PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO	nº 1911021/2026
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	Pregão Eletrônico nº 021/2026
MODALIDADE E FORMA	pregão, na forma eletrônica, com adoção do Sistema de Registro de Preços
CRITÉRIO DE JULGAMENTO	menor preço por item
INTERESSADOS	Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social
OBJETO	registro de preços para futura e eventual contratação de pessoa física e/ou jurídica do ramo de transporte de passageiros, para fornecimento de passagens em veículo alternativo no trecho entre o Município de Serrinha dos Pintos/RN e a cidade de Pau dos Ferros/RN
ASSUNTO	controle prévio de legalidade do edital e de seus anexos, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação. Pregão eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Fornecimento de passagens em veículo alternativo de transporte de passageiros entre Serrinha dos Pintos/RN e Pau dos Ferros/RN. Fase preparatória instruída com documentos de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, pesquisa de preços, termo de referência, declaração de adequação orçamentária e autorização da ordenadora de despesas. Edital e anexos compatíveis com a Lei nº 14.133/2021. Controle prévio de legalidade. Parecer favorável ao prosseguimento do certame.

1. RELATÓRIO

Vêm a esta Assessoria Jurídica, por força do memorando do Agente de Contratação, os autos do Processo Administrativo nº 1911021/2026, para controle prévio de legalidade do edital e dos anexos do Pregão Eletrônico nº 021/2026, destinado ao registro de preços para futura e eventual contratação de pessoa física e/ou jurídica do ramo de transporte de passageiros, com vistas ao

fornecimento de passagens em veículo alternativo no trecho entre este Município e a cidade de Pau dos Ferros/RN. A demanda assim corresponde:

Secretaria / Unidade Requisitante	Nº do DFD	Item (Dias de Operação)	Nº de Passagens
Sec. Mun. de Administração e Planejamento	DFD nº 160	Item 1 (Seg, Quar, Sex)	600
		Item 2 (Ter, Qui, Sáb)	600
Fundo Municipal de Saúde	DFD nº 79	Item 1 (Seg, Quar, Sex)	1.400
		Item 2 (Ter, Qui, Sáb)	1.400
Fundo Municipal de Assistência Social	DFD nº 26	Item 1 (Seg, Quar, Sex)	1.000
		Item 2 (Ter, Qui, Sáb)	1.000
Subtotais por Item	-	**Total Item 1 (Seg, Quar, Sex)**	**3.000**
		Total Item 2 (Ter, Qui, Sáb)	**3.000**
TOTAL GERAL DE PASSAGENS (12 MESES)			**6.000**

A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento solicitou a abertura da despesa à Chefia do Executivo. Em resposta, a Prefeita Municipal determinou a realização do procedimento público de intenção de registro de preços, com prazo mínimo de oito dias úteis, e ordenou a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência.

Divulgou-se o aviso de intenção de registro de preços com a respectiva certidão no Diário Oficial Eletrônico do Município. Na mesma data, o Agente de Contratação lavrou o termo de autuação do processo licitatório e juntou a portaria de sua designação e da Equipe de Apoio.

A Equipe de Planejamento assinou o Estudo Técnico Preliminar e a Análise de Riscos. Também foi emitido o Mapa de Cotação de Preços nº 115, consolidando orçamentos de três fornecedores do ramo, além da justificativa da pesquisa de preços firmada pelo Coordenador do Departamento de Compras. Obteve-se o valor médio e mediano de R$ 40,00 por passagem, estimando-se R$ 120.000,00 por item e R$ 240.000,00 no total.

A Prefeita Municipal aprovou o Termo de Referência e autorizou o andamento do processo, condicionando-o ao envio prévio a esta Assessoria Jurídica.

A Secretária Municipal de Finanças declarou haver saldo orçamentário e financeiro com recursos do Tesouro Municipal em dotação própria. Juntaram-se as reservas de dotação nº 188/2026

(R$ 48.000,00), nº 119/2026 (R$ 112.000,00) e nº 27/2026 (R$ 80.000,00), que cobrem o montante estimado.

A Ordenadora de Despesas emitiu despacho confirmando a adequação orçamentária e financeira da despesa com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Ela autorizou a autuação do processo e a abertura do pregão eletrônico (menor preço por item), remetendo os autos a esta Assessoria Jurídica.

