

## PARECER JURÍDICO

### EMENTA

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO LICITATÓRIO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). AQUISIÇÃO DE PASSAGENS RODOVIÁRIAS INTERMUNICIPAIS E INTERESTADUAIS. TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO (TFD). CONFORMIDADE COM A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E COM O DECRETO MUNICIPAL Nº 180/2023. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD). ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). TERMO DE REFERÊNCIA (TR). PESQUISA DE PREÇOS. REGULARIDADE FORMAL DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL COM RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS DE GESTÃO. I. *Caso em exame:* Trata-se de exame de legalidade da fase interna de licitação instaurada pela Prefeitura Municipal de Rondon do Pará, sob o processo administrativo nº 0042/2026 SEMAD (p. 82), cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão, reserva, emissão, alteração e cancelamento de passagens rodoviárias intermunicipais e interestaduais. A demanda foi consolidada a partir das necessidades do Fundo Municipal de Saúde, prioritariamente para o programa de Tratamento Fora de Domicílio, e das secretarias municipais de Educação, Administração e Promoção e Assistência Social, totalizando uma estimativa global de R\$ 1.769.773,10 (p. 64). Foram analisados os instrumentos de planejamento e as minutas do edital, do contrato administrativo e da ata de registro de preços. II. *Questão em discussão:* A análise jurídica cinge-se à verificação da conformidade material e formal dos atos de planejamento e das minutas padronizadas com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 180/2023. Discute-se, especificamente, a higidez da formalização das demandas pelas secretarias requisitantes; a viabilidade técnica e econômica demonstrada no Estudo Técnico Preliminar Unificado; a adequação do Termo de Referência quanto à especificação do objeto e modelo de gestão; e a legalidade da estimativa de custos baseada em cotações diretas de mercado. III. *Razões de decidir:* A instrução processual atende aos pressupostos de planejamento exigidos pelos artigos 12, VII e 18 da Lei nº 14.133/2021. A Formalização da Demanda (DFD) apresenta justificativas robustas e quantitativos conferidos aritmeticamente conforme o quadro consolidado (p. 23). O Estudo Técnico Preliminar (ETP)**

*fundamenta adequadamente a escolha da modalidade Pregão Eletrônico e a exigência de categoria "Semi Leito" com base na dignidade e fragilidade dos pacientes do TFD (p. 17). O Termo de Referência contempla os requisitos de gestão e fiscalização contratuais, incluindo o suporte técnico ininterrupto 24 horas (p. 73). A Pesquisa de Preços (p. 61-63) seguiu parâmetros de mercado aceitáveis pela jurisprudência, considerando a expertise de fornecedores regionais. As minutas do Edital e do Contrato Administrativo contêm as cláusulas obrigatórias dos artigos 82 e 92 da Lei Geral de Licitações. **IV. Dispositivo e recomendações:** Ante o exposto, esta assessoria jurídica emite posicionamento favorável à continuidade do certame licitatório, dada a regularidade formal constatada nos documentos que instruem os autos. Recomenda-se, por cautela, o monitoramento rigoroso da disponibilidade efetiva dos canais de suporte 24h pela contratada e a conferência final da soma aritmética dos quantitativos por lote antes da publicação do edital, visando assegurar a precisão da vantagem econômica do registro de preços. Posicionamento fundamentado na competência de controle prévio do Art. 53 da Lei nº 14.133/2021. **Referências:** Constituição Federal, Art. 37, XXI; Lei nº 14.133/2021, Arts. 5º, 6º, 12, 18, 23, 40, 47, 53, 62-69, 82 e 92; Decreto Municipal nº 180/2023 de Rondon do Pará; STF, MS 36385 AgR e AI 792149 AgR; STJ, RMS 76772; TCU, Acórdão 1347/2018-Plenário, Acórdão 1108/2007-Plenário, Acórdão 311/2018-Plenário.*

**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO .**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0042/2026 SEMAD (p. 82).**

**PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 010/2026 FMS (p. 84).**

**INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO (p. 123).**

**OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO, RESERVA, EMISSÃO, ALTERAÇÃO E CANCELAMENTO DE PASSAGENS RODOVIÁRIAS INTERMUNICIPAIS E INTERESTADUAIS (p. 66) .**

**ASSUNTO: PARECER JURÍDICO ACERCA DA LEGALIDADE E REGULARIDADE DA FASE INTERNA DO CERTAME – ANÁLISE DAS MINUTAS DE EDITAL, TERMO DE REFERÊNCIA, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E CONTRATO – CONFORMIDADE COM A LEI Nº 14.133/2021 E O DECRETO MUNICIPAL Nº 180/2023 DATA: 30 DE MARÇO DE 2026**

## 1. Relatório Factual

O presente processo administrativo, registrado sob o nº 0042/2026 SEMAD (p. 82), tem por finalidade a realização de licitação na modalidade **Pregão Eletrônico**, com o objetivo de implantar o **Sistema de Registro de Preços** para a futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão, reserva, emissão, alteração e cancelamento de **passagens rodoviárias intermunicipais e interestaduais**. A demanda visa atender prioritariamente aos usuários do programa de **Tratamento Fora de Domicílio (TFD)** vinculado ao Fundo Municipal de Saúde, além de suprir as necessidades de deslocamento de servidores e colaboradores das demais Unidades Gestoras do Município de Rondon do Pará, conforme detalhado no **Termo de Referência (p. 66)**.

