

Processo Administrativo Nº 356/2026

Requerente: Secretaria Municipal de Administração e Reestruturação

Ref.: Pregão Eletrônico nº 005/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO COMUM. ANÁLISE JURÍDICA DE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. OPINAMENTO PELO RECEBIMENTO E NÃO PROVIMENTO.

Ao Núcleo de Licitações

A/c Sra. Pregoeira/Agente de Contratações,

I. RELATÓRIO

Trata, o presente processo, de requerimento administrativo iniciado através de pedido da Secretaria Municipal de Administração e Reestruturação, cujo objeto é a contratação de empresa para administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de cartões de vale alimentação eletrônico/magnético ou com chip, com senha pessoal, para recargas mensais, solicitados conforme demanda, destinado aos servidores da Prefeitura Municipal de Trajano de Moraes, o qual originou o Pregão Eletrônico nº 005/2026.

A Sra. Agente de Contratações do Município, devidamente constituída enquanto Pregoeira, informa a apresentação de pedido de impugnação ao instrumento convocatório por parte da empresa Rom Card Administradora de Cartões Ltda. EPP., tendo encaminhado o pleito para análise e parecer acerca das reclamações apresentadas.

É a síntese do necessário.

II. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA

No caso de análises atinentes a pleitos de impugnação ao instrumento convocatório, não há; na Lei Geral de Licitações, Lei Federal nº 14.133/2021, qualquer dispositivo que trate especificamente acerca da atuação da Procuradoria Geral do Município, enquanto órgão de assessoramento jurídico. Entretanto, cumprindo com o seu dever institucional, este órgão não se furta de realizar a análise requerida, entretanto, cumpre destacar que compete à Procuradoria Geral, tão somente, o exame prévio quanto ao aspecto jurídico formal dos elementos constantes dos pleito em análise, bem como prestar o devido assessoramento jurídico à autoridade competente, qual seja, no caso, a Sra. Pregoeira

Municipal, não competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados, avaliar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, nem cancelar opções técnicas adotadas pela Administração e pelos seus agentes.

Frise-se que o Parecer Jurídico tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões. Neste contexto, ressalte-se os ensinamentos de Maria Sylvia Z. Di Pietro:

“Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo”.

Explicita-se que tal entendimento é consonante com o exarado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.078). Por fim, cabe ressaltar, a análise dos aspectos de natureza eminentemente técnicos e financeiros deverão ser analisados pelos demais órgãos técnicos.

III. APRECIÇÃO DA CONSULTA

Preliminarmente, compete salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os subsídios que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. E, estando unidos os autos de elementos formais e materiais mínimos e suficientes ao oferecimento de manifestação jurídica, em estrita análise dos fatos segundo o documento constante dos autos, oriundos das Secretarias Municipais, prossegue-se o parecer jurídico.

O pleito impugnatório, por sua vez, pode ser proposto por qualquer pessoa, na forma do estabelecido no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, e será iniciado a partir de sua apresentação, devendo ser realizado em até três dias úteis antes da data de abertura do certame licitatório, o que foi devidamente observado no feito. Alerta-se, por pertinência, que o processo deverá manter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

IV. MÉRITO

Trata-se de análise de pleito impugnatório impetrado pela empresa **Rom Card Administradora de Cartões Ltda. Epp.**, doravante denominadas simples e respectivamente como **Impugnante Rom Card**, pretensa interessada em participar da licitação por Pregão Eletrônico de nº 005/2026, contra o disposto no item 14.24.2.1 do edital de licitação, mais especificamente quanto a um dos critérios de desempate estabelecidos em relação ao certame.

Destaque-se que, caso não esteja, a peça impugnatória deve ser devidamente publicada no Portal da Transparência do Município e no portal Compras.Gov, plataforma eletrônica de realização do certame, bem como a decisão sobre o seu provimento, ou não, em ambos os casos, de amplo, irrestrito e gratuito alcance a todos os interessados.

IV.I. DOS FATOS

O referido procedimento licitatório fora deflagrado em sua fase através externa após a publicação de seu extrato de edital nos meios de mídia pertinente, ao passo que a disputa será iniciada através de reunião eletrônica no portal Compras.Gov, no dia 01/04/2026, às 10:00h, na estrita forma como estabelecida pelo instrumento convocatório, tendo seguido seu rito natural, até o momento.

