



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

**PARECER/PGM/RDC-PA Nº 366/2023**

**27/11/2023**

**PROCESSO:** 103/2023

**ORIGEM:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E LAZER

**REQUERENTE:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

**ASSUNTO:** ANÁLISE DE EDITAL E ANEXOS - PREGÃO ELETRÔNICO

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

**VALOR ESTIMADO:** R\$ 6.234.510,00

**PROCURADORA:** WELYZÂNGELA LEMES PINHEIRO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. EXAME DE VIABILIDADE JURÍDICA. APROVAÇÃO CONDICIONADA.

## I - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria, por intermédio do Memorando nº 339/2023/CPL, para emissão de parecer quanto à legalidade da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 041/2023 e seus anexos, cujo objeto cinge-se à “*contratação de empresa para prestação de serviço de transporte escolar dos alunos em grupo da rede municipal de Redenção/PA, em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Cultura E Lazer*”, sendo o valor estimado correspondente a R\$ 6.234.510,00 (seis milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quinhentos e dez reais).

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

| FUNDEB |  |
|--------|--|
| 01     | Capa do Processo   |
| 02     | Contracapa do processo   |
| 03     | Memorando nº 036/2023-SEMEC - Informe de Quantitativo de Transporte              |
| 04-06  | Medição Mensal pelo Departamento de Transporte Escolar                           |
| 07-15  | Estudo Técnico Preliminar – FUNDEB   |
| 16     | Memorando nº 777/2023/SEMEC - Solicitação de Abertura de Processo Administrativo |
| 17-21  | Termo de Justificativa de Licitação  |
| 22     | Solicitação de Materiais e Serviços  |
| 23     | Memorando nº 803/2023 - Solicitação de Existência de Dotação                     |



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

|            |   |
|------------|---|
| 24         | Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Detalhamento de Dotação                                    |
| 25-43      | Termo de Referência   |
| 44-52      | Cotação de Preços   |
| 53-54      | Quadro de Cotações  |
| 55         | Lista com a média dos valores cotados   |
| 56         | Memorando nº 815/2023-DPLC-SEMEC - Solicitação de Parecer do Controle Interno                           |
| 57-58      | Parecer do Controle Interno nº 180/2023/DCI/SEMEC   |
| 59         | Pedido de Abertura de Processo Licitatório  |
| 60         | Autorização do Prefeito para abertura do processo licitatório   |
| <b>FME</b> |   |
| 62         | Memorando nº 036/2023-SEMEC - Informe de Quantitativo de Transporte                                     |
| 63-65      | Medição Mensal pelo Departamento de Transporte Escolar  |
| 66-74      | Estudo Técnico Preliminar – FME   |
| 75         | Memorando nº 778/2023/SEMEC - Solicitação de Abertura de Processo Administrativo                        |
| 76-80      | Termo de Justificativa de Licitação   |
| 81         | Solicitação de Materiais e Serviços   |
| 82         | Memorando nº 804/2023 - Solicitação de Existência de Dotação  |
| 83         | Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Detalhamento de Dotação                                    |
| 84-102     | Termo de Referência   |
| 103-111    | Cotação de Preços   |
| 112-113    | Quadro de Cotações  |
| 114        | Lista com a média dos valores cotados   |
| 115        | Memorando nº 815/2023-DPLC-SEMEC - Solicitação de Parecer do Controle Interno                           |
| 116-117    | Parecer do Controle Interno nº 180/2023/DCI/SEMEC   |
| 118        | Pedido de Abertura de Processo Licitatório  |
| 119        | Autorização do Prefeito para abertura do processo licitatório   |
| 120        | Termo de Abertura do Processo Licitatório nº 103/2023   |
| 121-123    | Portaria nº 234/2023-GPM e Certidão de Publicação   |
| 124-154    | Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2023   |
| 155-171    | Anexo I – Termo de Referência   |
| 172-187    | Anexo II – Minuta do Contrato   |
| 188        | Anexo III – Declaração de Cumprimento aos Requisitos de Habilitação                                     |
| 189        | Anexo IV – Declaração de não emprego de menor   |
| 190        | Anexo V – Declaração de atendimento ao disposto nos arts. 136 a 139 da Lei Federal 9.503/1997           |
| 191        | Anexo VI – Declaração de cumprimento do disposto no art. 9º da Lei Federal nº 8.666/1993                |
| 192        | Anexo VII – Declaração de ciência quanto à necessidade de apresentar documentação quando da contratação |
| 193        | Anexo VIII – Modelo de Declaração de fatos impeditivos quanto à habilitação                             |
| 194        | Anexo IX – Carta-proposta para fornecimento   |
| 195        | Memorando nº 339/2023/CPL - Solicitação de Parecer Jurídico   |