A fase de planejamento da contratação foi instruída com a elaboração de diversos **Documentos de Formalização de Demanda (DFD)**, emitidos pelas secretarias interessadas. O Fundo Municipal de Saúde apresentou o **DFD nº 20260212001 (p. 51-52)**; o Fundo Municipal de Educação protocolou o **DFD nº 20260212002 (p. 54)**; o Fundo Municipal de Assistência Social formalizou sua necessidade por meio do **DFD nº 20260212003 (p. 56-57)**; e a Secretaria Municipal de Administração apresentou o **DFD nº 20260212004 (p. 59)**. Estes documentos justificam a necessidade do serviço com base na descentralização da gestão de saúde e na continuidade de políticas públicas educacionais e de assistência social, estando a despesa devidamente prevista no **Plano Anual de Contratações (PCA 2026)**, conforme o Decreto Municipal nº 005/2026.

No que tange à viabilidade da contratação, os autos contam com o **Estudo Técnico Preliminar Unificado (p. 13-23)**, que analisou as alternativas de mercado e concluiu pela vantagem do **Pregão Eletrônico** associado ao **Registro de Preços**. O estudo fundamentou a escolha da categoria "**Semi Leito**" para todas as rotas, considerando a fragilidade física de pacientes em tratamento e a necessidade de garantir dignidade e segurança durante deslocamentos de longa distância. Além disso, o documento justificou o parcelamento do objeto em **11 lotes**, divididos por rotas de destino, para ampliar a competitividade e permitir a participação de empresas especializadas em trechos regionais específicos.

A estimativa de custos foi consolidada após pesquisa de mercado realizada pelo Departamento de Compras, que coletou cotações junto às empresas Nortetur Serviços LTDA, Pereira & Anaisse LTDA e Top Line Turismo LTDA. O **Mapa de Cotação de Preços (p. 61-63)** e o **Resumo de Cotação de Preços – Menor Valor (p. 64)** apontaram um

investimento total estimado em R\$ 1.769.773,10 (**um milhão, setecentos e sessenta e nove mil, setecentos e setenta e três reais e dez centavos**). Os quantitativos totais previstos no **Termo de Referência (p. 66-68)** abrangem 2.150 passagens para o trecho Rondon x Belém; 260 para Imperatriz; 800 para Marabá; 825 para Tucuruí; 510 para Paragominas; 165 para Barretos; 135 para São Luís; 115 para Ipixuna; 125 para Castanhal; 145 para Teresina; e 60 passagens para Capanema.

A autoridade superior, representada pelo Secretário Municipal de Saúde, Sr. **Levi Assis Costa**, autorizou formalmente a abertura do certame em **26 de fevereiro de 2026 (p. 78)**, declarando a conformidade com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 180/2023. O processo foi autuado e os agentes de contratação foram designados pela **Portaria nº 185/2026 (p. 80-81)**. Na sequência, foram acostadas as minutas do **Edital (p. 84-110)**, do **Contrato Administrativo (p. 112-119)** e da **Ata de Registro de Preços (p. 122-128)**, que agora são submetidas a este exame jurídico para verificação da legalidade da fase interna da licitação.

## **2. Admissibilidade e Natureza da Atuação**

A presente manifestação jurídica encontra seu fundamento primordial no **Art. 53 da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece a obrigatoriedade de o processo licitatório, ao final da fase preparatória, ser submetido ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para a realização do controle prévio de legalidade. Este controle constitui etapa indispensável do rito administrativo, servindo como instrumento de segurança jurídica tanto para o gestor público quanto para os administrados, ao garantir que os atos praticados guardem estrita observância com o ordenamento jurídico vigente e com os princípios constitucionais da Administração Pública.

É imperioso destacar que a atuação desta assessoria jurídica possui natureza **estritamente opinativa**, não vinculando a autoridade administrativa competente, a quem cabe a decisão final sobre a conveniência e oportunidade da contratação. O exame aqui realizado está adstrito aos aspectos jurídico-formais dos documentos que instruem os autos do processo administrativo nº **0042/2026 SEMAD**, não abrangendo avaliações sobre a conveniência política, o mérito administrativo da escolha técnica ou a exatidão de valores orçamentários, salvo quando estes apresentarem ilegalidade manifesta ou contradição insanável com as normas de regência.

Nesse sentido, a análise empreendida pauta-se pela técnica jurídica contemporânea, buscando conferir viabilidade às políticas públicas municipais por meio de uma interpretação sistemática da **Lei Geral de Licitações e Contratos** e do **Decreto Municipal nº 180/2023**. Cumpre salientar que este parecer não substitui o juízo discricionário do ordenador de despesas, mas sim fornece os subsídios legais necessários para que a vontade administrativa seja manifestada de forma legítima, minimizando riscos de futuras impugnações ou sanções por parte dos órgãos de controle.