Na peça impugnatória apresentada, em brevíssima síntese, a **Impugnante Rom Card** reclama quanto a suposta ilegalidade do disposto no item 14.24.2.1. do edital de licitação, o qual estabelece que, em caso de empate na disputa de preços do procedimento licitatório, ultrapassados os critérios de desempate constantes no item 14.24.1. daquele instrumento convocatório, e seus subitens seguintes, aplicar-se-iam os critérios previstos nos subitens 14.24.2.1 a 14.24.2.4, em ordem sucessiva, sendo, o critério reclamado, o que estabelece preferência a empresas situadas no Município de Trajano de Moraes.

Em suas alegações, a Impugnante reclama que tal critério não possuiria respaldo legal e que seu estabelecimento violaria os princípios da isonomia e da competitividade.

V. DA TEMPESTIVIDADE E DA ADMISSIBILIDADE DA PEÇA APRESENTADA

Tendo em vista a data de realização do certame e de ingresso do aludido pleito impugnatório, datado de 24/03/2026; em atenção às disposições editalícias e legais pertinentes ao tema; e considerando tudo o que consta disponível no portal compras.gov, atesta-se a tempestividade do pedido formulado.

Outrossim, no que diz respeito aos requisitos de formalidade, estes previstos no item 2 do instrumento convocatório, o pedido impugnatório demonstra-se adequado ao que determina o edital de licitação.

VI. DO POSICIONAMENTO

Inicialmente, ainda no que diz respeito aos argumentos trazidos pela **Impugnante Rom Card** no bojo do seu pleito, é necessário que tragamos destaque a alguns pontos:

Em primeiro lugar, a tese se consubstancia no eventual favorecimento a eventual empresa sediada no Município de Trajano de Moraes, que receberia suposta vantagem em decorrência do critério de desempate estabelecido, prejudicando os princípios de isonomia e competitividade no certame. Ocorre que, a própria impugnante, na mesma peça que ataca o quesito de desempate em análise suscita que, *“... a vantagem de desempate para empresas sediadas no Município de Trajano de Moraes é inócua, eis que breve pesquisa na internet tem como resultado que não há empresas deste ramo sediadas no município.”* [SIC].

A própria afirmativa da impugnante ataca e resolve seus argumentos, senão vejamos: se a disposição editalícia é inócua, ou seja, não beneficia a ninguém, torna-se evidentemente lógico que não há que se falar em qualquer prejuízo e/ou desrespeito aos princípios isonomia e competitividade no certame, afinal, como “ninguém” seria capaz de atrapalhar alguma coisa? Há uma dicotomia lógica entre as duas afirmações proferidas pela mesma pessoa.

Adiante, sob a ótica legal, a **Impugnante Rom Card** limita-se a subsidiar seu pleito com a demonstração dos dispositivos da Lei Geral de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, pertinentes aos critérios de desempate previstos por aquela lei; e num recorte jurisprudencial do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que nitidamente não reflete a mesma situação atacada pela reclamante, consistindo numa situação onde duas empresas seguiram à etapa de habilitação (presumidamente posteriormente à finalização da disputa de preços), sem a realização do devido desempate das propostas, o que sequer nos parece ser uma possibilidade, ante às disposições editalícias pertinentes ao tema.

Inobstante às alegações vazias apresentadas em sede do pleito impugnatório, o que nos parece muito mais ter sido movida por uma tendência de busca pelo benefício próprio, haja vista que, em que pese haver indícios de que a reclamante possui sede no Município de Joinville – SC, a empresa qualifica-se como sediada na cidade do Rio de Janeiro (o que possivelmente lhe beneficiaria, caso o primeiro critério de desempate fosse o previsto no art. 60, §1º, I da Lei Federal nº 14.133/2021), é dever

institucional deste órgão de assessoria jurídica, sempre que instado a fazê-lo, manifestar-se sob a ótica dos assuntos que tutela, no caso, a suposta transgressão legal alegada pela **Impugnante Rom Card**.

