O Estudo Técnico Preliminar selecionou a solução de cartões eletrônicos com ressarcimento condicionado à comprovação e validação das despesas, sem crédito antecipado, e recomendou o prosseguimento do planejamento.

A contratação está planejada como serviço comum e continuado, mediante pregão eletrônico, com vigência projetada de 12 meses. A documentação registra autorização da Presidência para prosseguimento, informação contábil de saldo e encaminhamento dos autos à Procuradoria Legislativa.

A instrução compreende, entre outros documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda e manifestações relacionadas à necessidade de controle das despesas com combustíveis e lubrificantes;
1. Estudo Técnico Preliminar, com comparação de alternativas e indicação da solução por cartão eletrônico, validação posterior e pagamento das despesas comprovadas;
2. análise de riscos, pesquisa de preços e referências de preços de combustíveis;
3. Termo de Referência, com descrição dos cartões, sistema, rede credenciada, limites, execução, fiscalização, pagamento e prova de conceito;
4. Solicitação de Compra nº 66/2026, autorização da Presidência e informações orçamentárias;
5. minuta de edital de pregão eletrônico, anexos e trecho de minuta contratual.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





A Lei Federal nº 14.133/2021 prevê o planejamento da contratação e a instrução da fase preparatória, inclusive com definição do objeto, estimativa da despesa, análise de riscos, escolha da modalidade e elaboração dos instrumentos convocatório e contratual. A lei também estabelece que o pregão é cabível para aquisição de bens e serviços comuns, quando os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital. A análise jurídica observa, em especial, os arts. 18, 23, 29, 33, 53, 92, 96, 105 a 107 e 117 da referida lei (Lei Federal nº 14.133/2021).

DO PLANEJAMENTO, DO OBJETO E DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE

A necessidade administrativa encontra-se descrita como a implantação de mecanismos de controle, rastreabilidade, conferência e prestação de contas das despesas relacionadas à verba indenizatória. O ETP registra avaliação de alternativas e justifica a adoção de cartões eletrônicos com controle individual e validação posterior das despesas. Essa configuração, em princípio, é compatível com a finalidade declarada, desde que o modelo operacional permaneça vinculado ao caráter indenizatório da verba e não permita crédito antecipado ou pagamento de despesas sem comprovação e validação.

A documentação atribui ao objeto características passíveis de especificação objetiva — cartões pessoais, sistema informatizado, limites individuais, rede credenciada, relatórios, suporte e procedimentos de validação — e planeja a contratação por pregão eletrônico. A modalidade mostra-se juridicamente adequada em tese, desde que a área técnica confirme que os padrões de desempenho e qualidade estão suficientemente definidos e que não há parcela intelectual predominante que torne inadequado o enquadramento como serviço comum.

A opção por item único deverá permanecer acompanhada de justificativa técnica e econômica que demonstre a conveniência de integrar sistema, cartões, gestão e rede credenciada em um mesmo objeto, sem restringir indevidamente a competição.

A minuta do edital e o Termo de Referência, contudo, apresentam divergência quanto ao critério de julgamento. O Termo de Referência indica menor taxa de administração, enquanto a minuta do edital utiliza formulação relacionada a maior oferta de desconto ou menor desconto. A divergência não é meramente redacional: pode alterar a forma de apresentação das propostas, a comparação entre licitantes e a identificação da proposta mais vantajosa.

É necessário, portanto, harmonizar os documentos e definir, de maneira uniforme e operacional, o critério de julgamento, a fórmula de comparação, a incidência da taxa sobre as despesas efetivamente utilizadas e validadas e o tratamento de taxa zero ou negativa, admitidas em trechos do planejamento. O edital deverá permitir que os licitantes compreendam, sem ambiguidade, como o resultado será apurado e como serão tratados eventuais descontos, acréscimos e cobranças acessórias.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





DA ESTIMATIVA DA DESPESA, DO VALOR DA CONTRATAÇÃO E DA PESQUISA DE PREÇOS

Os documentos apresentam bases de cálculo divergentes, que precisam ser esclarecidas antes da publicação do edital. A Lei Municipal nº 8.235/2025 é indicada como estabelecendo limite original de R\$ 1.600,00 mensais por vereador, sujeito a reajuste anual. O ETP projeta limite individual de R\$ 1.668,16, correspondente a R\$ 31.695,04 mensais para 19 usuários e R\$ 380.340,48 para 12 meses. O Termo de Referência, por sua vez, utiliza R\$ 1.667,52 por vereador, R\$ 31.682,88 mensais para 19 usuários e R\$ 380.194,56 para 12 meses.

A Administração deve distinguir expressamente o volume máximo de recursos destinados às despesas indenizáveis do preço do serviço de gerenciamento. Os valores de R\$ 380.340,48 e R\$ 380.194,56 são apresentados como estimativas do montante a ser gerido, enquanto o modelo prevê taxa de administração incidente sobre despesas utilizadas e validadas. A estimativa do valor da contratação, para fins de planejamento, seleção, formalização orçamentária e publicidade, deve ser explicada de forma coerente com a estrutura econômica do objeto, sem confundir os repasses ou pagamentos de despesas de abastecimento com a remuneração da empresa.

Também deve ser esclarecida a origem do reajuste projetado e uniformizada sua aplicação. O resumo do processo aponta divergência entre os valores individuais de R\$ 1.668,16 e R\$ 1.667,52 e entre os percentuais ou fatores utilizados nos documentos. A memória de cálculo deve indicar a base legal, o índice, o período de referência, o fator aplicado e o resultado, com compatibilidade entre o limite legal atualizado, o Termo de Referência, o edital, a solicitação de compra e a informação orçamentária.

DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA COMPATIBILIDADE DO SALDO

A informação contábil registra indicação de ficha nº 96 e natureza de despesa 3.3.90.39.99, enquanto o Termo de Referência e a minuta contratual indicam ficha nº 95, também associada a classificação de despesa distinta nos documentos do processo. O relatório de saldo mencionado nos autos aponta R\$ 300.000,00 para 2027, montante inferior às estimativas anuais de recursos geridos indicadas no ETP e no Termo de Referência.

A divergência demanda manifestação do setor contábil sobre a classificação orçamentária correta e sobre a compatibilidade entre a dotação disponível, o período da contratação e os valores que efetivamente serão empenhados ou pagos pela Câmara. A Administração também deve esclarecer se os recursos destinados ao pagamento das despesas de abastecimento integram o valor total da obrigação contratual ou se há segregação entre o montante gerido e a remuneração da contratada, demonstrando, em qualquer hipótese, a adequação orçamentária correspondente.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





DA EXECUÇÃO, DA MEDIÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO

A solução descrita no ETP prevê que somente despesas efetivamente utilizadas, comprovadas e validadas serão pagas, sem crédito antecipado e sem acumulação de saldo mensal. A previsão é relevante para preservar o vínculo entre a indenização e a despesa realizada. Recomenda-se que o edital, o Termo de Referência e o contrato mantenham essa regra de forma inequívoca e estabeleçam procedimentos verificáveis para conferência dos documentos fiscais, identificação do usuário, veículo e transação, glosa de despesas irregulares e registro das decisões de validação.

Há divergência quanto ao prazo de entrega dos relatórios mensais: o Termo de Referência prevê envio até o dia 25, enquanto a tabela de níveis de serviço indica o quinto dia útil do mês subsequente. Como a conferência dos relatórios e documentos fiscais integra a medição e pode condicionar o pagamento, o prazo deve ser único, compatível com o fechamento mensal e articulado com o prazo de análise, atesto e pagamento.

O instrumento convocatório deverá estabelecer, ainda, os mecanismos de fiscalização e gestão contratual, a designação dos responsáveis, os documentos que serão conferidos, a forma de registro de ocorrências e a consequência do descumprimento dos níveis de serviço. A previsão de rede credenciada mínima deve ser acompanhada de critérios objetivos para comprovação, manutenção, substituição de estabelecimentos e tratamento de indisponibilidades, com justificativa técnica dos quantitativos e das localidades exigidos.

DA PROVA DE CONCEITO, DA GARANTIA E DAS MINUTAS

A prova de conceito prevista para a licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar pode auxiliar na verificação prévia do atendimento dos requisitos funcionais. Para preservar a objetividade e a isonomia, o edital e o respectivo anexo devem apresentar previamente os requisitos verificáveis, os procedimentos de teste, os critérios de aprovação e reprovação, a forma de registro em ata e as consequências do não atendimento. Os prazos para convocação, disponibilização de dados fictícios e realização dos testes devem ser compatíveis entre si e estar uniformemente descritos nos documentos.

Há incompatibilidade entre a exigência de garantia de execução de 5% prevista no Termo de Referência e a cláusula da minuta contratual que informa não ser exigida garantia. A Administração deve optar por uma disciplina única e motivada, indicando a exigência e suas condições, quando necessária, ou sua dispensa, se considerada adequada ao risco e à natureza do objeto. A escolha deve constar de forma coincidente no edital, no Termo de Referência e na minuta contratual.

A minuta contratual deve manter coerência com o Termo de Referência quanto ao objeto, preço, vigência, garantia, critérios de pagamento, níveis de serviço, fiscalização, sanções, reajuste e dotação.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





DA PROTEÇÃO DE DADOS E DA SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

O sistema poderá envolver dados dos vereadores, veículos, abastecimentos, estabelecimentos e transações. As minutas mencionam obrigações de proteção de dados e confidencialidade.

Recomenda-se conferir se o Termo de Referência e o contrato definem as finalidades do tratamento, os dados estritamente necessários, os controles de acesso, os registros de auditoria, as medidas de segurança, as responsabilidades das partes, a comunicação de incidentes e as regras de retenção, eliminação e disponibilização dos dados ao término do contrato. A disciplina deve ser compatível com a Lei nº 13.709/2018 e com as necessidades de fiscalização e prestação de contas da Administração.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Legislativa manifesta-se pela viabilidade jurídica condicionada do Processo Administrativo, desde que saneadas as inconsistências. A contratação por pregão eletrônico é juridicamente possível em tese, considerando a caracterização do objeto como serviço comum, mas o prosseguimento depende de revisão e harmonização das peças preparatórias.

Recomenda-se o retorno dos autos ao setor competente para:

- uniformizar o critério de julgamento entre o edital e o Termo de Referência, definindo a fórmula de avaliação das taxas e o tratamento de taxa zero ou negativa;
- esclarecer e uniformizar as estimativas de R\$ 380.340,48, R\$ 380.194,56 e R\$ 364.800,00, distinguindo o volume de recursos a ser administrado da remuneração da futura contratada;
- apresentar memória de cálculo única para o reajuste do limite individual, indicando base, índice, período e fator aplicado;
- obter confirmação contábil da ficha e da natureza de despesa corretas, além de manifestação sobre a compatibilidade do saldo com os valores efetivamente comprometidos pela contratação;
- harmonizar o prazo de envio dos relatórios mensais e os procedimentos de medição, validação, glosa e pagamento;
- compatibilizar a previsão de garantia de execução entre o Termo de Referência e a minuta contratual;

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoriacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200350039003700300039003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

