

PARECER JURÍDICO - AJUR/SEMEC Nº 1131/2024

Processo:	00011426/2023-SEMEC (digital)
Interessado:	Coordenadoria Geral de Licitação (CGL/SEGEP)
Assunto:	Análise jurídica acerca de procedimento licitatório para a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de transporte fluvial (barco a motor e lancha) para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação

LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE FLUVIAL, ANÁLISE PRÉVIA DA MINUTA DO EDITAL. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO. MENOR PREÇO POR ITEM. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E ALTERAÇÕES. DEMAIS LEGISLAÇÕES CORRELATAS. LEGALIDADE.

Senhor Coordenador/AJUR,

1. RELATÓRIO

O presente parecer versa acerca da análise do Processo nº 11426-SEMEC (*digital*) que se iniciou por meio de Memorando Circular nº 053/2023-COECAF/DIED/SEMEC, de 13/07/2023, no qual a Coordenadora Interina da Coordenação das Escolas do Campo, das Águas e das Florestas Lucilene de Souza Silva (matrícula nº 519235-010) apresentou à Diretoria de Educação a necessidade de transporte escolar fluvial para os alunos moradores da região insular Norte e Sul de Belém, assim como para professores, técnicos e demais servidores das unidades escolares dessas áreas.

A solicitação tem como justificativa a garantia do acesso e permanência dos alunos da Educação Básica para os anos letivos de 2023 e 2024, tendo sido anexados diversos documentos, tais como o objeto da contratação, as especificações técnicas e os quantitativos de embarcações e o quantitativo de alunos com vistas à

autorização superior.

Merecem destaque os seguintes documentos constantes da instrução processual:

- a) Memorando nº 053/2023-DEMA;
- b) Justificativas da Secretária Municipal de Educação para contratação dos serviços de transporte fluvial;
- c) Termo de Referência (1ª versão);
- d) Descrição dos lotes;
- e) Detalhamento das rotas;
- f) Especificações técnicas;
- g) Georreferenciamento de rotas;
- h) Mapa comparativo de preços elaborado pelo Setor de transportes/SEMEC;
- i) Autorização da Secretária Municipal de Educação para prosseguimento de providências visando à contratação do serviço por meio de licitação;
- j) Termo de referência e anexos (2ª versão);
- k) Documento de oficialização de demanda;
- l) Estudo Técnico Preliminar;
- m) Análise e Avaliação de Riscos;
- n) Termo de Referência ajustado à Lei nº 14.133/2021;
- o) Ofício nº 47/2024-GABS/SEMEC, encaminhado à Coordenadoria Geral de Licitação (CGL/SEGEP/PMB);
- p) Anexo A - Descrição dos lotes;
- q) Anexo B - Especificações técnicas;
- r) Anexo C - Georreferenciamento de rotas;
- s) Pesquisa de Mercado elaborada pela Diretoria de Análise e Cotações (CGL/SEGEP/PMB);
- t) Minuta do edital.

A Coordenadoria Geral de Licitação (CGL/SEGEP/PMB) encaminhou a minuta do Edital do Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços para a Secretaria Municipal de Educação e solicitou manifestação deste órgão.

A Secretária enviou os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico.

É o relatório em apertada síntese.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, cumpre salientar que a presente manifestação ocupa-se, exclusivamente, dos elementos que constam no processo até a presente data, consubstanciada em análise estritamente jurídica.

Abstraindo-se do *mérito administrativo*, esta apreciação se restringe, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e demais abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito apresentado, excluindo-se, portanto, qualquer ponderação acerca de aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, não competindo igualmente adentrar na conveniência e oportunidade dos atos da Administração.

A Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Nesse passo, caberá à Administração, por meio de procedimento licitatório, selecionar a proposta apta a gerar a contratação mais vantajosa, observando os dispositivos legais e os princípios jurídicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, conforme preleciona o Art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, (...)

Portanto, a regra constitucional é licitar. Assim, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância fundamental que o presente procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º/04/2021.

Feito este esclarecimento, passa-se ao estrito objeto da análise.