Quanto à responsabilidade deste parecerista, a jurisprudência consolidada do **Supremo Tribunal Federal** e do **Superior Tribunal de Justiça** assevera que o advogado parecerista apenas responde por seus atos em casos de comprovado **dolo ou erro grosseiro** — este entendido como a violação inescusável de dispositivo legal expreso ou o afastamento absoluto da compreensão razoável da lei. A inviolabilidade dos atos e manifestações no exercício da profissão, assegurada pelo **Art. 133 da Constituição Federal**, protege a liberdade de convencimento técnico, desde que a manifestação seja fundamentada e parta de pressupostos fáticos e jurídicos adequadamente expostos, conforme se extrai do seguinte entendimento da Corte Suprema:

EMENTA: AGRAVO DE REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONDENAÇÃO DE PARECERISTA JURÍDICO AO PAGAMENTO DE MULTA. DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 133 DA CONSTITUIÇÃO. INVIOABILIDADE DE ATOS E MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA DO ADVOGADO. ERRO GROSSEIRO OU INESCUSÁVEL NÃO DEMONSTRADO. PRECEDENTES. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (MS 36385 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 17-02-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2021 PUBLIC 19-02-2021)

Portanto, a presente análise jurídica é exarada com base na documentação acostada ao processo até a presente data, partindo da premissa de veracidade e boa-fé das informações técnicas e fáticas fornecidas pelas unidades gestoras requisitantes. Eventuais alterações supervenientes nos fatos ou a descoberta de omissões na instrução processual poderão ensejar a revisão das conclusões aqui expostas, mantendo-se a atuação deste órgão consultivo nos limites das prerrogativas funcionais e da legalidade estrita.

### 3. Pressupostos Constitucionais e Legais

O procedimento licitatório no ordenamento jurídico brasileiro não é mera faculdade do gestor, mas sim um dever jurídico de estatura constitucional. Conforme preceitua o **Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988**, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Este comando constitucional visa não apenas a busca pela proposta mais vantajosa para o Erário, mas também a promoção da isonomia e a proteção da moralidade administrativa, impedindo favoritismos ou perseguições na escolha dos contratados pelo Poder Público.

Sob a égide da **Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos)**, o planejamento e a execução das contratações passaram a ser orientados por um rol extenso de princípios norteadores. O **Art. 5º da referida Lei** elenca preceitos fundamentais como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, agregando novos vetores de governança, tais como o planejamento, a transparência, a segregação de funções, a segurança jurídica e o desenvolvimento nacional sustentável. A seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso deve, obrigatoriamente, considerar todo o ciclo de vida do objeto, em observância ao princípio da economicidade e da eficácia administrativa.

Nesse cenário, a jurisprudência da Corte Suprema reforça que a licitação é a garantia institucional de que a Administração Pública atuará de forma imparcial, selecionando parceiros privados com base em critérios objetivos e predefinidos.

No âmbito local, a aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021 é regulamentada pelo **Decreto Municipal nº 180/2023**, de Rondon do Pará, conforme expressamente citado na minuta do edital acostada aos autos (**p. 84**). Este decreto estabelece as normas específicas para os procedimentos de licitação e contratação administrativa no município, detalhando as competências dos agentes públicos e as rotinas operacionais necessárias para a instrução processual. A integração entre a norma geral federal e a regulamentação local é essencial para conferir validade aos atos praticados, garantindo que as particularidades da administração municipal sejam respeitadas sem ferir os parâmetros nacionais de controle e fiscalização.

Portanto, a análise jurídica que se segue pauta-se pela subsunção dos fatos a este arcabouço normativo, verificando se a instrução do processo administrativo nº 0042/2026 SEMAD atende aos requisitos de validade impostos pela Constituição e pelas leis, com especial atenção ao dever de planejamento e à motivação dos atos administrativos, elementos estes que constituem a espinha dorsal da nova sistemática de contratações públicas no Brasil.

A fase preparatória da presente contratação foi devidamente inaugurada por meio dos instrumentos de planejamento exigidos pela sistemática da nova **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Em observância ao **Art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021**, a Administração Municipal de Rondon do Pará estruturou o processo a partir de **Documentos de Formalização de Demanda (DFD)**, os quais servem como balizas para a racionalização das contratações e garantem o alinhamento das aquisições com o planejamento estratégico do ente federativo e com as respectivas leis orçamentárias. A referida norma impõe que a demanda não seja fruto de um impulso isolado, mas sim de uma necessidade técnica devidamente motivada e documentada nos autos.

Ao compulsar os autos, verifica-se a presença de quatro instrumentos específicos que fundamentam a pretensão contratual. O **DFD nº 20260212001 (p. 51-52)**, originário do Fundo Municipal de Saúde, detalha a imperiosidade do serviço para a manutenção do programa de Tratamento Fora de Domicílio, justificando que a ausência de passagens representaria uma barreira geográfica intransponível ao direito constitucional à saúde. Na mesma linha, o **DFD nº 20260212002 (p. 54)**, da Secretaria de Educação, o **DFD nº 20260212003 (p. 56-57)**, da Secretaria de Promoção e Assistência Social, e o **DFD nº 20260212004 (p. 59)**, da Secretaria de Administração, expõem as necessidades de deslocamento de servidores, conselheiros e usuários das políticas sociais, evidenciando que a contratação unificada atende ao princípio da eficiência e permite a obtenção de melhores preços por meio da economia de escala.

