

PARECER JURIDICO 032/2025-PROGEM-PMSJA

PREGÃO ELETRÔNICO n. PE/2025.031-FME-SJA-SRP

PROCESSO ADMINISTRATIVO n. 2025100109001

INTERESSADO: Fundo Municipal de Educação

OBJETO: ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR EM FUNÇÃO DA MANUTENÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR PNATE (COMPLEMENTAR) DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS. MENOR PREÇO POR ITEM. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. **RECOMENDAÇÕES.** POSSIBILIDADE LEGAL. OPINIÃO FAVORÁVEL.

1. DO RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a analisar e exarar Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório **PE/2025.031-FME-SJA-SRP**, cujo objeto refere-se à **ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR EM FUNÇÃO DA MANUTENÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR PNATE (COMPLEMENTAR) DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA**, mediante licitação pública, na modalidade **pregão eletrônico**, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

Os autos estão instruídos com os documentos sucintamente destacados abaixo:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- d) Termo de autorização;
- e) Termo de autuação;
- f) Minuta do edital;
- g) Minuta do contrato;
- h) Termo de referência;
- i) Cotação de preços;

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

2. DO MÉRITO DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpra esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

É o entendimento do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

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.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

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).

De igual forma, destaca-se que o presente opinativo se embasou tão somente na documentação carreada aos autos e na legislação correlata. Qualquer arcabouço documental que possa vir a surgir e que tenha o condão de contrariar os fatos apresentados no bojo do processo, base em que se apoia o presente exame, deve ser novamente submetido à análise jurídica, já que por ora é desconhecido.

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, financeira ou de conveniência e oportunidade.

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.

Porém, cumpre 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.

4. DOS ELEMENTOS E DOCUMENTOS QUE DEVEM COMPOR A FASE PREPARATÓRIA.

A Lei nº 14.133, de 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 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem quais são os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação. 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 da Administração.**

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (art. 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Em análise aos documentos constantes dos autos, verifica-se que foi apresentado o **Estudo Técnico Preliminar**, instrumento de planejamento que constitui a primeira fase do processo de contratação e que serviu de base para a elaboração do Termo de Referência, no qual se constatou a viabilidade da contratação e a **necessidade de complementação de rotas no serviço de transporte escolar, tendo em vista que apesar do município já realizar o atendimento aos alunos da Rede Municipal de Ensino por meio da frota própria e de veículos locados, há necessidade de ampliação**

da demanda — ocasionada pelo crescimento no número de estudantes matriculados, pela inclusão de novas comunidades e pela distância significativa de determinadas localidades, especialmente na zona rural — algumas rotas existentes tornaram-se insuficientes para garantir a cobertura integral e regular do transporte escolar.

Além disso, observa-se que foi apresentada a **cotação de preços** e foi juntada a minuta do contrato, o que demonstra a clareza e a transparência do processo.

Outrossim, foi apresentada a declaração de adequação com a lei orçamentária anual e em compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, sendo que os demais procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados como por exemplo o documento de formalização de demanda o termo de referência e a minuta do edital.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, **pregão**. Desta forma, destaca-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois trata-se de bens comuns, consoante consta no termo de referência.

Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto. Sendo assim a modalidade escolhida para a licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação, e, nos termos expostos no item 2 do Termo de Referência, que trata da justificativa e objetivo da contratação, fica evidente a sua necessidade.

Ao dar continuidade a análise registra-se que a presente contratação ainda não está incluída no Plano de Contratações Anual, conforme discorrido no item 4.1 do Estudo Técnico Preliminar, o que deixa prejudicada a análise desta Procuradoria quanto à compatibilidade da contratação com o referido plano. Ainda assim, vale destacar que tal inclusão não constitui requisito obrigatório para a realização do certame, uma vez que o inciso VII do artigo 12 da NLCC prevê a elaboração do Plano Anual de Contratações como uma medida facultativa.

Há que se destacar que o edital contemplou as exigências previstas na lei de licitação, com previsão da participação de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas, bem como sobre o tratamento diferenciado à estas atribuídas.

Também, anexo ao edital, verificou-se a minuta do termo do futuro contrato, apresentando em seu bojo as cláusulas mínimas, devidamente amparadas na legislação aplicável, sem aferição de riscos aparentes à administração pública.

Por fim, é importante destacar 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 dos Municípios, além de jornal de circulação regional e demais meios já utilizados pelo Município, em observância ao que determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Visando a proporcionar o resultado almejado, qual seja a seleção da melhor proposta e, oportunamente, a contratação, deve o instrumento convocatório reunir um conjunto de condições

mínimas que criarão, para as partes envolvidas, uma necessária vinculação, impondo o art. 25 da Lei 14.133, de 2021 um conteúdo básico.

Alguns dos outros elementos serão abaixo examinados.

4. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preço (SRP) não consubstancia modalidade licitatória, trata-se procedimento auxiliar, conceituado pelo art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021. Assim, verifica-se que no presente procedimento licitatório, a Administração demonstrou o cabimento do Sistema de Registro de Preço, justificando, de forma acertada, a utilização de tal sistema.

5. DA ANÁLISE DA SOLICITAÇÃO DE DEMANDA

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos conforme o art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022 e § 1º do art. 10 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, em destaque a justificativa da necessidade da contratação, o nome do setor requisitante com a identificação do responsável e a indicação específica do prazo de execução que é imediato após a assinatura do contrato, o local e horário de execução, o servidor responsável e os prazos de pagamento. **No caso verifica-se que foi juntado o documento de demanda, contendo os elementos elencados acima.**

6. DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Compete à administração declarar que o objeto a ser licitado 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, de 2021 e compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo objeto licitatório, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No caso em análise, a aquisição pretendida por meio deste certame licitatório, realizado pelo sistema de registro de preços, enquadra-se na classificação de bens comuns.

7. DA VEDAÇÃO DE MARCA OU PRODUTO

O art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de a Administração vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que os produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.

No caso concreto, a Administração no item 1.1 do Termo de Referência ao descrever os itens, não registra marca para a referida aquisição, observando os termos do art. 41, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

8. DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO E PAGAMENTO, DAS GARANTIAS EXIGIDAS E OFERTADAS E DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, a Administração tratou no Termo de Referência acerca das condições de execução e pagamento.

9. DA MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Consoante já descrito no terceiro ponto deste parecer, no presente caso, a modalidade escolhida e o critério de julgamento adequam-se ao objeto.

10. DA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Em observância ao art. 6º, XXIII, alínea "i" c/c art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação. Além disso, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Ao analisar os autos, verifica-se a juntada de uma planilha de custos e formação de preços, elaborada por meio do Método Matemático Aplicado – Média Aritmética dos preços obtidos. O preço foi calculado com base na média aritmética de todos os valores selecionados pelo usuário para o respectivo item, a partir do banco de preços. A planilha foi devidamente elaborada por servidor identificado, contendo a especificação de todas as fontes de pesquisa utilizadas.

11. CONCLUSÃO

Este parecer tem caráter **orientativo**, sem a intenção de interferir em questões eminentemente **técnicas, administrativas ou econômico-financeiras** adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se à análise **estritamente jurídica** do processo.

Ante todo o exposto, com as devidas recomendações, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINO de forma FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do presente processo cujo objeto é a **ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR EM FUNÇÃO DA MANUTENÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR PNATE (COMPLEMENTAR) DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

São João do Araguaia/PA, 28 de setembro de 2025.

Flávia Hercília Ferreira da Silva
Procuradora Geral do Município
OAB/PA 38.641