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

É, em síntese, o relatório.

## **II - DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA**

Preliminarmente, é oportuno ressaltar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Nesse diapasão, compete a esta Procuradoria manifestar-se quanto aos aspectos jurídicos do procedimento licitatório, restrita à legalidade acerca da matéria ora consultada, excluindo-se a análise dos aspectos relativos à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, porquanto reservados à esfera discricionária do Gestor Público.

Cumpra ressaltar que questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira devem ser analisadas pelos departamentos competentes, de modo que este parecer contempla tão somente o exame da legalidade acerca da documentação presente nos autos.

Sublinhe-se que, nos termos do Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não incumbe ao órgão consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica, sendo ônus do Gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas elencadas.

## **III - DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO**

Compulsando os autos, constata-se que o processo licitatório encontra-se devidamente autuado e protocolado, apresentando 195 (cento e noventa e cinco) páginas numeradas sequencialmente e rubricadas, em conformidade com o disposto no artigo 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, e artigo 22, § 4º, da Lei 9784/1999.

## **IV - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO**

O pregão constitui modalidade de licitação regida pela Lei Federal nº 10.520/2002 para aquisição de produtos e serviços reputados comuns. Em seu artigo 1º, parágrafo único, o diploma denomina “comuns” os produtos e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado.

Por implicar análise de mercado e conhecimento de padrões de desempenho peculiares ao objeto, não compete à Procuradoria a caracterização da natureza comum dos bens/serviços a serem licitados, cabendo à área técnica fazê-la justificadamente.

*In casu*, consta no item 9 do Estudo Técnico Preliminar às fls. 07/15 e no 3.1 do Termo de Referência às fls. 155/171 que os serviços a serem prestados se enquadram na classificação de comuns. Assim, atestado pela Administração que o objeto atende ao disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

Insta ressaltar que a utilização do pregão na forma eletrônica deve observar, além do disposto na Lei Federal nº 10.520/2002, as disposições constantes no Decreto Federal nº 10.024/2019 e no Decreto Municipal nº 091/2020, que estabelecem o âmbito de aplicação, os princípios e os procedimentos a serem observados pela Administração Pública na condução do certame licitatório.

## V - DO TIPO DE LICITAÇÃO

No que é pertinente ao tipo de licitação definido no instrumento convocatório, “menor preço”, encontra-se devidamente previsto no artigo 4º, X, da Lei 10.520/2002:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

## VI - DO MODO DE DISPUTA

No que diz respeito à sistemática de envio de lances, o item 1.1.3 do Edital (fls. 124/154) prevê modo de disputa aberto, no qual os licitantes apresentam lances públicos e sucessivos, com prorrogações conforme critério de julgamento adotado no edital, nos termos do artigo 31, I, do Decreto nº 10.024/2019.

Importante assinalar que, em se tratando de modo de disputa aberto, o citado ato normativo impõe o dever de o instrumento convocatório estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, o que se encontra previsto no item 1.1.4 do Edital.

## VII - DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Quanto aos requisitos a serem observados na fase preparatória (interna) do pregão, o art. 3º da Lei nº 10.520/2002 assim dispõe:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

do certame ao licitante vencedor.

No caso dos autos, observa-se a adequação do procedimento às exigências estabelecidas no dispositivo supra.