Isto posto, no que diz respeito ao cerne da questão, para que possamos entender seu sentido e o alcance de determinada norma, é necessária a regressão a um dos fundamentos mais básicos do direito, consistente na análise da letra fria da lei, que pode ser realizada através de diversos métodos de interpretação, pratica conhecida como hermenêutica jurídica. Em síntese, as possibilidades hermenêuticas dividem-se em diversos métodos, sendo os mais clássicos e conhecidos os de análise gramatical, sistemática, histórica e teleológica.

Mais ainda: considerada a presunção de suposta inocuidade do texto editalício, seguindo a linha de raciocínio apresentada pela impugnante, o disposto no item 14.24.1.1 do instrumento editalício deveria ser igualmente atacado, considerando-se uma possibilidade de empate onde as pretensas licitantes ofertem taxa administrativo de 0,00% (zero por cento), haja vista que seria inócua e inaplicável a disposição prevista no art. 60, inciso I da Lei Federal nº 14.133/2021 e replicada no item supramencionado do edital, consistente na possibilidade de desempate através de disputa final, ocasião em que os licitantes empatados poderiam apresentar nova proposta que tirasse a disputa da condição de igualdade.

Em atenção ao cenário propositivo delineado, a inocuidade do dispositivo decorre da vedação imposta pelo art. 3º, I, da Lei Federal nº 14.442/2022, que rejeita qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, nos serviços decorrentes do fornecimento do auxílio-alimentação, razão pela qual, naquele cenário de empate hipotético, qualquer novo lance estaria proibido, como regulamenta o próprio edital, tornado inócua sua outra disposição, o que, nem por isso, torna o instrumento convocatório nulo em sua totalidade.

Todo este contexto fático nos coloca numa situação conflituosa, afinal, considerando os sistemas normativo e jurídico pátrios, é absolutamente impossível declarar que qualquer lei possa ser capaz de resolver toda e qualquer situação por ela abarcada, por mais completo e complexo que seja o normativo jurídico, o que ocorre por uma razão óbvia: nem toda situação jurídico administrativa é ampla e generalista, havendo, recorrentemente, fatos que contam com nuances e detalhes próprios e que demandam de análise individualizada do caso à luz da norma jurídica. A análise hermenêutica da norma, portanto, busca aplicar a lei de forma eficaz e justa a todos. Trata-se da materialização do princípio jurídico da equidade (ou igualdade de tratamento), fundamentalmente ensinado por Aristóteles e compreendido no jargão jurídico que versa sobre "*tratar os iguais na medida de suas desigualdades*".

Neste esteio, em rápida síntese, de acordo com a forma de hermenêutica gramatical (ou literal), a norma jurídica deve ser analisada em sentido literal, ou seja, observado o significado estrito, frio e limitado das palavras da lei, o que, para a Administração Pública, considerado o princípio fundamental da legalidade dos atos administrativos, pode resultar no completo engessamento das ações administrativas.

Por este motivo, tornam-se possíveis e necessárias outros tipos de análises, como a sistemática (que consiste na interpretação da norma como parte de um todo, buscando harmonia com o restante do ordenamento jurídico); a histórica (decorrente da pesquisa o processo evolutivo, os antecedentes e o contexto em que a lei foi criada); a teleológica (focada na finalidade social, nos objetivos e no propósito da norma, observando o motivo "para que" ela foi criada); e a lógica (ou racional) (que utiliza a lógica para eliminar contradições, focando no pensamento do legislador.

No tocante ao cenário debatido, que ensejou o pleito impugnatório, caso estivessemos restritos aos princípios da legalidade e à hermenêutica gramatical, estaríamos diante de um verdadeiro impasse, tendo em vista que, além do quesito territorial atacado pela impugnante, mesmo o critério de sorteio em situação de persistência de empate, método amplamente utilizados por órgãos públicos das diversas esferas e órgãos que compõem a sociedade, não se faria possível, tendo em vista que esta forma de encerramento da disputa também não encontra-se respaldada pela Lei Geral de Licitações e Contratos, o que, entretanto, como mencionado, na prática, não obsta sua utilização ampla e regular.

É deste ponto em diante que precisamos analisar a norma jurídica, e principalmente a disposição editalícia atacada pela impugnante, de maneira sistemática teleológica e lógica.

