



PARECER JURÍDICO Nº 002.2025-26.09

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 133/2025
PREGÃO ELETRÔNICO – Nº 035/2025

Ementa: Licitação. Pregão Eletrônico – “MENOR PREÇO, POR LOTE” – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR, COM FORNECIMENTO DE VEÍCULOS, CUSTOS COM COMBUSTÍVEL, CONDUTOR E MANUTENÇÃO DA FROTA CONTRATADA, PARA ATENDER OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE/PA.

I - RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, que tem por finalidade **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR, COM FORNECIMENTO DE VEÍCULOS, CUSTOS COM COMBUSTÍVEL, CONDUTOR E MANUTENÇÃO DA FROTA CONTRATADA, PARA ATENDER OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE/PA**, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos:

- Memo Nº 1687/2025 - SEMED
- Documento de Formalização de Demanda – DFD
- Estudo Técnico Preliminar - ETP
- Pesquisa de Preços
- Demonstrativo de Cotação Orçamentária
- Termo de Referência
- Justificativa
- Autorização

É o relatório. Passo a opinar.



II - DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. ASPECTOS GERAIS

Depreende-se que o objetivo deste Parecer Jurídico é analisar a minuta do Edital do Pregão, quanto a proposta e suas bases jurídicas, certificando-se que o item que compõe aquele encontra-se de acordo com a legislação vigente para a contratação por este procedimento.

Cumprе esclarecer, também, que toda verificação desta Assessoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

Inicialmente 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, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. De fato, 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.

Inicialmente, de acordo com art. 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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.



Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo às exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que a aquisição é para garantir o transporte escolar dos alunos da Rede Municipal de Ensino, serviço essencial à manutenção do direito constitucional à educação.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, in fine:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
{...}

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

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.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC. Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontrasse em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

2.2. DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.



Nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o critério de julgamento pelo menor preço por lote é aplicável quando o objeto licitado puder ser obtido com características padronizadas.

Portanto como já mencionado, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

2.3. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

Ultrapassada a análise quanto à viabilidade da adoção da modalidade Pregão Eletrônico, cumpre examinar os requisitos legais indispensáveis à sua adequada formalização.

Conforme já mencionado, o Pregão Eletrônico encontra respaldo na legislação nacional, notadamente na Lei nº 14.133/2021, que estabelece, entre outras disposições, os procedimentos preparatórios obrigatórios a serem observados pela Administração Pública antes da deflagração do certame.

Nesse contexto, destaca-se o disposto no art. 18 da referida norma, que elenca os elementos essenciais para a fase preparatória da licitação, os quais visam assegurar a legalidade, a eficiência e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Diante disso, passa-se à análise da conformidade entre os requisitos legais exigidos e a instrução processual constante dos autos, com o objetivo de verificar a regularidade jurídica do procedimento em questão ou, se for o caso, indicar as medidas complementares que ainda deverão ser adotadas pela Administração.

2.4. DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já mencionado, a elaboração da minuta do edital constitui etapa essencial da fase preparatória da licitação, sendo um dos instrumentos indispensáveis à formalização do procedimento, nos termos da legislação vigente.

No caso em apreço, a minuta do edital foi devidamente submetida à análise jurídica, acompanhada dos documentos que compõem o processo licitatório, a saber: o Termo de Referência e a minuta do Contrato.

Verifica-se que os elementos constantes da minuta foram definidos de forma clara, objetiva e em conformidade com os preceitos legais, especialmente com o disposto no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim estabelece:

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.



2.5. DA MINUTA DO CONTRATO

Neste ponto, observa-se que a minuta do contrato contempla as seguintes cláusulas essenciais: objeto; obrigações da Contratante e da Contratada; preço; dotação orçamentária; condições de pagamento; entrega e recebimento do objeto; alterações contratuais; sanções administrativas; vigência; extinção do contrato; publicações e foro eleito.

Nesse sentido, o art. 92 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as cláusulas de presença obrigatória nos contratos administrativos, prevendo, de forma expressa, os elementos contratuais mínimos necessários à sua validade e eficácia, conforme se extrai do texto legal.

Dessa forma, verifica-se que a minuta apresentada atende aos requisitos legais exigidos, por contemplar, de forma clara e suficiente, as disposições exigidas no art. 92 e seus incisos da Nova Lei de Licitações e Contratos, não se vislumbrando, até o presente momento, quaisquer riscos jurídicos aparentes à Administração Pública.

Outrossim, a minuta do edital define, de maneira adequada, a modalidade de licitação como sendo o Pregão, em sua forma eletrônica, o que se mostra plenamente compatível com a natureza do objeto, o qual se enquadra na categoria de bens comuns, conforme definição constante nos incisos XIII e XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de itens com padrões de desempenho e qualidade usuais no mercado e suscetíveis de descrição objetiva, o que autoriza e recomenda a adoção da referida modalidade.

Ademais, o critério de julgamento adotado, qual seja, o de menor preço por lote, revela-se igualmente adequado, considerando-se a natureza do objeto licitado e o interesse da Administração em obter a proposta mais vantajosa, em consonância com o princípio da economicidade.

Por fim, observa-se que a minuta do edital contempla, de forma acertada, o tratamento diferenciado conferido às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, em conformidade com as disposições da Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, garantindo, assim, a observância do regime jurídico favorecido previsto na legislação

2.6. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destaca-se, ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, de seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União, nos termos do art. 54, caput e §1º, e do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se, igualmente, que, após a homologação do certame, torna-se obrigatória a disponibilização, no PNCP, dos documentos produzidos durante a fase preparatória que, porventura, não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme estabelece o §3º do art. 54 da referida norma legal.



III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela regularidade jurídica da presente contratação, opinando pelo prosseguimento do certame, mediante Pregão Eletrônico nº 035/2025, sob o critério de julgamento de menor preço por lote, em plena conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis. Ressalva-se que as questões de mérito administrativo, conveniência, oportunidade e estrita execução técnica permanecem sob a alçada da autoridade competente e dos setores demandantes.

Ressalte-se, por fim, que a definição dos critérios técnicos, a análise de mérito quanto à conveniência e oportunidade da contratação, a verificação da existência de dotação orçamentária e a avaliação quanto à especificidade ou à possibilidade de cumulação do objeto licitado são atribuições da Secretaria demandante.

Por tal razão, o presente parecer restringe-se à apreciação dos aspectos jurídicos-formais pertinentes ao caso em tela.

É o parecer, S.M.J.

Monte Alegre, 26 de setembro de 2025.

ALESSANDRO BERNARDES PINTO
Procurador do Município
Decreto nº 240/2025