Esta assessoria jurídica realizou uma **conferência aritmética exaustiva** entre os pedidos individuais das secretarias e o quantitativo consolidado no **Termo de Referência**, tomando por base o quadro demonstrativo constante no **Anexo I do ETP Unificado (p. 23)**. Verificou-se, por exemplo, que o quantitativo de 2.150 passagens para a rota **Belém** resulta da soma exata das necessidades da Saúde (1.700), Educação (150), Administração (150) e Assistência Social (150). Da mesma forma, os itens de maior complexidade logística, como a rota para **Teresina (PI)**, totalizam 145 unidades, sendo compostos pela soma das demandas da Saúde (100), Educação (10), Administração (10) e

Assistência Social (25). Tal precisão material é de suma relevância, pois impede a ocorrência de sobrepreço ou a aquisição de quantitativos desproporcionais às reais necessidades do serviço público municipal.

A análise técnica revela, ainda, que as demandas guardam estrito alinhamento com o **Plano Anual de Contratações (PCA 2026)**, conforme exigido pelo Decreto Municipal nº 005/2026. A justificativa de necessidade apresentada por cada órgão requisitante é robusta e individualizada, respeitando a segregação de funções e a transparência. Contudo, é prudente registrar que esta análise jurídica está **estritamente adstrita à documentação acostada ao processo administrativo**, partindo-se da premissa de que os quantitativos informados pelas secretarias correspondem fielmente à realidade fática de consumo dos exercícios anteriores e às projeções para o ano corrente.

Conclui-se, portanto, que a **Formalização da Demanda** cumpre satisfatoriamente os pressupostos formais e materiais exigidos pela legislação de regência. A unificação das demandas em um único certame, sob o Sistema de Registro de Preços, demonstra-se uma estratégia de gestão acertada, pois evita a pulverização de processos licitatórios idênticos e favorece o controle administrativo centralizado. Recomenda-se apenas que as unidades gestoras mantenham o monitoramento contínuo desses quantitativos durante a vigência da ata, a fim de assegurar que a execução contratual permaneça fiel aos limites aqui estabelecidos e ao interesse público primário.

#### **4. Análise do Estudo Técnico Preliminar (ETP)**

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, instituído como o alicerce da fase de planejamento pela nova **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)**, constitui o documento que deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Em observância ao **Art. 18, inciso I, da referida Lei**, a fase preparatória deve ser obrigatoriamente fundamentada em estudo que caracterize o interesse público envolvido, abordando todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão.

Ao analisar o **Estudo Técnico Preliminar Unificado (p. 13-23)** acostado aos autos, verifica-se o cumprimento dos requisitos essenciais previstos no **Art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**. O documento descreve com precisão a necessidade da contratação, fundamentando-a na descentralização da gestão estadual de saúde e na assunção, pelo município de Rondon do Pará, da responsabilidade plena sobre a logística do **Tratamento**

**Fora de Domicílio (TFD).** O conteúdo do ETP contempla os elementos mínimos obrigatórios exigidos pelo § 2º do Art. 18, quais sejam: a descrição da necessidade (inciso I), as estimativas de quantidades (inciso IV), a estimativa do valor (inciso VI), a justificativa para o parcelamento (inciso VIII) e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação (inciso XIII).

A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União (TCU)** assevera que fragilidades no Estudo Técnico Preliminar, especialmente a ausência de avaliação crítica das alternativas de mercado, podem comprometer a economicidade do certame. Nesse sentido, colhe-se o seguinte entendimento:

**Ementa:** REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FRAGILIDADES NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO CRÍTICA DAS ALTERNATIVAS DE MERCADO. INDÍCIOS DE SOBREPREGÃO. ANTIECONOMICIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. DILIGÊNCIA. (Acórdão 1070/2025 – Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, Processo nº 586520255, julgado em 14/05/2025, Ata nº 16/2025).

No caso em tela, a Administração Municipal realizou o levantamento de mercado (p. 18-19) comparando duas soluções: o Pregão Eletrônico sob o Sistema de Registro de Preços (**SRP**) e a adesão a Atas de Registro de Preços de outros órgãos. A justificativa para a escolha da primeira solução demonstra-se tecnicamente sólida, pois o **SRP** é o instrumento ideal para demandas cuja volumetria é imprevisível ao longo do exercício, permitindo o pagamento apenas pelos bilhetes efetivamente emitidos. Ademais, a rejeição da adesão (carona) foi motivada pela especificidade das rotas regionais essenciais ao município, as quais raramente são contempladas em atas de órgãos federais ou estaduais focadas em passagens aéreas ou trechos de longa distância nacional.

Ponto de especial relevância diz respeito à justificativa para a categoria "**Semi Leito**" exigida para todas as rotas (p. 17). O ETP fundamenta esta escolha técnica na preservação da **dignidade humana** e na segurança dos usuários do SUS. Considerando que o público-alvo é composto por pacientes em tratamento médico, muitas vezes em estado de fragilidade física ou recuperação cirúrgica, o padrão de conforto superior é indispensável para mitigar riscos de agravamento do estado de saúde durante viagens interestaduais e intermunicipais extensas. Tal exigência não configura restrição indevida à

competitividade, mas sim uma especificação técnica voltada à eficácia do serviço público de saúde, estando devidamente motivada nos autos.