Em primeiro lugar, se contrapondo à jurisprudência colacionada pela requerente em seu pleito, a instrução editalícia é absolutamente clara, conforme disposto nos itens 12.2 e 14.24, não havendo que se suscitar a possibilidade de encerramento da etapa de lances sem que antes sejam observados os critérios objetivamente definidos por lei e pelo instrumento convocatório para fins de desempate do certame licitatório.

Em segundo, a Lei de Licitações estabelece dois conjuntos de soluções amplas e generalistas para a resolução de empates em certames licitatórios. O primeiro, nas condições previstas nos incisos I a IV do *caput* do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, de modo que a disposição legal é clara, no sentido de que estes devem ser observados NECESSARIAMENTE naquela ordem. Por outro lado, persistindo a condição de empate, de forma sucessiva, aplicam-se os critérios estabelecidos pelos incisos I a IV do §1º daquele mesmo artigo.

Eis aqui, a importância da realização de uma análise hermenêutica sob as óticas sistemática, teleológica e lógica da forma: em que pese o legislador tenha apresentado o conjunto de critérios de desempate de forma sequencial, através dos incisos I a IV do §1º do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, da exata mesma forma fez no *caput* daquele artigo, não houve a menção expressa de que estes quesitos deveriam ser observados em ordem sequencial, diferentemente daquele primeiro conjunto.

Este fato não resulta de um equívoco legislativo e/ou de uma inobservância pelo legislador, trata-se, justamente, da necessidade de criação de uma norma que pudesse abarcar o maior número de situações possíveis, mesmo em casos extremamente peculiares, permitindo ao aplicador da norma, no caso, o agente público responsável pela produção do instrumento editalício ou mesmo pelo julgamento do certame, adequar-se na medida das suas necessidades.

Objetivamente, os critérios de desempate estabelecidos pelo §1º do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 possuem natureza de territorialidade, ou seja, essencialmente, na natureza da norma (hermenêutica teleológica), busca-se o desenvolvimento daquela região onde encontra-se inserido o órgão público licitante, teoricamente em primeiro lugar. Após, o desenvolvimento nacional. Após, o privilégio a empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento tecnológico também no país. Por último, as empresas que respeite a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) no Brasil, estabelecida pela Lei Federal nº 12.187/2009, privilegiando aquelas que atuam de forma a mitigar o impacto de suas atividades no ambiente nacional.

Há aí, evidentemente, a primazia pelo privilégio às empresas que buscam o desenvolvimento e a sustentabilidade, do micro ao macro cenário, no âmbito territorial. Ocorre que, dentre todas as premissas que sustentam a Administração Pública, o atendimento do interesse público é o princípio que geralmente se sobrepõe aos demais, em casos de conflitos principiológicos, afinal, de nada adianta uma contratação “barata” (vantajosidade estritamente econômica) ou mesmo interpretar a lei de forma rígida e literal (princípio da legalidade estrita), quando a contratação não fornecer aos usuários finais (cidadãos) os serviços pretendidos pelo órgão público, de forma adequada e digna.

Neste sentido, propomos um novo exercício de suposição: se determinado órgão fosse adquirir um insumo essencial ao seu funcionamento para o exercício de sua atividade fim; considerando-se que uma empresa instalada em seu Estado, apesar de, reconhecidamente, produzir aquele insumo, o faz com reconhecida má fama, o que pode comprometer a atuação daquele órgão; e considerando-se que diversas outras empresas, instaladas em âmbito nacional, produzam o mesmo insumo com qualidade também reconhecidamente superior; qual deveria ser a conduta do gestor público, diante das possibilidades elencadas pelo §1º do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, fundamentalmente no que

diz respeito a ausência de obrigação expressa de observância daqueles quesitos de forma sequencial? Privilegiar o comércio estadual local, ou dar preferência ao comércio nacional em benefício ao melhor atendimento do interesse público?

Este parecerista acredita que a segunda possibilidade é a mais correta.

Mais ainda: o art. 47, combinado com o 48, §3º da Lei Complementar nº 123/2006, dispõem que:

“Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

(...)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

(...)

