



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE-PARÁ
CNPJ: 04.838.496/0001

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 001.2025-17.01

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 012/2025

PREGÃO ELETRÔNICO – Nº 002/2025 - SEMED/PMMA

Ementa: Licitação. Pregão Eletrônico - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRETAMENTO DE ÔNIBUS, MICRO-ÔNIBUS, CAMIONETE, VEÍCULO TIPO FURGÃO E EMBARCAÇÃO ESCOLAR PARA O TRANSPORTE NA ZONA URBANA, RURAL E REGIÃO RIBEIRINHA DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS ESTABELECIDOS NO TERMO DE REFERÊNCIA.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação de parecer jurídico acerca de edital de processo licitatório cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRETAMENTO DE ÔNIBUS, MICRO-ÔNIBUS, CAMIONETE, VEÍCULO TIPO FURGÃO E EMBARCAÇÃO ESCOLAR PARA O TRANSPORTE NA ZONA URBANA, RURAL E REGIÃO RIBEIRINHA DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE – PA, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Compulsando os autos verificamos:

- Memo. Nº 001/2025 - SEMED
- de Formalização da Demanda (DFD);
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Autorização;
- Planilhas Orçamentárias Descritivas do Produto;
- Pesquisas de Preços;

- Declaração de Adequação Orçamentária;
- Autuação;
- Minuta de Edital do Pregão Eletrônico

Conforme pode se inferir da minuta de Edital, o procedimento licitatório escolhido foi o de Pregão Eletrônico, no modo de disputa ABERTO, com critério de julgamento MENOR PREÇO DO ITEM.

É a síntese do relatório, passemos então a analisar a modalidade escolhida e a minuta do contrato à luz da legislação vigente.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico.

O presente parecer tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, 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.

De outro lado, cabe 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, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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.

2.2 DOS ELEMENTOS DO EDITAL, ETP, TERMO DE REFERÊNCIA E DEMAIS PREVISTOS NA LEI 14.133/2021 E NORMAS VINCULADAS

2.2.1 Elementos do edital

Conforme já expomos no relatório, o edital vinculado se trata de Processo Licitatório nº. **002/2025 - SEMED/PMMA**, na modalidade pregão na forma eletrônica, modo de disputa aberto, com critério de julgamento menor preço do item, para registro de preços contratação de empresa especializada em fretamento de veículos e embarcação para atender as demandas das escolas da rede municipal de ensino do município de Monte Alegre - PA, licitação esta que será regida nos termos da lei nº 14.133, de 2021.

De acordo com o referido edital, o valor estimado da contratação decorrente da Licitação em apreço perfaz o montante de R\$ 2.043.837,40.

A discriminação dos itens licitatórios constantes no edital (2.0).

Informa o edital vinculado (17.0) que as despesas para atender a licitação em apreço foram programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da Secretaria de Educação para o exercício de 2025.

2.2.2 Estudo Técnico Preliminar – ETP

Conforme também mencionado no relatório preambular, entre a documentação encaminhada pela Consulente está o ETP – FRETAMENTO DE VEÍCULOS, cujos principais termos abaixo colacionamos:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LOS (LEI Nº 9.394/96), estabelece que os municípios devem oferecer transporte escolar aos alunos da Rede Pública de Ensino. Logo, os municípios são responsáveis em ofertar condução, com qualidade e abrangência para os estudantes que residem distante das escolas onde estão devidamente matriculados e que necessitam de transporte escolar. Com base na obrigatoriedade e garantia do acesso a escola, justifica-se a necessidade do objeto supracitado com intuito de dar continuidade aos serviços ofertados através da Secretaria Municipal de Educação.

Os requisitos definidos são baseados na realidade de cada rota descrita do objeto. Baseando-se em processos anteriores, será descrito alternativas para solucionar de forma eficiente o objeto em questão.

- A aquisição de *Transporte Coletivo* próprio suficiente para atender a demanda de

discentes matriculados na rede municipal de ensino.

- Impacto e possibilidade: impacto econômico alto, pois cada rota demanda de um modelo específico de veículos cujo objetivo busca atender as peculiaridades de cada trajeto, principalmente na zona rural. Com base nisso, o custo de manutenção dos veículos a longo prazo será significativo para a administração pública. Além, do número de servidores para conduzir os veículos que aumentará significativamente, tendo um impacto econômico alto.

- Terceirização de uma *única* empresa para atender todas as rotas necessárias para suprir a necessidades do transporte escolar no município.

- Impacto e possibilidades: solução viável, porém o município não possui uma única empresa que atenda a todos os requisitos dos veículos em quantidades e modelos. Haja vista, o município tem pouco mais de 60 (sessenta) mil habitantes e seu PIB per capita de R\$ 13.850,64 segundo dados do IBGE 2021.

- Terceirização do serviço para habilitação das empresas por *rota (item)* de acordo com o veículo exigido em cada rota.

- Impacto e possibilidade: solução viável, pois de maneira geral, a possibilidade de atendimento a todas as rotas será mais abrangente. Ademais, retira da administração pública municipal o custo de servidores e manutenção de veículos a longo prazo.