Compõem os autos a minuta do edital e seus anexos: Termo de Referência, minutas do contrato e da ata de registro de preços, modelo de proposta, declarações padronizadas, declaração de ciência do prazo de execução e o aviso de licitação.

É o relatório. Segue a análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Do alcance desta manifestação

A manifestação desta Assessoria Jurídica tem por fundamento o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

> 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.

O controle aqui exercido é prévio e de legalidade. Recai sobre a regularidade jurídica e formal do procedimento e sobre a compatibilidade do edital e de seus anexos com a legislação de regência. Não alcança, por isso, o mérito das escolhas administrativas de natureza técnica, discricionária e orçamentária, tais como a conveniência da contratação, a definição das especificações do objeto, a fixação dos quantitativos e a aferição dos preços de mercado, matérias cuja responsabilidade permanece com as unidades requisitantes, com a Equipe de Planejamento, com o Departamento de Compras e com a autoridade competente, que as subscreveram nos autos.

2.2. Da fase preparatória e do planejamento da contratação

A instrução processual atende ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021. A necessidade originou-se de Documentos de Formalização de Demanda (DFD) subscritos pelos responsáveis das unidades requisitantes, contendo a descrição do objeto, a justificativa e os resultados pretendidos, com o devido alinhamento ao Plano de Contratações Anual do exercício de 2026, nos termos do art. 12, VII, da referida Lei.

O Estudo Técnico Preliminar contempla todos os elementos exigidos pelo art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021: descreve a necessidade pública, demonstra a aderência ao planejamento municipal, define os requisitos da contratação e estimou os quantitativos com sua memória de cálculo. Além disso, pondera as alternativas de mercado (frota própria, fretamento e passagens individuais), indica os custos estimados, detalha a solução sob a perspectiva do ciclo de vida do objeto, justifica o parcelamento em dois itens e aponta os resultados esperados. Por fim, prevê providências prévias, registra a ausência de contratações correlatas, trata dos impactos ambientais mitigáveis e conclui expressamente pela viabilidade da opção pretendida.

A opção pelo fornecimento de passagens individuais em detrimento do uso de frota própria ou de fretamento integral está devidamente fundamentada. Diante da oscilação diária do contingente de passageiros, o pagamento exclusivo por bilhete utilizado exime o Município dos custos fixos decorrentes de aquisição e manutenção de veículos, combustível e condutores, em estrita observância aos princípios da economicidade e da eficiência (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

O feito conta também com Análise de Riscos abrangendo as fases de planejamento, seleção do fornecedor, gestão da ata e execução contratual. O documento mensura a probabilidade e o impacto dos riscos e estabelece ações preventivas e corretivas com designação de responsáveis, cumprindo o dever de governança e gestão de riscos previsto nos arts. 11, parágrafo único, e 169 da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que os riscos afetos à segurança dos usuários, à habilitação do prestador e ao controle da emissão e utilização dos bilhetes foram satisfatoriamente mitigados no Termo de Referência, que traduziu tais salvaguardas em exigências habilitatórias e obrigações contratuais objetivas.

2.3. Do Sistema de Registro de Preços e da intenção de registro de preços

O Sistema de Registro de Preços é procedimento auxiliar admitido pelo art. 78, IV, da Lei nº 14.133/2021 e regido por seus arts. 82 a 86. Trata-se da opção adequada para o caso, que envolve serviço comum, de demanda repetida e quantitativo incerto, a ser executado de forma parcelada e sob demanda.

A fase preparatória cumpriu a intenção de registro de preços do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, com a publicação de aviso no Diário Oficial Eletrônico do Município e prazo de oito dias úteis para manifestação de interesse por outros órgãos, permitindo consolidar a estimativa total da contratação.

A vigência da ata foi fixada em um ano, prorrogável por igual período, em conformidade com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

A minuta da ata, o edital e o termo de referência adotam critério uniforme para a contagem do prazo, a partir do primeiro dia útil após a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e condicionam a prorrogação à vantagem dos preços e à concordância do fornecedor. O instrumento disciplina o cadastro de reserva, a atualização de preços, a renegociação, o remanejamento de cotas e as hipóteses de cancelamento do registro. Adicionalmente, consagra a faculdade administrativa de vedar a adesão por órgãos não participantes, nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

Na falta de regulamento local, os documentos remetem ao Decreto Federal nº 11.462/2023, aplicação legítima por se tratar de norma que detalha a lei nacional sem criar obrigações inéditas.

