



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

PARECER JURÍDICO Nº 006/2023 – PJ/SMT.

Santarém, 17 de fevereiro de 2023.

PROCESSO: Procedimento Administrativo 0023001. Concorrência Pública nº 001/2023.

INTERESSADO: Divisão de Licitação, Contratos e Convênios da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito.

ASSUNTO: Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros no Município de Santarém/PA.

À DIVISÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS- SMT,

A Consultoria Jurídica registra o recebimento do processo em epigrafe da Divisão de Licitação e Contratos, que trata do envio do Edital e Anexos, referente à Concorrência Pública do Serviço de Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Santarém, sem paginação, para conhecimento, análise e Parecer Jurídico.

I. DO RELATÓRIO

Importante mencionar que o processo licitatório em epigrafe advém da necessidade social que é inerente ao munícipe/usuário do serviço deste ser prestado com segurança e qualidade, bem como dos Autos da Ação Civil Pública com Obrigação de Fazer (Processo nº 0012341-55.2011.8.14.0051) que tem como objeto licitação do Transporte Coletivo de passageiros por ônibus neste Município.

Dos autos constam:

1. Termo de autuação;
2. Memorando Interno nº 034/202-DCPT/SMT;
3. Termo de Audiência de Conciliação – Proc. Nº 0012341-55.2011.8.14.0051;
4. Memorando Interno nº 007/2023-DCPT/SMT;
5. Autorização;
6. Nota Técnica nº 001/2023-SMT;
7. E-mail de planejamento.smt@gmail.com – Nota Técnica nº 001/2023-SMT-Concessão do serviço de Transporte Coletivo Urbano de passageiros no Município de Santarém/PA;
8. Justificativa;

Handwritten signature



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

9. Projeto Básico;
10. Anexo A Nota Técnica nº 001/2023;
11. Nota Técnica nº 001/2023-SMT;
12. Decreto nº 009/2021-GAP/PMS, de 01 de janeiro de 2021;
13. Portaria nº 001/2023-GAB/SMT;
14. Minuta Edital de Licitação – Concorrência nº 001/2023-SMT;
15. Minuta;
16. Anexo 1 – Projeto Básico – Arquivo PDF;
17. Anexo 1 – Projeto Básico – Nota Técnica nº 001/2023 - Arquivo PDF;
18. Anexo II – Minuta do Contrato nº ----/SMT;
19. Anexo III – Declaração de Sujeição ao Edital e de recebimento de documentos;
20. Anexo IV – Declaração de não existência de fatos supervenientes e impeditivos à habilitação;
21. Anexo V – Declaração de Cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;
22. Anexo VI – Proposta;
23. Anexo VII – Declaração de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte;
24. Anexo VIII – Declaração de elaboração independente de proposta;

É o sucinto relatório. Passo a análise.

II- ANÁLISE JURÍDICA

a. Limites da Análise e Manifestação Jurídica

É de conhecimento que o Parecer Jurídico em Processos Licitatórios cumpre a função de análise do procedimento, bem como os pressupostos formais da contratação, ou seja, legalidade do procedimento, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema vigente. **Desta forma, a conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, ordenador de despesa.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Acroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

b. Da Fundamentação Jurídica

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 175¹ trata o transporte como direito social e define como competência privativa dos municípios a organização e prestação, direta ou sob regime de concessão, dos serviços essenciais de transporte coletivo intermunicipal.

No que pertence, à **forma de contratação e ao procedimento licitatório** devem ser observadas: a **Lei 8987/1995, que trata do Regime Geral de Concessões Públicas**; a **Lei 11079/2004, que regula a contratação de parcerias público-privadas**, categoria na qual se incluem as concessões que envolvam, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do ente federativo ao parceiro privado; a **Lei 8666/1990**, que institui as normas para licitação e contratação pública.

Para além das formas e requisitos básicos de contratação pela Administração Pública, o Sistema Municipal de Transporte de Público Coletivo de Passageiros deve se fundamentar na Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que dentre suas previsões

¹ **Art. 175.** Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (Constituição Federal/1998)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, N° 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

específicas sobre os serviços de transporte coletivo define princípios nos quais o serviço de transporte coletivo municipal devem se parametrizar.

b.1. Da análise sob à égide da 8666/93 e a Lei 8.987/95.

Inicialmente é válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38, da lei nº 8.666/93², é exame “que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos.” (Tolosa Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119).

- **Da Concorrência**

Inicialmente é importante afirmar que a Constituição da República de 1988, em seu no art. 37, XXI, tornou o processo licitatório *conditio sine qua non* para contratos — que tenham como parte o Poder Público — relativos a obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. Toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstos no texto constitucional.

O art. 22 da Lei 8.666/93 descreve as principais modalidades de licitação originalmente existentes, dando a cada uma delas particularidades bem definidas.

O presente parecer busca traçar pontos legais a respeito da modalidade concorrência pública. A Lei 8.666/93, em seu art. 22, § 1º prevê que concorrência pública “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

No caso em tela, o objeto licitatório é a concessão, dividida em 03 (três) lotes, para operação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no município de Santarém/PA.