Por fim, este parecerista ressalta que o **Estudo Técnico Preliminar Unificado** logrou êxito em demonstrar a viabilidade da contratação unificada de diversas secretarias, maximizando a eficiência administrativa. A análise técnica aqui empreendida está **adstrita à documentação presente no processo administrativo**, partindo da premissa de que os dados técnicos e as cotações que subsidiaram a escolha da solução refletem fielmente as condições de mercado e as necessidades reais da população de Rondon do Pará. O ETP, portanto, apresenta-se como um alicerce robusto e em total conformidade com os novos ditames da governança pública estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

O **Termo de Referência (TR)**, conforme a definição lapidar do **Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021**, é o documento indispensável para a contratação de bens e serviços, devendo conter parâmetros e elementos descritivos que permitam a perfeita identificação do objeto, a fundamentação da contratação, os requisitos da prestação e o modelo de gestão contratual. Trata-se do instrumento que converte as conclusões do Estudo Técnico Preliminar em diretrizes operacionais objetivas, servindo de base para a elaboração do edital e para a futura execução do ajuste.

Ao examinar o **Termo de Referência (p. 66-77)** que instrui este processo, verifica-se que o objeto foi delimitado como o registro de preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão, reserva, emissão, alteração e cancelamento de passagens rodoviárias. O documento atende rigorosamente aos requisitos do **Art. 40, § 1º, da Nova Lei de Licitações**, uma vez que descreve detalhadamente as rotas, os quantitativos estimados e a especificação da categoria "**Semi Leito**". A clareza na definição do objeto é fundamental para assegurar a isonomia entre os licitantes e para garantir que as propostas comerciais sejam formuladas com base em critérios idênticos de qualidade e desempenho.

No que concerne ao **modelo de execução e gestão do contrato (p. 71-73)**, o TR estabelece um fluxo procedimental moderno e eficiente. Destaca-se a obrigatoriedade de disponibilização de canais de atendimento com suporte **24 horas por dia, 7 dias por semana**, requisito essencial para o atendimento de urgências ligadas ao Tratamento Fora de Domicílio. A exigência de que a emissão ocorra em até **03 (três) horas** após a requisição oficial e a preferência pelo **Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e)** demonstram o alinhamento da Administração com a transformação digital e com a necessidade de

celeridade administrativa. A gestão contratual também está bem delineada, prevendo a designação de fiscal e gestor, conforme o **Art. 117 da Lei nº 14.133/2021**, com atribuições claras de conferência de faturas e monitoramento da qualidade do serviço prestado.

Um ponto de destaque na análise deste TR é a estratégia de **parcelamento do objeto em 11 lotes**, divididos por rotas de destino. Tal medida guarda estrita conformidade com o **Art. 47 da Lei nº 14.133/2021**, que consagra o parcelamento como a regra a ser adotada quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Ao agrupar os itens por lotes de ida e volta para uma mesma localidade, a Administração Municipal garante a continuidade logística da jornada do passageiro e, simultaneamente, fomenta a **competitividade**, permitindo que empresas especializadas em determinados trechos regionais possam oferecer preços mais atrativos. A jurisprudência pátria, em sintonia com a nova legislação, reconhece que a estruturação em lotes é o caminho para evitar a concentração de mercado e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, conforme se observa no raciocínio aplicado neste precedente:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR. ESTRUTURAÇÃO EM LOTE ÚNICO. LEGALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA DESPROVIDO. 1. Mandado de segurança coletivo impetrado contra ato do Secretário de Estado de Educação de Mato Grosso, consistente na publicação de edital de pregão eletrônico destinado à formação de registro de preços para aquisição de kits de material escolar estruturado em lote único. 2. A Turma de Câmaras Cíveis Reunidas de Direito Público e Coletivo do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso denegou a segurança, sob fundamento de que a estruturação do certame em lote único foi devidamente justificada com base no art. 40, § 3º, I, da Lei 14.133/2021, e que a ausência de regionalização não configura ilegalidade, desde que a Administração apresente justificativa técnica plausível. 3. A opção administrativa pela estruturação do objeto em lote único, devidamente fundamentada em razões técnicas, insere-se no legítimo exercício da discricionariedade conferida ao administrador na consecução do interesse público, encontrando amparo no art. 40, § 3º, I, da Lei 14.133/2021. 4. A pretensão de que o Estado reforme o programa de compras públicas encontra óbice no princípio da separação dos poderes, não competindo ao Poder Judiciário, em regra, imiscuir-se no mérito das decisões administrativas discricionárias. 5. Recurso desprovido. (RMS n. 76.772/MT, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 12/11/2025, DJEN de 17/11/2025.)

Em arremate, esta assessoria jurídica conclui que o **Termo de Referência** acostado aos autos preenche os requisitos formais e materiais de validade. As obrigações impostas à contratada são proporcionais à complexidade do objeto, e as regras de medição e pagamento estão descritas de forma a assegurar a transparência e a responsabilidade fiscal. Ressalte-se, contudo, que esta análise está **adstrita à documentação presente nos autos**, presumindo-se que as especificações técnicas e as condições de execução foram definidas pelas unidades requisitantes com base na experiência acumulada e no melhor interesse público municipal.