2.1 Da Fase Preparatória

2.1.1 Da justificativa da necessidade da contratação

A Coordenadoria de Educação do Campo, das Águas e das Florestas (COECAF) vinculada a Diretoria de Educação da Secretaria Municipal de Educação (DIED/SEMEC) argumenta a necessidade inafastável da manutenção do serviço de transporte fluvial para atendimento às escolas do campo mantidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Solicita por fim a abertura de processo licitatório por meio de pregão presencial, por item, cujo objeto seja a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar fluvial, objetivando atender às necessidades de locomoção dos estudantes matriculados e servidores desta SEMEC às escolas públicas de campo da Rede Municipal de Educação, no Município de Belém, para os anos de 2023 a 2025.

Por sua vez, o Chefe do Setor de Transporte servidor Miguel Raimundo da Silva Diniz, matrícula nº1928600-023 em 20/11/2023 assevera que “(...) *Cumprindo o dever constitucional de assegurar à criança e ao adolescente a educação infantil e ensino fundamental obrigatório e gratuito, esta SEMEC garante o acesso e a permanência dos alunos na escola, que residem na Região Insular Norte e Sul de Belém, (...)*”.

E prossegue, “*Ressaltamos que a não realização de um novo certame causará severos prejuízos aos alunos, comprometendo o ano letivo de 2024, a segurança alimentar e nutricional relacionada à merenda escolar e o descumprimento do direito ao transporte escolar, direitos assegurados pela Constituição Federal, como também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), e de Diretrizes e Leide Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei 9.394/1996)*”.

2.1.2 Da modalidade Pregão à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos

Nos moldes da Lei nº 14.133/2021 tem-se as seguintes modalidades licitatórias, *in verbis*:

Seção II

Das Modalidades de Licitação

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

Nos termos do art. 29 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o Pregão deverá ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O Pregão é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, nos termos do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021.

2.1.3 Dos procedimentos auxiliares das licitações

São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas pela nova Lei: credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral (art. 78 da Lei nº 14.133/2021).

No caso do Sistema de Registro de preços, cumpre observar que a Lei determina algumas condições para sua utilização, a saber:

5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;*
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;*
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;*
- IV - atualização periódica dos preços registrados;*
- V - definição do período de validade do registro de preços;*
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original*

O edital de licitação para registro de preços deverá observar as regras gerais da nova Lei e deverá dispor sobre as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida ou contratada.

2.2 Da análise da minuta do edital do Pregão

Optou a Coordenadoria Geral de Licitação por elaborar o Edital na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, do tipo MENOR PREÇO POR LOTE E ITEM, no modo de disputa ABERTO, conforme disposições da Lei nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações, Decreto Federais nº 8.538/2015 e nº 11.462/2023 e demais legislações pertinentes.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe, in verbis

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.(grifo meu)

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

(...)

Na minuta do Edital (e Anexos) do Pregão Eletrônico ora em análise atesta-se constar principalmente o que se segue:

- a) O objeto da licitação apresenta-se em descrição sucinta e clara, qual seja “CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE FLUVIAL (BARCO A MOTOR E LANCHA) (**Item 1.1**), que está distribuído em 06 (seis) lotes compreendendo 30 itens (rotas) e mais um item independente (assessoramento);
- b) O critério de julgamento é o MENOR PREÇO POR ITEM, observados os demais critérios de aceitabilidade definidos no edital e anexos (**Item 1.4**);
- c) As condições de participação constam no **Item 2**, estando explicitadas as exceções que impedem tal participação (**Item 2.2**);
- d) O credenciamento da licitante dependerá de registro cadastral atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF que também será requisito obrigatório para fins de habilitação (**Item 3.2**);
- e) A apresentação das propostas e lances obedecerão as disposições constantes no **Item 5**, no prazo de 10 (dez) dias úteis, conforme previsão do art. 55, II, alínea a da Lei Federal nº 14.133/2021 (**Item 5.6**);
- f) O edital garante tratamento diferenciado para Microempresa - ME, Empresa de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedor Individual - MEI (**Item 10.3**) assim como a

preferência de contratação, como critério de desempate (**Item 7.23**), nos moldes da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações;

g) As exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica (**Itens 10.7.1 a 10.7.4**), no caso de falha no Sistema Unificado de Fornecedores do Governo Federal - SICAF, ou nos sítios oficiais;

h) No **Item 12** constam as orientações para interposição de recursos no prazo de 03 (três) dias contados da notificação da decisão, relativo à habilitação ou inabilitação jurídica do licitante, anulação ou revogação da licitação, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133;

i) A adjudicação do objeto licitado e a homologação do procedimento licitatório pela autoridade superior estão no **Item 13**, e as regras referentes à Ata de Registro de preços constam no **Item 15**.

