

**PARECER JURÍDICO N° 2024/02.06.0001-AJUR/PMOP**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 9/2024-00002 - CPL/PMOP**

**ÓRGÃO CONSULTOR:** Comissão Permanente de Licitação.

**ASSUNTO:** Consulta realizada pelo órgão requisitante, acerca da legalidade e regularidade do Processo Licitatório, instaurado na modalidade Pregão Eletrônico - Sistema de Registro de Preços.

**EMENTA:** PROCESSO LICITATÓRIO - PREGÃO ELETRÔNICO - SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS - LEI N. 14.133/21 - POSSIBILIDADE.

## **1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta realizada pelo órgão requisitante, acerca da legalidade e regularidade do Processo Licitatório, instaurado na modalidade Pregão Eletrônico - Sistema de Registro de Preços, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DO TRANSPORTE ESCOLAR, DESTINADO AS ROTAS (MUNICIPAIS E ESTADUAIS), VEÍCULO TERRESTRE E FLUVIAL, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTIDADES CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA E PLANILHAS EM ANEXOS, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE OEIRAS DO PARÁ NO ANO LETIVO DE 2024, constante no processo licitatório na modalidade pregão, registro de preço, na forma eletrônica, através do Sistema de Registro de Preços, do tipo "menor preço por item".

O Requisitante apresentou a justificativa para a contratação.

Os autos, contendo fase interna, edital e anexos, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos, estando apto à aprovação, isso porque constam, no mesmo, os seguintes documentos.

- a) Documento de formalização da demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Pesquisa de preços praticados no mercado apurando-se o preço estimado pela Administração;

- d) Portaria designando Agente de Contratação / Pregoeiro e equipe de apoio;
- e) Minuta do edital e anexos

O Requisitante justifica a contratação para garantir e ofertar aos alunos da Rede Pública de Ensino do Município de Oeiras do Pará, o acesso ao transporte escolar, possibilitando que os mesmos possam frequentar as aulas presenciais nas diversas localidades do município.

Por último, foi feito o despacho para avaliação jurídica de fase interna e análise de minuta do Edital.

É o que basta relatar. Passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei nº 14.133/2021 entrou em vigência a partir de sua publicação, em 1º de abril de 2021, portanto, estando em pleno vigor desde esta data, não há que se falar em período de *vacatio legis*.

Feitas essas considerações, denota-se que o Pregão Eletrônico em análise está instrumentalizado à luz da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, portanto, será regido pela referida norma.

Pois bem. Destaca-se que ao buscar satisfazer o interesse público, que é norteado pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a regra é a ocorrência de licitação, conforme indica o inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assegurando a igualdade de condições aos concorrentes que possam vir a pactuar contrato com o ente. Assim, o procedimento administrativo de licitação consiste no meio pelo

qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público.

Nesse diapasão, a Lei n°. 14.133/21 estipulou que, para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para a contratação, a modalidade licitatória a ser utilizada para efetivar o contrato é, obrigatoriamente, o pregão, conforme conceitua o art. 6º, inciso XLI da referida Lei.

Delimitando a incidência da modalidade Pregão, o professor Matheus Carvalho registra que "é a modalidade licitatória definida para aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões mínimos de qualidade serão previamente estipulado no instrumento convocatório. Ressalta-se que, conforme disposto no art. 29 desta lei, serviços e bens comuns são aqueles que podem ser designados no edital com expressão usual de mercado"<sup>1</sup>.

Quanto ao rito procedimental a ser seguido, o art. 29 da Lei 14.133/21, dispõe que:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de

<sup>1</sup> CARVALHO, Matheus. Nova Lei de Licitações comentada e comparada. São Paulo 2022.

engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (grifo nosso)

Nesse contexto, tendo em vista que o Consultante tem como objeto do processo licitatório a prestação de serviços, é notória a adequação da modalidade Pregão para a referida licitação que tem como finalidade a contratação de prestação de serviços de transporte escolar aos alunos da rede pública municipal e estadual dentro do município de Oeiras do Pará, conforme constou do Estudo Técnico Preliminar.

Feitas tais considerações, adentra-se ao mérito procedimental do caso em tela. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, determina os requisitos a serem observados na fase preparatória (fase interna) do processo licitatório, sendo eles:

**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.

Quanto ao estudo técnico preliminar, o §1º do artigo anteriormente mencionado, prevê que:

Art. 18, § 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá **evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação,** e conterá os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e

reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

À luz das lições de Marçal Justen Filho, o estudo técnico preliminar “consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.” Além disso, o autor também dispôs sobre as exigências relacionadas a esse estudo:

“Evidentemente, a elaboração do estudo técnico preliminar envolve uma etapa inicial do processo licitatório e exige o desenvolvimento de múltiplas atuações da Administração.