Por fim, ressalta-se que a indicação da dotação orçamentária é indispensável para cada contrato derivado, e não para a ata em si, conforme o item 10 do Termo de Referência, a minuta da ata e o art. 17 do Decreto Federal nº 11.462/2023.

2.4. Da pesquisa de preços, do valor estimado e do sigilo do orçamento

A estimativa do valor da contratação foi precedida de pesquisa de preços formalmente justificada, na qual o Departamento de Compras registrou, em sequência, a consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas, a busca de contratações similares realizadas por outros órgãos no período de até um ano, a pesquisa em mídia especializada e tabelas de referência e, por fim, diante da ausência de itens com características equivalentes nas fontes anteriores, a pesquisa direta com fornecedores da região. O percurso corresponde à ordem de preferência do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, cujo § 1º dispõe:

> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e com instrumento de coleta de dados devidamente preenchido; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto em regulamento.

Foram obtidas cotações de três fornecedores locais (pessoas física e jurídicas), atendendo ao mínimo exigido pelo inciso IV. A escolha de prestadores de Serrinha dos Pintos e região justifica-se pela realidade do mercado local, disponibilidade imediata do serviço e operacionalização do trecho. Como as pesquisas datam de 9 de novembro de 2026, respeita-se o limite temporal de seis meses previsto em lei.

A estimativa fixou-se na média e mediana de R$ 40,00 por passagem, evitando distorções de cotações isoladas. O valor total estimado de R$ 240.000,00 reflete com exatidão as reservas orçamentárias constantes dos autos.

O sigilo do orçamento estimado ampara-se no art. 24 da Lei nº 14.133/2021 e justifica-se pela limitação do mercado local, prevenindo a convergência das propostas ao valor máximo admissível. A medida preserva a transparência: os quantitativos e especificações permanecem públicos, os órgãos de controle mantêm acesso integral aos dados e o valor será revelado logo após a fase de julgamento. Como o critério adotado é o de menor preço (e não o de maior desconto), a divulgação prévia do orçamento não é obrigatória.

2.5. Da modalidade, do critério de julgamento e do modo de disputa

O objeto é serviço comum, pois os seus padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado, na definição do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021. Daí a correção da modalidade pregão, imposta pelo art. 29 da mesma Lei para a contratação de bens e serviços comuns, e do critério de julgamento de menor preço, previsto no art. 33, inciso I, e no art. 34.

O julgamento por item, e não por grupo ou por preço global, é coerente com o parcelamento justificado no Estudo Técnico Preliminar e favorece a participação de prestadores de menor porte que não disponham de estrutura para atender a todos os dias de operação, em consonância com o dever de ampliar a competitividade. A forma eletrônica atende à preferência do art. 17, § 2º, e o modo de disputa aberto, com etapa de lances de dez minutos e prorrogações sucessivas de dois minutos, observa o art. 56, inciso I, e o seu § 1º.

A inversão das fases, com a habilitação posterior à apresentação de propostas e ao julgamento, segue a regra do art. 62 e seguintes aplicada ao pregão e está adequadamente refletida nos itens 4 e 8 do edital.

2.6. Do termo de referência e dos requisitos de habilitação

O Termo de Referência reúne os elementos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021. O documento estabelece as condições gerais da contratação, a estimativa detalhada de consumo, a justificativa da necessidade, a descrição da solução escolhida, os requisitos do serviço, os modelos de execução e de gestão contratual, os critérios de medição e pagamento, as regras de seleção e

habilitação do fornecedor, as diretrizes da ata de registro de preços, a disponibilidade orçamentária, as obrigações das partes e o regime de infrações e sanções.

Destaca-se o detalhamento adequado às especificidades do transporte de passageiros. O Termo de Referência fixa os dias de operação de cada item, o fluxo de requisição, emissão e comprovação de uso dos bilhetes para liquidação da despesa, além de exigir regularidade para o transporte no trecho, documentação dos veículos, habilitação dos condutores em categoria compatível e seguro de acidentes pessoais de passageiros. Essas exigências convertem as ações de mitigação apontadas na Análise de Riscos em obrigações contratuais, protegendo os usuários e a Administração.