No que tange à minuta do Edital às fls. 124/154, verifica-se *a priori* que elenca os requisitos necessários para a promoção do certame, atendendo às exigências constantes no artigo 40 da Lei nº 8.666/1993, que orienta, exemplificativamente, acerca do seu conteúdo, nos seguintes termos:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

Ademais, a minuta do Edital está em conformidade com o artigo 3º, I, e artigo 4º, III, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o **objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;**

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

III - do edital constarão **todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento** e a minuta do contrato, quando for o caso; (g.n)

Contudo, recomenda-se:

1) a previsão, no tópico referente à execução do objeto, da seguinte determinação constante no item 05 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 09 e 68): *“A prestação dos serviços dar-se-á de forma a acompanhar a jornada escolar, conforme os dias letivos. Quando necessário e desde que previamente solicitado em até 2 (dois) dias úteis, será prestado também nos casos de reposição de aulas, reforço /recuperação escolar, ou na ocorrência de atividades extracurriculares, não havendo acréscimo do preço unitário do Km contratado”;*

2) a inclusão, no item 20.1.1, referente às obrigações da Contratada, da determinação constante no item 13 do Estudo Técnico Preliminar (medidas mitigadoras de possíveis impactos ambientais);

3) a publicação do Estudo Técnico Preliminar constante às fls. 19/25 junto com o Edital, em observância à recomendação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2076/2023-Plenário.

Com relação ao Termo de Referência às fls. 155/171, constata-se que atende às formalidades legais e apresenta o conteúdo estabelecido no artigo 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

No entanto, recomenda-se:

- 1) a retificação da grafia, por extenso, do valor estimado da contratação expresso no item 10.2;
- 2) a aprovação do Termo de Referência pelo Ordenador de Despesas.

No tocante à minuta do contrato acostada às fls. 172/187, verifica-se que a mesma contempla os requisitos exigidos no artigo 55 da Lei 8.666/1993 em suas cláusulas essenciais, quais sejam, as que definem o objeto, o regime de execução, o preço, as condições de pagamento, o crédito pelo qual correrão as despesas, as garantias, as obrigações das partes, as penalidades cabíveis, os casos de rescisão, o foro competente para solucionar quaisquer questões, o prazo de duração do contrato, dentre outros.

Todavia, recomenda-se:

- 1) a retificação do número do processo licitatório na Cláusula 9<sup>a</sup>;
- 2) a especificação da garantia prevista na Cláusula 12<sup>a</sup> ou a sua supressão, se incabível.

Cumprido destacar que foram devidamente juntados aos autos os Relatórios, acompanhados de planilhas, que fundamentaram a fixação do quantitativo do objeto a ser licitado (fls. 03/06 e 62/65), as Justificativas Técnicas (fls. 17/21 e 76/80), os Estudos Técnicos Preliminares (fls. 07/15 e 66/74), as Declarações de Disponibilidade Orçamentária e Detalhamento de Dotação (fls. 24 e 83), as Cotações de Preços - utilizada a ferramenta "Banco de Preços" (fls. 44/52 e 103/111), as Listas com as médias dos valores cotados para determinação do valor estimado (fls. 55 e 114), e o Parecer Técnico nº 180/2023 emitido pela Divisão de Controle Interno da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer (fls. 116/117).

Não obstante, recomenda-se que a Administração justifique a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos veículos, comprovando, com base em comparação de preços, haver paridade de custos no tocante às duas opções, em atendimento à orientação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1085/2007-1<sup>a</sup> Câmara: "A Administração pode



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO  
Procuradoria Geral do Município

*adotar, discricionariamente, a forma de transporte que considere mais adequada, seja locação ou aquisição de veículos, desde que haja paridade de custos comprovada por meio de comparação de preços.”*

### **VIII - DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, considerando tudo mais que dos autos consta e excluindo da apreciação os elementos técnicos pertinentes ao certame, os de ordem financeira ou orçamentária, bem como os relativos à oportunidade e à conveniência, esta Procuradoria opina pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, desde que atendidas as recomendações e/ou condicionantes dispostas neste opinativo.

É o parecer, o qual se submete à apreciação superior.

Redenção/PA, 27 de novembro de 2023.

**WELYZÂNGELA LEMES PINHEIRO**  
Procuradora Jurídica  
Portaria nº 219/2022