Deve ser salientado que a Concorrência é a modalidade aplicável ao objeto do certame em questão, pois se trata de contrato de prestação de serviços, cujo valor do serviço exigem a mencionada modalidade, conforme pode-se observar nas palavras do doutrinador Carlos Pinto Coelho Mota, sobre a

² Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...) VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; (LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

Concorrência: "É a modalidade apropriada para valores de grande vulto, para alienação de bens imóveis, concessão de direito real de uso e concessão de obra pública (art. 22, § 1º). Eficácia nas Licitações e contratos - Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

Ademais, constituindo o objeto do certame em prestação de serviços públicos, a Lei Federal de Concessões, no art. 2º, inc. II³, define que sua contratação sob regime de concessão será precedida por processo licitatório na modalidade **concorrência**.

Desta forma, deve ser salientado que a Concorrência é a modalidade aplicável ao objeto do certame em questão, mostrando-se a modalidade licitatória adequada para atender o caráter competitivo do certame, tendo em vista ser a modalidade mais completa em suas fases, pois prevê exigências mais rígidas.

- **Do tipo "Técnica com preço fixado no Edital"**

Ressalta-se que os tipos de licitação melhor técnica e técnica e preço, serão utilizados **exclusivamente na contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual**, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão, gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Advém que os tipos melhor técnica e técnica e preço podem, em caráter excepcional, ser adotados para compra de bens, execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto, mediante autorização expressa e justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora da licitação assinalada no ato convocatório⁴. Aplica-se aos casos em que o objeto pretendido admite soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, em conformidade com os critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

³ Art 2º.(..)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)- LEI Nº 8.987 DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.

⁴ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ctomis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>> Acesso em 14 de fevereiro de 2023.

Handwritten signature



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Acroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

Ressalta-se que a escolha proposta, do ponto de vista qualitativo, se apresenta mais vantajosa para a administração pública. A empresa que realizar o serviço pelo preço pré-determinado e dispor da melhor qualidade técnica será a primeira colocada. É mais aconselhável para projetos de grande complexidade técnica, em que a diferença de técnica entre os competidores pode ser expressiva. De modo geral, tal situação não costuma ser o caso de serviços de transporte público coletivo por ônibus, em que os operadores geralmente apresentam tecnologias semelhantes e devem disputar pelo nível de eficiência na operação.

Portanto, em sendo a escolha do tipo em "melhor técnica com preço fixado no edital", deve-se juntar **autorização expressa e justificativa circunstanciada do gestor da Pasta ou da Comissão Permanente de Licitação.**

Igualmente, esta Consultoria Jurídica sugere que seja adotado um tipo capaz de promover o serviço de transporte público local adequado, eficiente e módico, sobretudo em consonância com a conjuntura atual dos municípios brasileiros que é a licitação consubstanciada no tipo menor tarifa de remuneração.

- **Do Edital**

A análise da minuta de edital e de contrato será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 e suas respectivas atualizações.

Importante ressaltar que esta Consultoria Jurídica se atém, tão-somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

O art. 40 da Lei nº 8666/93 combinado com o art. 18, da Lei 8.987/95 estabelecem critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na minuta do edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente, destacamos os seguintes:

Analisando o **Preâmbulo da Minuta do Edital** verificou-se que este atende as exigências do Caput do artigo 40 da Lei 8.666/93, pois informa com clareza e objetividade informações de número de



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, N° 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

ordem, a SMT como repartição interessada, a modalidade Concorrência Pública como sendo a adotada por este edital, o regime de preço unitário por lote, ademais o critério de julgamento ou tipo de licitação “melhor Proposta Técnica, com preço fixado no edital”, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e local onde serão recebidos os envelopes de documentação e proposta.

Avançando na análise, constatamos que no preâmbulo e item “3” da Minuta, se destaca com clareza o objeto desta licitação, qual seja, concessão do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no município de Santarém/PA., e no seu projeto básico informa, detalhadamente, a especificação dos serviços que serão utilizados.

Atendendo o inciso VIII, do art. 40 da Lei nº 8.666/93 c/c incisos I, II e IV do art. 18 da Lei 8987/95, está previsto no preâmbulo do edital o acesso às informações, tais como local e horário que será realizado a licitação, e nos itens “1”, “4” e “12” constam as informações referente aos acessos dos meios de comunicação em que serão fornecidas informações e esclarecimentos relativos a licitação, condições de execução do objeto, bem como condições para impugnar o edital.

Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas nos art. 27 a 31 da Lei 8.666/93 e art. 18, inciso V da Lei 8987/95 e se encontram nesta minuta de edital nos itens 9.1 – Habilitação Jurídica, item 9.2 - Regularidade Fiscal e Trabalhista, item 9.3 - Qualificação Econômico-financeira, item 9.4 - Qualificação Técnica, item 9.5 – Outros Documentos de Habilitação, e Documentos de Habilitação Complementares, estando, portanto, respeitadas as exigências dos arts. 27 a 31 da Lei de Licitações.