No mais, o edital determina no **Item 16** as regras para celebração do Contrato, cuja vigência será de 12 (doze) meses (**Item 16.4**); e enumera as hipóteses consideradas infrações administrativas e explicita as sanções delas decorrentes, garantida a defesa prévia do licitante (**Item 24**).

No **Item 30** constam os anexos que fazem parte integrante do edital, que são:

ANEXO A - Estudo Técnico Preliminar.

ANEXO I - Termo de Referência.

ANEXO I-A - Descrição dos Lotes e Item.

ANEXO I-B - Detalhamento de Rotas e Serviço.

ANEXO I-C - Georreferenciamento de Rotas.

ANEXO II - Especificação Técnica, Quantitativo Estimado e Valor Máximo Admissível.

ANEXO III - Modelo de Proposta Comercial.

ANEXO IV - Minuta da Ata de Registro de Preços, Cadastro de Reserva e Extrato.

ANEXO V - Minuta do Contrato.

Não localizado o **Anexo A** e seus componentes na minuta do edital ora em análise, embora listado nos anexos do edital.

O **Anexo II** do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços informa os valores estimados máximos admissíveis, sendo o valor mensal dos lotes e item independente no importe de **R\$ 2.748.301,10 (dois milhões, setecentos e quarenta e oito mil, trezentos e um reais e dez centavos)** e o valor anual dos lotes e item independente no importe de **R\$ 32.979.613,20 (trinta e dois milhões, novecentos e setenta e nove mil, seiscentos e treze reais e vinte centavos)**, decorrente de pesquisa de mercado realizada pela Diretoria de Análises e Cotações (CGL/SEGEP/PMB) junto a três empresas do ramo de atividade de transporte de passageiros (at. 23, IV, da Lei nº 14.133/2021).

2.3 Da Minuta do Contrato

Em relação à Minuta do Contrato (**Anexo V**) observa-se que constam as cláusulas de natureza obrigatória, como a descrição do objeto, do valor, forma de

pagamento, obrigações da contratante e da contratada, recursos orçamentários, sanções administrativas, rescisão e do foro, estando em consonância com o artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 em seu artigo 53 determina que as minutas do edital e do contrato sejam previamente submetidas à análise jurídica para controle prévio da legalidade da contratação. Isto posto, a presente análise está limitada aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame (56 arquivos digitais), não cabendo a esta Assessoria Jurídica comentar aspectos de ordem técnica e econômica, nem no juízo de conveniência e oportunidade da contratação pretendida.

Em sede de conclusão, verificada a documentação presente nos autos e em observância aos dispositivos legais da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria entende que a minuta do Edital (e Anexos) para “*CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE FLUVIAL (BARCO A MOTOR E LANCHA)*”, com a disponibilização de condutor e monitor, para realizar a condução de alunos, professores, servidores, colaboradores e materiais de consumo e permanente até as Unidades de Ensino localizadas nas Regiões Insulares Norte e Sul de Belém/PA e Ilha de Cotijuba/PA, visando atender as necessidades da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMEC, atendem com suficiência as exigências contidas no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual se manifesta favorável a sua aprovação, desde que autorizado pela Secretária Municipal de Educação.

Em tempo, esta Assessoria Jurídica sugere que seja inserido à presente minuta de edital o **Anexo A** (Estudo Técnico Preliminar) acrescido do Termo de Referência e demais documentos integrantes.

Registra-se, por oportuno, que é dispensável a realização de procedimento público de intenção de registro de preços na fase preparatória por tratar-se de um único contratante, leia-se, Secretaria Municipal de Educação, ao abrigo do disposto no art. 86, §1º, da Lei 14.133/2021.

Sugere esta Assessoria o prosseguimento do feito, com vistas à fase de divulgação de inteiro teor do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, resguardado o poder discricionário da gestora da Secretaria Municipal de Educação acerca da prática do ato

administrativo em questão.

É o parecer o qual se submete a superior apreciação e deliberação.

Belém, 21 de maio de 2024

SILVIA MARIA CORREIA DE LIMA
Consultora Jurídica do Município de Belém

*Visto. De acordo com os termos do Parecer AJUR/SEMEC nº 1131/2024.
Ao Gabinete da Secretária para deliberação.*

JULIO MACHADO DOS SANTOS
Coordenador AJUR/SEMEC