§3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, **estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente**, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.” (Grifo e Destaque Nossos)

O normativo mencionado trata da possibilidade de prioridade de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, ainda que com acréscimo de até 10% sobre o menor preço válido. Novamente, em essência, busca-se o fomento ao desenvolvimento local e regional, o que nos leva a uma interpretação das normas (a apresentada e a disposição editalícia atacada pela impugnante) através de uma hermenêutica sistemática, havendo, ainda, a possibilidade de uma aplicação da norma retrocitada por analogia e/ou similaridade, o que reforça o viés de legalidade consistente no critério de desempate estabelecido no instrumento convocatório e reclamado pela impugnante.

A tese que se busca apresentar é pacificada pela doutrina mais recente e que trata sobre a nova Lei de Licitações e consiste no fato de que, numa interpretação através das hermenêuticas sistemática e teleológica das normas em questão e do cerne da impugnação apresentada, é perfeitamente possível o estabelecimento de outros critérios de desempate no edital de licitação, DESDE QUE respeitados aqueles estabelecidos pelos incisos do *caput* do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, ao passo que aqueles que constam no seu § 1º podem ser considerados como relativos, exemplificativos e possuem uma natureza essencial muito clara, principalmente se concatenados com outras normas, como os arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006: fomentar, primeiramente, a economia local, razão pela qual **entendemos que não se vislumbra como ilegal o estabelecimento do critério de desempate consistente no privilégio às empresas sediadas no Município.**

Ademais, há dois fatores que precisam ser considerados e sopesados no caso concreto, um deles admitido pela própria impugnante: 1 – dadas a natureza ruralista do Município de Trajano de Moraes, sua pequeníssima população e o diminuto número de empresas estabelecidas na cidade, não há conhecimento de qualquer empresa que possa ser beneficiada pelo texto impugnado, o que, evidentemente é incapaz de causar qualquer prejuízo ao certame; e 2 – ainda que fosse diferente, a natureza do objeto ora licitado é considerada essencial. Trata-se de serviço fundamental ao cumprimento de direito de concessão e acesso pelos servidores públicos municipais a valores que possuem natureza alimentar. Acatar o pleito de impugnação ao edital, significa a modificação do instrumento convocatório e, por consequência, a necessidade de sua republicação, o que pode retardar e/ou inviabilizar esta ação de natureza singular e, conseqüentemente, frustrar o atendimento ao primordial interesse público.

VII. CONCLUSÃO

Conforme o conteúdo exposto nesta peça jurídica, de acordo com o pleito impugnatório apresentado e o que dos autos consta, restritamente aos aspectos jurídico-formais; considerando que a peça impugnatória carece de maior suporte fático, administrativo e/ou jurídico quanto ao pleito apresentado; considerando a análise dos autos, constituídos através das suas peças de instrução, especialmente no que diz respeito às suas peças técnicas, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital de Licitação, bem como os demais documentos até o momento apresentados; e, finalmente, considerando as razões de fato e de direito anteriormente expostas; em síntese opino:

- 1. Pelo recebimento e pelo conhecimento** do pleito impugnatório apresentado para, no mérito, **negar-lhe integralmente provimento**, com a conseqüente manutenção integral dos termos do instrumento convocatório, conforme formalizado até o momento.

Sendo este o Parecer exarado, em 10 (dez) laudas, assinada a última de forma eletrônica e validadas as demais através do competente arquivo eletrônico, são os termos em que opino, pelo que retorno os autos para apreciação por parte da Sra. Pregoeira do Município para o competente julgamento do pleito impugnatório, sendo esta considerada a autoridade competente para fazê-lo, devendo deliberar pelo provimento e/ou não provimento do pleito impugnatório devendo promover os atos de publicidade de sua decisão, na forma estabelecida pelo art. 164, Parágrafo Único da Lei Federal nº 14.133/2021.

Finalmente, reiteramos que o presente opinativo se faz por esta PGM apenas quanto aos aspectos formais e jurídicos. Inobstante a competência desta Assessoria Jurídica de assistir juridicamente a Administração Pública, a decisão da autoridade assistida não se vincula aos moldes da orientação fornecida, cabendo a esta, observar a conveniência e oportunidade dos atos praticados.

Trajano de Moraes – RJ, 31 de março de 2026.

RENAN MOREIRA
RAPOSO DA SILVA

Assinado de forma digital por
RENAN MOREIRA RAPOSO DA
SILVA
Dados: 2026.03.31 17:25:58
-03'00

Renan Moreira Raposo da Silva

PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO - INTERINAMENTE