Recomendando-se que seja ajustado o item 9, a alínea “a” em virtude de haver posicionamento do Supremo Tribunal de Justiça referente ao **artigo 31 da Lei 8.666/93**.

Note-se, artigo 31 da Lei de Licitação e Contratos (Lei 8.666/1993) lista a documentação necessária para a qualificação econômico-financeira das participantes, e o seu inciso II exige certidão negativa de falência ou concordata.

A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que essa exigência não se aplica para a certidão negativa de recuperação judicial. E que, em vez disso, a exigência deve ser relativizada para permitir que a recuperanda participe do certame, desde que demonstre sua viabilidade econômica.

Handwritten signature



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente no edital no item 16, que trata das sanções administrativas, obedecendo ao inc. III, do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

Neste tópico recomenda-se que seja indicado no início do edital o valor total estimado da licitação, por **LOTE** e também o **TOTAL GERAL** (somatório dos lotes) pelo Período da Concessão, similar descrição do item 5.2 do Projeto básico, para facilitar a interpretação e elaboração das propostas pelos licitantes.

Ademais, de acordo com o art. 39 da lei de licitações, **é imprescindível a realização de audiência pública quando o valor da licitação ultrapassar os 150 milhões de reais**, o que se adequa ao caso concreto, que tem como Valor Total: **R\$1.538.692.800,00** (um trilhão, quinhentos e trinta e oito milhões, seiscentos e noventa e dois mil e oitocentos reais), portanto sendo imprescindível a sua realização.

Recomenda-se ainda a necessidade de constar no procedimento licitatório alocação de riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente, em conformidade com o art. 10, inciso III, da Lei 12.587/2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade e Trânsito.

- **Item 11. Da Seleção de Proposta.**

Revisar Tabela do item 11.5, suprimindo a pontuação de item 2- (Programa de Integridade que atenda de modo satisfatório as especificações da Nota Técnica), uma vez que na Nota Técnica está disposto que o Licitante deverá apresentar declaração de que no prazo de até cinco anos, a contar da data de assinatura do contrato de Concessão. Ademais deve-se ser reajustado o item 11.3 referente a variação de pontuação.

Reajustar ainda, o item 4, na descrição que fala do item 18.3*, mencionando que se refere a Nota Técnica.

Na Tabela fator de qualidade do "critério BOM e EXCELENTE" deve ser reajustado o texto haja vista o texto conter subjetividade em relação à pontuação dos quesitos, deixando claro a diferença entre os itens.

Done



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

- **Exigência de localização de garagem no Município, compromete o princípio da ampla competitividade, em ofensa ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93.**

Exigência constar como condição de habilitação técnica, indo ao encontro, portanto, da regra do art. 30, § 6º, da Lei de Licitações, tal condição claramente restringe a participação de um número maior de licitantes, os quais poderiam alcançar os fins almejados pela administração sem a necessidade de manutenção de garagem no Município, restando frustrado, assim, o caráter competitivo tão caro ao procedimento licitatório, consoante a própria Lei n. 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (GRIFEI).

Portanto, diante da presente disposição que restringe o caráter competitivo do certame, configurando violação ao disposto no art. 30, §6º, da Lei n. 8.666/93, atentando também contra os princípios da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade, esculpidos nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e 3º, caput e §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93.

- **Da minuta do contrato**

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art.55 da Lei 8.666/93 c/c art. 23 da Lei 8987/95.

Da análise observa-se cláusulas referentes: ao objeto; prazo; condições de prorrogação; início da execução dos serviços; prazo de entrega do objeto licitado e plano de serviços; da responsabilidade das partes; da implantação dos serviços e instalação dos equipamentos e soluções; das condições de execução dos serviços e das soluções; das alterações; da rescisão; dos motivos para a rescisão; dos casos omissos; da análise; da publicação e foro.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT
Av. Sérgio Henn, Nº 635 – Aeroporto Velho – CEP 68020-000 – Santarém-PA
CNPJ: 05.182.233/0011-48

Recomendando-se: constar no contrato o valor total estimado da licitação, por LOTE e também o **TOTAL GERAL** (somatório dos lotes) pelo Período da Concessão, igual descrição do item 5.2 do Projeto básico, para facilitar; e que no preâmbulo e no Contratante seja ajustado o nome da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito-SMT.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

-III – CONCLUSÃO

Impende salientar que esta Consultoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ademais, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 (Julgados STF: MS nº 24.073-3-DF-2002; MS nº 24.631-6-DF-2007), e apresenta como respaldo jurídico os fatos e fundamentos colacionados.

Ex positis, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta Consultoria Jurídica recomenda que o processo retorne para a Divisão de Licitação, Contratos e Convênios para as adequações necessárias para que corrija as não-conformidades, podendo ser dado prosseguimento quando as exigências legais forem integralmente cumpridas.

Flávia Raffaella Pereira Leal
Consultora Jurídica Municipal
Decreto nº 036/2022 - OAB/PA Nº 24.280