## 5. Pesquisa de Preços e Estimativa de Custos

A definição do valor estimado da contratação constitui etapa crítica do planejamento, servindo como balizador para a verificação da conformidade das propostas e para a garantia da economicidade. Sob a égide da **Lei nº 14.133/2021**, o **Art. 23, caput** estabelece que o montante previsto deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerando-se os preços constantes de bancos de dados públicos e as peculiaridades do local de execução do objeto. A referida norma, em seu **§ 1º**, elenca parâmetros que podem ser adotados de forma combinada ou não, priorizando fontes como o Painel de Preços, contratações similares de outros entes públicos e, em caráter subsidiário, a pesquisa direta com fornecedores.

Ao compulsar os autos do processo nº **0042/2026 SEMAD**, observa-se que o Departamento de Compras instruiu a fase de estimativa de custos com a coleta de orçamentos junto a três empresas do ramo: **Nortetur Serviços LTDA (p. 48)**, **Pereira & Anaisse LTDA (p. 64)** e **Top Line Turismo LTDA (p. 44)**. O **Mapa de Cotação de Preços (p. 61-63)** apresenta um comparativo detalhado por item, permitindo a aferição da consistência dos valores levantados. A Administração Municipal consolidou a estimativa no **Resumo de Cotação de Preços – Menor Valor (p. 64)**, fixando o teto global da contratação em **R\$ 1.769.773,10**.

Esta assessoria jurídica verificou a existência de uma **Justificativa de Pesquisa de Mercado (p. 49-50)**, na qual a municipalidade fundamenta a opção pela cotação direta com fornecedores locais e regionais. A justificativa aponta que, para as rotas específicas demandadas (como Rondon x Belém, Rondon x Teresina, entre outras), não foram encontrados preços públicos recentes no Painel de Preços ou em outros bancos de dados que refletissem a realidade logística do polo de Rondon do Pará.

No caso em tela, a seleção dos fornecedores orçamentistas pautou-se na expertise comprovada das empresas que operam regularmente nas rotas objeto da licitação, garantindo que o valor estimado guarde fidedignidade com a realidade operacional do transporte rodoviário na região. A metodologia de adotar o **menor valor por item** como parâmetro para o teto da licitação favorece a economicidade, pois impede que distorções para cima em determinadas cotações elevem artificialmente o orçamento referencial.

Contudo, este parecerista ressalta que a análise jurídica está **adstrita à documentação acostada ao processo**. Partiu-se da premissa de que os orçamentos apresentados pelas empresas são autênticos e que a Administração não identificou indícios de conluio ou simulação entre os orçamentistas. Em conclusão, a **Pesquisa de Preços** atende aos parâmetros do **Art. 23 da Lei nº 14.133/2021** e do **Decreto Municipal nº 180/2023**, demonstrando-se apta a subsidiar a fase competitiva do certame, desde que o pregoeiro mantenha o dever de negociar com o licitante vencedor para a obtenção de condições ainda mais vantajosas durante a sessão pública.

## 6. Análise da Minuta do Edital e SRP

A minuta do edital acostada aos autos do processo nº 0042/2026 SEMAD (p. 84-110) estrutura o certame sob a modalidade **Pregão Eletrônico**, utilizando o **Sistema de Registro de Preços (SRP)** como procedimento auxiliar. Esta escolha encontra amparo direto no **Art. 82 da Lei nº 14.133/2021**, sendo a ferramenta adequada para contratações em que a Administração não possui a precisão exata do consumo imediato, permitindo a aquisição parcelada de passagens rodoviárias conforme a necessidade real das secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social e Administração.

O edital estabelece como critério de julgamento o "**Menor Preço Global por Lote**" (p. 84), adotando o **modo de disputa aberto**, com lances sucessivos. No âmbito do SRP, o **Tribunal de Contas da União (TCU)** admite a adjudicação por preço global de grupo ou lote apenas em situações excepcionais e devidamente justificadas, devendo a Administração zelar para que o valor total do lote não mascare sobrepreços em itens isolados. No caso presente, a justificativa técnica reside na indissociabilidade logística das rotas de ida e volta para um mesmo destino, garantindo que o passageiro tenha seu transporte assegurado pelo mesmo prestador em toda a jornada, o que favorece a eficiência e a segurança operacional.

