PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00502001/25

PREGÃO ELETRÔNICO – SRP

ÓRGÃO INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SALVATERRA/PA.

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR TERRESTRE. LEI Nº 14.133/2021. EXAME PRÉVIO DO EDITAL DE LICITAÇÃO E ANEXOS.

I- DO RELATÓRIO

Trata- se de requerimento pelo Agente de Contratação, solicitando dessa Assessoria Jurídica parecer jurídico quanto ao procedimento licitatório, na modalidade pregão, na forma eletrônica, visando à "**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR TERRESTRE, COM MOTORISTA HABILITADO, INCLUINDO COMBUSTÍVEL, PARA ATENDER AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE SALVATERRA/PA.**"

Diante do exposto resta consignar que o processo está instruído com os seguintes documentos:

1) Ofício nº 006/2025-P.A.-SEMED; os qual encaminha o respectivo Documento de Oficialização de Demanda e a devida justificativa da secretaria demandante;
2) Documento de Oficialização de demanda – DOD;
3) Memorando nº 008/2025-GAB, com a Solicitação de Pesquisa de Preços e Dotação Orçamentária;
4) Memorando nº 024/2025-P.A.- orientando sobre a pesquisa de preços e seu anexo;
5) Memorando nº 018/2025, o qual encaminha pesquisa de preços com a devida justificativa;
6) Pesquisa de Preços;
7) Mapa Comparativo de Preços;
8) Memorando nº 065/2025-P.A, solicitando a elaboração do Estudo Técnico Preliminar-ETP. Termo de Referência e o Mapa de Risco;
9) Estudo Técnico Preliminar;
10) Mapa de Análise de Riscos;
11) Termo de Referência;
12) Termo de Autorização;
13) Memorando nº 084/2025-P.A com a solicitação de abertura e autuação do processo administrativo;
14) Portaria nº 015 de 07 de janeiro de 2025, nomeando o Agente de Contratação;
15) Termo de Abertura do Processo Administrativo;
16) Memorando nº 035/2025 com a solicitação de parecer jurídico;
17) Minuta do Edital e seus anexos.

É o Relatório.

II- <u>DA ANÁLISE JURÍDICA</u>

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

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. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

II.1 DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS.

Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a contratação.

Nesse sentido, observa-se expressa autorização pelo ordenador da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SALVATERRA/PA.**

II.2 – PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a 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.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> Art. 18. A 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 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e

> justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
> X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
> XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

O 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 14.133/2021), 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.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

II.3 – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no Decreto Municipal Geral

Regulamentador do município de Salvaterra. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

> *I – a natureza do problema a ser resolvido, observando a finalidade e os resultados pretendidos com a contratação;*
> *II – as soluções existentes para o problema, observando o modelo já utilizado pelo Administração Municipal e por outras administrações, se for o caso, e os seus impactos econômicos; e.*
> *III – a definição da melhor solução para o problema e sua viabilidade.*

No presente caso, a equipe de planejamento da contratação elaborou o Estudo Técnico Preliminar. 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 14.133/2021.

II.4 – PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – PCA.

O Decreto Municipal Geral Regulamentador do município de Salvaterra, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração do referido documento a cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Convém lembrar que, de acordo com o Decreto Municipal Geral Regulamentador do município de Salvaterra, incumbe ao órgão responsável pela elaboração do planejamento anual, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar.

No caso concreto, a Administração informou no item 6.1 do ETP que *"A A Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de Transporte Escolar Terrestre, com motorista habilitado, incluindo combustível, para atender aos alunos da rede pública de ensino do Município de Salvaterra/PA, se faz necessária, pois está de acordo com o de Plano de Contratações Anual além de outros instrumentos de planejamento da administração".* Resta, portanto, detalhar o enquadramento da contratação no Plano de Contratações Anual.

II.5 – ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No caso concreto, a Administração elaborou o Mapa de Análise de Riscos.

II.6 – ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (...)

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

> Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
> I - descrição do objeto a ser contratado;
> II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
> III - caracterização das fontes consultadas;
> IV - série de preços coletados;
> V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
> VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
> VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
> VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133/2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

In casu, aparentemente a pesquisa de preços foi realizada da forma adequada. De toda sorte, **recomendamos que conste na planilha de preços a identificação do servidor responsável pela estimativa, assim como a justificativa para o parâmetro de pesquisa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.**

II.7 – TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve completar as exigências do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021;

> 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;

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;

(...)

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

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.

§ 1º (...)

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. (...)

No caso dos autos, observa-se a elaboração do Termo de Referência. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao

próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

II.8 – DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DA LICITAÇÃO

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 14.133/2021, que apresenta tal conceito em seu Art. 6º: "*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 concreto, a fim de adequação à modalidade licitatória escolhida, necessário que a Administração informe no Termo de Referência se o objeto da contratação se trata de bens ou serviços comuns.

II.9 MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO

As minutas de edital e do contrato foram juntadas aos autos e reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, nos termos dos arts. 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021.

É de bom alvitre ressaltar, no que se refere as condições de participação no certame, fase de habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, recomenda-se a estrita observância da lei, bem como os artigos 62 e seguintes da Lei 14.133/2021, sendo desnecessárias exigências demasiadas, sem o amparo legal ou justificativas para tanto, dispensando-se o formalismo rigoroso.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo legal, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea "a", Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se 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 da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Informamos 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 14.133/2021.

III- DA CONCLUSÃO

Ressalte-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas.

Após análise da Minuta do Edital e Minuta do contrato, decorrente do **Pregão Eletrônico - SRP com processo administrativo nº 00502001/25**, não vislumbro nenhuma irregularidade e/ou ilegalidade para que se venha impossibilitar a realização do certame, tendo em vista que ambas foram elaboradas em obediência aos ditames legais, razão pela qual, opino pela aprovação da redação da minuta do edital, minuta do contrato e prosseguimento do feito para realização do certame.

Ressaltamos ainda que a versão definitiva do Edital do certame devidamente assinado pela autoridade competente deve permanecer nos autos, assim como

deverá ser respeitado o prazo mínimo legal, entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas, atentando-se ainda para que a publicação do aviso venha acompanhada do resumo do instrumento convocatório como forma de garantia de eficácia do Ato praticado pelo agente público, todos parametrizados pela disposição legal.

Destarte, sendo acolhido ou não este Parecer Jurídico pela Autoridade Competente, recomendamos a devida numeração de todas as páginas do Processo Administrativo, obrigação esta imposta pela Legislação, da mesma forma, caso seja entendido pela realização do processo licitatório.

Pelo todo delimitado, ratificamos que este parecer jurídico não vincula a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

É o Parecer, à consideração superior.

Salvaterra – PA, 06 de fevereiro de 2025.

FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES:96232510259

Assinado de forma digital por FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES:96232510259

Felipe de Lima Rodrigues Gomes

ASSESSORIA JURÍDICA

OAB/PA 21.472