Tendo como preceito processos anteriores que atenderam as necessidades da administração pública municipal, das alternativas supracitadas no item 7, a solução mais coerente para atingir o sucesso do processo em questão é a terceirização do serviço **para** habilitação das empresas por *rota (item)* de acordo com o veículo exigido em **cada rota**. O valor de mercado estimado é feito a partir de um estudo de custo em cada rota relacionando mão de obra, manutenção e combustível, este estudo encontra-se sucintamente descrito nos anexos I e II deste processo.

Com a solução que melhor se adequa a necessidade, a administração pública impõe suas exigências para efetivar a contratação, ainda que seja prestação de serviço. As rotas deverão manter a assiduidade com os horários de aula, e manter uma rotina de horário de acordo com cada rota, atendendo aos horários e dias letivos descritos no item 6.

Obs: Cada trecho deverá se adaptar a realidade do local, principalmente os trechos localizados na zona rural, atendendo sempre ao critério de início e término dos horários de aula.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar.

De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve

considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Assim, no presente caso, a Consulente elaborou o estudo técnico preliminar que, apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, inclusive no tocante à análise de riscos.

2.2.3 Termo de Referência

O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Conforme se verifica na Lei 14.133/2021, o Termo de Referência deverá contemplar as exigências do Art. 6, XXIII, da referida lei, vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE-PARÁ
CNPJ: 04.838.496/0001

- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

No caso em apreço, uma vez que se trata de serviços de fretamento de veículos para transporte de alunos, o TR também deve observar o disposto no art. 47 da Lei 14.133:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

- I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Verifica-se, portanto, que o TR contém todos os elementos exigidos pela norma vinculada.

2.2.4 Minuta de termo de contrato

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

2.2.5 Natureza comum do objeto da licitação

Com relação ao objeto da licitação e sua modalidade de processamento licitatório, a lei dispõe que compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

No caso vertente, é inequívoco que os serviços a serem contratados

(“CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRETAMENTO DE ÔNIBUS, MICRO-ÔNIBUS, CAMIONETE, VEÍCULO TIPO FURGÃO E EMBARCAÇÃO ESCOLAR PARA O TRANSPORTE NA ZONA URBANA, RURAL E REGIÃO RIBEIRINHA DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE –PA”) caracterizam-se como

serviços comuns, porquanto, evidentemente, possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, como, de fato, encontra-se previsto na minuta analisada.

Portanto, incontestável que a modalidade Pregão, no caso em enfoque, é a mais adequada para que a Administração possa atingir seus objetivos na realização do certame.

2.2.6 Da não aquisição de bem de consumo que se enquadra como bem de luxo

De acordo com o art. 20 da Lei nº 14.133, de 2021, não é admitida a aquisição de artigos de luxo, tendo os §§ 1º e 2º tratado da necessidade de regulamentação do tema:

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. Regulamento (Vigência)

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º (VETADO).

Assim, frente ao ETP e às disposições do edital, que lista como itens ÔNIBUS, MICRO-ÔNIBUS, CAMIONETE, VEÍCULO TIPO FURGÃO E EMBARCAÇÃO, entende-se que a vedação do art. 20 foi respeitada.

2.2.7 Vedação de marca ou produto

O art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de a Administração vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.

No caso concreto, a Administração **não** inseriu no Termo de Referência a vedação à

contratação de marca ou produto, não havendo o que se falar sobre este tema.

2.2.8 Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no TR, conforme já analisado neste opinativo.

2.2.9 Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) modalidade de licitação;
- II) critério de julgamento;
- III) modo de disputa; e
- IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

A eleição da modalidade licitatória pregão eletrônico depende de ter como objeto, produto e/ou serviço comum no mercado, ou seja, aquele que pode ser disponibilizado por vários fornecedores no local, conferindo celeridade, ampla competitividade, isonomia e redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios.

No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de **Menor Preço por ITEM**. A escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e o Artigo 7º do Decreto nº 10.024/2019.

2.2.10 Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, sendo que sua inobservância configura improbidade administrativa, nos termos do art. 10, IX, da Lei nº 8.429/1992 e art. 105 da NLLC.

No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, conforme já transcrito no presente opinativo.

2.2.11 Da restrição a participação de interessados no certame

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Ademais, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso concreto, não se verificou nenhuma restrição a participação de interessados no edital.

2.2.13 Da participação de ME, EPP e Cooperativas

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto no edital, em diversos itens, tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

2.2.14 Publicidade do edital e do termo do contrato



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE-PARÁ
CNPJ: 04.838.496/0001

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Assim como também que após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

III – CONCLUSÃO

Face ao exposto, opina esta Assessoria Jurídica no sentido de que seja dado prosseguimento ao certame licitatório pelo fato do Edital não afrontar as disposições legais aplicáveis, tendo, portanto, respaldo legal para dar prosseguimento à licitação, com vistas a proporcionar os fins precípuos colimados pela Administração, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam, proporcionar a participação do maior número possível de interessados e atender aos princípios de transparência, economia e eficiência das licitações, preservando-se, neste íterim, o interesse público. Deixa de opinar quanto a dotação orçamentária, pelo fato de ter o setor técnico responsável para tal, tendo apenas este jurídico a responsabilidade de verificar a existência de dotação no processo licitatório.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer,

S.M.J. Monte Alegre, 16 de janeiro de 2025.

ALESSANDRO BERNARDES PINTO
Procurador do Município
Portaria nº 369/2024