Ementa: CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO ISOLADA DE ITENS EM LICITAÇÕES PARA REGISTRO DE PREÇOS CUJO CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO TENHA SIDO O MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO/LOTE. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO TCU NO SENTIDO DE QUE A ADJUDICAÇÃO DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO/LOTE É, EM REGRA, INCOMPATÍVEL COM A AQUISIÇÃO FUTURA POR ITENS NAS LICITAÇÕES PARA REGISTRO DE PREÇOS. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS. RESPOSTA AO CONSULENTE. 1. Os arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, estabelecem o princípio do parcelamento do objeto, fortalecido pelo Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, cuja aplicação conduz ao fato de que, em licitações nas quais o objeto seja divisível, a adjudicação deve, em regra, ser modelada por item e não por preço global. 2. A jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente. 3. A modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens deve ser empregada apenas nos casos em que a Administração almeje contratar a totalidade dos itens ou, ao menos, a proporcionalidade entre os quantitativos dos itens pertencentes ao grupo, a fim de assegurar a manutenção da economicidade do certame. 4. No âmbito do sistema de registro de preços, não é admissível a aquisição/contratação avulsa de item não registrado, uma vez que, nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, a licitação para registro de preços objetiva a convocação dos fornecedores mais bem classificados para assinar as atas de registro de preços, sendo possível, única e exclusivamente, a contratação com as empresas vencedoras para fornecimento dos itens nelas registrados. (Acórdão 1347/2018 – Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, Processo nº 022.355/2017-0, julgado em 13/06/2018, Ata nº 22/2018).

Quanto à **habilitação jurídica, técnica, fiscal e econômico-financeira (p. 97-100)**, as regras editalícias guardam estrita simetria com os **Artigos 62 a 69 da Lei nº 14.133/2021**. A exigência de **atestados de capacidade técnica (Art. 67, II)** é restrita à comprovação de que o licitante já executou serviços similares de gestão e emissão de passagens, respeitando os limites da razoabilidade e da competitividade. No tocante à habilitação fiscal e trabalhista, o edital assegura o tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (LC nº 123/2006), permitindo a regularização tardia da documentação em caso de restrições, conforme preceitua o rito legal contemporâneo.

A minuta prevê, ainda, a obrigação de apresentação de **índices de liquidez (p. 99)** para a qualificação econômico-financeira, em conformidade com o **Art. 69 da Lei nº 14.133/2021**. Caso os índices previstos não sejam alcançados, o edital admite a comprovação de Capital Social ou Patrimônio Líquido mínimo de **10% (dez por cento)** do valor total estimado, medida que assegura a higidez financeira da futura contratada sem impor barreiras intransponíveis à ampla disputa.

Em síntese, a **Minuta do Edital** apresenta uma estrutura normativa sólida e em harmonia com o **Decreto Municipal nº 180/2023**. O regramento do Sistema de Registro de Preços contempla os mecanismos de controle necessários, como a previsão de cancelamento do registro e a negociação de preços para manutenção da vantagem econômica. Esta análise jurídica conclui pela **regularidade formal da minuta**, ressaltando que o sucesso do certame dependerá da condução diligente da etapa de lances pelo Agente de Contratação e da verificação rigorosa da conformidade das propostas unitárias com os valores de mercado.

## **7. Análise das Minutas de Contrato e Ata de Registro de Preços**

As minutas do **Contrato Administrativo (p. 112-119)** e da **Ata de Registro de Preços (p. 122-128)** constituem os instrumentos que formalizarão o vínculo obrigacional entre o Município de Rondon do Pará e o licitante vencedor. No regime da **Lei nº 14.133/2021**, a redação desses documentos deve ser pautada pela clareza e pela exaustividade na previsão dos direitos e deveres das partes, garantindo a eficácia da gestão e a proteção do Erário.

A minuta do termo contratual contempla as cláusulas essenciais exigidas pelo **Art. 92 da Nova Lei de Licitações**. Verificou-se a presença de dispositivos fundamentais que estabelecem o objeto e seus elementos característicos (inciso I), a vinculação ao edital e à proposta (inciso II), o regime de fornecimento parcelado (inciso IV) e o crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa (inciso VIII). Notadamente, a cláusula referente ao preço e condições de pagamento guarda simetria com o previsto no Termo de Referência, fixando o prazo de até **30 (trinta) dias** para a liquidação após o atesto da fatura, o que atende ao princípio da moralidade e evita o enriquecimento sem causa da Administração.

No que tange à **Ata de Registro de Preços (ARP)**, o documento estabelece regras rigorosas para a **adesão por órgãos não participantes (carona)**, em conformidade

com o regramento nacional e local. A minuta fixa o limite de adesão em até **50% (cinquenta por cento)** dos quantitativos registrados para cada item, por órgão ou entidade, respeitando o limite global do dobro do quantitativo original (p. 123). Tais balizas são fundamentais, pois o **Tribunal de Contas da União (TCU)** assevera que a autorização de carona deve ser precedida de justificativa técnica e demonstração da vantajosidade econômica, sob pena de desvirtuamento do planejamento original, conforme se depreende do entendimento da Corte:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO PARA SRP. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. AFASTAMENTO DA MAIORIA DAS ALEGAÇÕES. DETERMINAÇÃO PARA QUE NÃO SEJA PERMITIDA A ADESÃO TARDIA ("CARONA") EM FACE DAS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. CIÊNCIA QUANTO À NECESSIDADE DE SEMPRE HAVER MOTIVAÇÃO PARA A INSERÇÃO EM EDITAIS DE CLÁUSULA PREVENDO A POSSIBILIDADE DE CARONA. 1. Resta impossibilitada a adesão tardia ("carona") nas situações em que o objeto de uma licitação para registro de preços reflete uma necessidade de compatibilidade com uma solução específica, atendendo a características peculiares do órgão licitante (com o agravante de que, por vezes, tal situação pode acarretar uma competição bastante restrita, ainda que não necessariamente indevida), bem assim nos casos em que a adjudicação seja por grupo, o que obrigaria um eventual carona a aderir a toda a solução, e não apenas a itens isolados (Acórdãos 756/2017 e 2.600/2017, ambos do Plenário). 2. Por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente especificamente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, a decisão de inserir cláusula em edital prevendo a possibilidade de adesão tardia ("carona") à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação, à luz do princípio da motivação dos atos administrativos, do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e do art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013 (Acórdãos 757/2015 e 1.297/2015, ambos do Plenário). (Acórdão 311/2018 – Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, Processo nº 034.968/2017-2, julgado em 21/02/2018, Ata nº 5/2018).