Os requisitos de habilitação respeitam o rol dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 e a proporcionalidade. A habilitação jurídica admite diferentes formatos constitutivos (pessoa física, empresário individual, MEI e cooperativa), garantindo a ampla competitividade. A habilitação fiscal, social e trabalhista limita-se às certidões do art. 68. A qualificação econômico-financeira adequa-se à natureza comum do objeto e à execução parcelada sob demanda, sem exigências restritivas desnecessárias (art. 69). A qualificação técnica exige comprovação de aptidão compatível com o objeto (art. 67), sem quantitativos mínimos desproporcionais.

As exigências formais, reunidas na declaração unificada e na declaração de ciência do prazo de execução, amparam-se nos arts. 63, I, e 68 da Lei nº 14.133/2021, sem impor condicionantes alheias ao texto legal.

2.7. Das minutas de termo de contrato e de ata de registro de preços

A minuta do contrato contempla todas as cláusulas essenciais do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, tais como: definição do objeto e suas características; vigência e regras de prorrogação; valor e dotação orçamentária; regime de execução; condições de pagamento; reajuste pelo INPC após 12 meses; gestão e fiscalização; obrigações das partes; infrações e sanções (remetidas ao Termo de Referência); hipóteses de extinção; proteção de dados pessoais; alterações contratuais (art. 125); vedação à subcontratação; publicação no PNCP; e foro da Comarca de Martins/RN (§ 1º do art. 92).

A dispensa de garantia de execução insere-se na faculdade do art. 96 da Lei nº 14.133/2021 e é compatível com um objeto de execução parcelada, de baixo valor unitário e sem investimento prévio relevante por parte do contratado.

A minuta da ata de registro de preços identifica o órgão gerenciador e as unidades participantes, reproduz as condições do edital e do Termo de Referência, e disciplina formalização,

validade, cadastro de reserva, alteração e remanejamento de preços, cancelamento e penalidades, nos termos analisados no item 2.3.

2.8. Da adequação orçamentária e financeira

A despesa está suportada por declaração da Secretária Municipal de Finanças quanto à existência de crédito orçamentário, por reservas de dotação específicas para cada unidade requisitante, cuja soma corresponde ao valor estimado da contratação, e por declaração expressa da Ordenadora de Despesas quanto à adequação orçamentária e financeira e à compatibilidade com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000. Está atendida, portanto, a exigência do art. 72, inciso IV, por analogia, e do art. 150 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da indicação da dotação própria no momento da formalização de cada contratação decorrente da ata e da observância da ordem cronológica de pagamentos.

2.9. Da divulgação do edital e dos prazos do certame

A divulgação do edital deve ocorrer no Portal Nacional de Contratações Públicas e, de forma complementar, no sítio eletrônico oficial do Município, nos termos do art. 54 e do art. 174 da Lei nº 14.133/2021. Tratando-se de serviço comum julgado pelo critério de menor preço, o prazo mínimo entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas é de dez dias úteis, conforme o art. 55, inciso II, alínea "a", da mesma Lei, prazo que deverá ser integralmente observado na fixação da data da sessão pública.

Os demais prazos do certame estão corretamente reproduzidos no edital, em especial o de três dias úteis anteriores à abertura para impugnação e pedido de esclarecimento, com resposta em até três dias úteis e limite no último dia útil anterior à sessão, na forma do art. 164, e o de três dias úteis para recurso e para contrarrazões, na forma do art. 165. As sanções administrativas previstas no edital, no Termo de Referência e na minuta de contrato reproduzem as espécies e os limites dos arts. 155 a 163, com garantia de contraditório e de ampla defesa.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que o Processo Administrativo nº 1911021/2026 encontra-se regularmente instruído e que o edital do Pregão Eletrônico nº 021/2026 e os seus anexos são compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e com as demais normas aplicáveis, razão por que **opina de forma favorável ao prosseguimento do certame**.

É o parecer, que se submete à apreciação da autoridade competente.

Serrinha dos Pintos/RN, 23 de novembro de 2026.

FRANCISCO GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491

Assinado de forma digital por FRANCISCO GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491
DN: c=BR, st=RN, l=Mossoro, o=ICP-Brasil, ou=Certificado Digital PF A1, ou=Videoconferencia, ou=18292283000158, ou=AC SyngularID Multipla, cn=FRANCISCO GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491
Dados: 2026.11.24 09:55:50 -03'00'

FRANCISCO GERVÁSIO LEMOS DE SOUSA

Assessor Jurídico do Município de Serrinha dos Pintos/RN

OAB/RN nº 4.778