O nível de aprofundamento e complexidade do estudo técnico preliminar dependerá das características da necessidade a ser atendida.”<sup>2</sup>

No que tange ao estudo técnico preliminar apresentado nos autos, que deverá evidenciar a melhor solução para a

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – p. 354 – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021).

demanda da Administração, observa-se que possui todos os elementos elencados no art. 18, §1º, estando, portanto, em harmonia com o mínimo exigido pela legislação.

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; a portaria e a designação do agente de contratação e a minuta de edital.

Assim, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando, desse modo, evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. E inclusive, nos termos apresentados na justificativa, resta patente a sua necessidade, tendo em vista a aquisição do objeto.

De mais a mais, 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 e objetivo da licitação; classificação dos objetos comuns; prazo de entrega e condições de execução; condições de pagamento; dotação orçamentária; deveres da Contratante e da Contratada; fiscalização do contrato; revisão de preços; extinção do contrato e sanções aplicáveis. Assim, o termo de referência, contém, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Prosseguindo, analisando a minuta de edital, observa-se o cumprimento de todos os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021, sendo um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. Inclusive, o documento foi submetido à análise jurídica contendo dois anexos quais sejam: o termo de referência e a minuta do contrato.

Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública; definição do objeto; recursos orçamentários; condições de participação; encaminhamento e elementos da proposta; habilitação; recurso; adjudicação e homologação do certame; pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital; disposições finais; e foro de julgamento.

E, ainda, a minuta do contrato conta com seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, fiscalização do contrato, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações e reajustes, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado pelo artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Destarte, por se tratar de prestação de serviço de forma contínua, de acordo com a necessidade da contratante, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto que não se enquadra nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº14.133/2021.

Nesta mesma esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;  
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Portanto, assim como o Edital, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas pela Lei nº 14.133/2021.

Além do mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a

contração do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de serviços, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei 14.133/2021. Ainda, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço” e o modo de disputa “aberto do mesmo modo”, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

De forma bastante acertada, a minuta, também, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fim de regência da contratação em comento.

Por fim, quanto às possíveis dificuldades que possam se apresentar ante à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, registra-se que a minuta do Edital apresenta como local da sessão pública a plataforma Portal de Compras Públicas e no sítio do órgão.

Portanto, sobre o pressuposto material, o presente procedimento cumpriu todos os requisitos dispostos na legislação de regência, em concordância com o disposto acima, sendo certo que, sob o aspecto formal, o edital, também, está em ordem e obedece às disposições, pois: a) o objeto da licitação está descrito de forma sucinta e clara, estando definido o critério de julgamento que, no presente caso, se dará na forma prescrita no inciso I do art. 33 da Lei 14.133/21; b) os prazos e condições para o fornecimento dos bens foram

discriminados; c) o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação, encontra-se previsto; d) as condições para participação da licitação também estão consignadas no chamamento, não prejudicando a isonomia, a competitividade e preservando a finalidade do procedimento licitatório.

Portanto, nos limites da atuação deste parecerista, compulsando os autos do procedimento que se encontra ainda em fase interna, verifica-se a conformidade do instrumento convocatório com os dispositivos legais vigentes e a regularidade material e formal do edital anexo, passível de buscar a melhor proposta que supra as necessidades do consulente na consecução do objeto licitado, encontrando-se a minuta do Edital adequada às regras constantes na Lei nº 14.133/2021, ressaltando-se que o presente parecer não abrange as questões de ordem contábil, as quais devem ser cheçadas junto ao setor responsável do Órgão.

### 3. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, estando o processo em consonância com as regras contidas nas normas de regência, **opinamos pelo seu prosseguimento**, remetendo-se os autos para a autoridade competente para que, após parecer do Controle Interno deste Município, proceda com a publicação do aviso da publicação, nos termos da lei.

Cumprе salientar que a referida análise se limita aos aspectos jurídicos, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros que extrapolem a alçada deste órgão

**ESTADO DO PARÁ  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE OEIRAS DO PARÁ  
ASSESSORIA JURÍDICA**



consultivo, como por exemplo, as quantidades de contratações e os respectivos valores cotados, e, aqueles que exijam o exercício da competência e discricionariedade administrativa a cargo dos setores responsáveis por emitir suas considerações acerca dos assuntos objeto de averiguação.

É o parecer. À apreciação superior.

Oeiras do Pará/PA, 06 de fevereiro de 2024.

**GERCIONE MOREIRA SABBÁ**  
Advogado - OAB/PA 21.321

**ROGELIO RELVAS D'OLIVEIRA**  
Advogado - OAB/PA 19.225