As disposições sobre **sanções administrativas e rescisão (p. 117-118)** guardam estreita relação com os **Artigos 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021**. A minuta prevê penalidades gradativas que variam desde a advertência até a declaração de inidoneidade, incluindo multas moratórias de **0,5% ao dia** por atraso injustificado e multas compensatórias de até **10%** em caso de inexecução total. Esta assessoria jurídica

recomenda que a autoridade administrativa, ao aplicar tais penalidades na fase de execução, observe rigorosamente os princípios da **proporcionalidade e razoabilidade**, sopesando a gravidade da falta e o prejuízo causado aos serviços essenciais, como o transporte de pacientes do SUS.

Em conclusão, as minutas analisadas apresentam conformidade jurídica satisfatória, assegurando os mecanismos necessários para o controle da execução e para a manutenção das condições de habilitação da contratada durante todo o período de vigência. Reitera-se que este exame está **adstrito aos aspectos jurídico-formais das minutas padronizadas**, cabendo ao gestor do contrato o preenchimento diligente dos dados específicos da licitante vencedora e dos créditos orçamentários no momento da assinatura, respeitando a segregação de funções.

## 8. Conclusão e Recomendações

Diante de todo o arcabouço normativo e fático analisado minuciosamente ao longo deste parecer, esta assessoria jurídica emite **posicionamento favorável** à continuidade do certame licitatório objeto do processo administrativo nº 0042/2026 SEMAD. A análise empreendida revela que a fase preparatória do **Pregão Eletrônico nº 010/2026 FMS** foi instruída em estrita observância aos ditames da **Lei nº 14.133/2021** e do **Decreto Municipal nº 180/2023**, restando demonstrada a regularidade formal de todos os atos de planejamento, desde a formalização das demandas até a elaboração das minutas editalícias e contratuais. É fundamental ressaltar que esta conclusão está **estritamente adstrita à documentação acostada aos autos**, partindo-se da premissa de veracidade técnica das informações fornecidas pelas unidades gestoras, não cabendo a este órgão consultivo o exame de mérito sobre a conveniência política da contratação.

Embora o processo apresente higidez jurídica e documental, recomenda-se que a Administração Municipal implemente um **monitoramento rigoroso** acerca da obrigatoriedade de suporte técnico pela contratada durante o **período de execução do contrato**, conforme exigência expressa contida no **Termo de Referência (p. 73)**. Considerando que o objeto abrange o transporte de pacientes em **Tratamento Fora de Domicílio (TFD)**, eventuais intercorrências, cancelamentos ou necessidades de reacomodação em horários noturnos, finais de semana ou feriados não podem encontrar óbices operacionais. A falha nesse canal de atendimento comprometeria diretamente o direito constitucional à saúde dos cidadãos de Rondon do Pará, razão pela qual a

fiscalização deve exigir, já na assinatura do contrato, a prova de disponibilidade desses canais e realizar testes periódicos de eficiência.

No que tange à dimensão material da contratação, a **conferência aritmética detalhada** realizada entre os Documentos de Formalização de Demanda individuais das secretarias e o Termo de Referência consolidado demonstrou uma estruturação quantitativa coerente com os pedidos iniciais. Todavia, aponta-se que, caso venham a ser detectadas divergências residuais nas somas aritméticas durante a fase externa, o Agente de Contratação deve proceder à imediata retificação via errata, garantindo que o valor global estimado de **R\$ 1.769.773,10 (p. 64)** mantenha-se fiel ao somatório exato das necessidades das secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social e Administração. A precisão técnica dos quantitativos é o que assegura a manutenção da vantagem econômica do **Sistema de Registro de Preços** e evita o risco de sobrepreços por falha de cálculo manual.

Por fim, recomenda-se que a autoridade administrativa zele pela **segregação de funções** durante a fase externa, assegurando que o Agente de Contratação e a equipe de apoio atuem com independência na condução da etapa de lances e na negociação de preços. Atendidas as recomendações de cautela quanto à fiscalização do suporte técnico e à validação final de quantitativos por lote, este parecerista conclui que o processo está apto a prosseguir para as fases de publicação do edital e abertura da sessão pública, por estar em plena harmonia com os princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa que regem as contratações públicas contemporâneas.

Rondon do Pará/PA, 30 de março de 2026.

**LUIS FERNANDO TAVARES OLIVEIRA**

OAB/PA 13.880