



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

PARECER JURÍDICO

Proc. Adm. Nº 6610/2026

Consultante: Departamento de Licitações e Contratos

Assunto: Pregão Eletrônico para Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte de pessoas, visando locomoção de pessoas idosas do município de Silvânia-Go para participação nas atividades do Centro de Convivência do Idoso – CCI,

EMENTA: Direito administrativo. Licitação. Pregão eletrônico. Contratação de empresa para prestação de serviços de transporte de pessoas idosas. Análise jurídica da fase preparatória. Lei nº 14.133/2021.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão para **Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte de pessoas, visando locomoção de pessoas idosas do município de Silvânia-Go para participação nas atividades do Centro de Convivência do Idoso – CCI.**

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise: Documento de Formalização da Demanda - DFD; Pesquisa de Preços; Estudo Técnico Preliminar – ETP; Solicitação de disponibilidade orçamentária; Informação de Disponibilidade orçamentária; Termo de Referência; Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório; e Minuta do Edital e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interna legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o breve relatório, passa-se a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de solicitação de análise jurídica de processo de contratação de empresa para **Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte de pessoas, visando locomoção de pessoas idosas do município de Silvânia-Go para participação nas atividades do Centro de Convivência do Idoso – CCI,**

A presente análise 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), conforme abaixo descrito:



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

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, oportuno registrar o teor 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.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Diante disso, esclarece-se que se presume que as especificações técnicas, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos da contratação 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.

Oportuno esclarecer que não compete ao órgão de assessoramento jurídico o controle ou fiscalização da competência formal dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos no curso do procedimento licitatório. Essa atribuição não se confunde com as funções de consultoria e assessoramento jurídico, voltadas à análise da legalidade dos atos administrativos com base na documentação e nas informações que instruem o processo.

A verificação da competência administrativa, ou seja, da aderência do ato ao espectro legal de atuação do agente que o praticou é de responsabilidade do próprio agente público, que deve atuar com observância aos limites de suas atribuições legais e regimentais, sob pena de responsabilização pessoal, nos termos da legislação aplicável.

Assim, incumbe a cada servidor ou autoridade pública zelar pela regularidade dos atos sob sua responsabilidade, nos termos dos princípios da legalidade, responsabilidade, autotutela e segregação de funções, não sendo atribuição da assessoria jurídica exercer juízo de auditoria prévia sobre atos já praticados ou verificar a titularidade de competência de cada agente no âmbito do processo.

II.1. - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) estabeleceu três fases no processo da contratação pública: fase preparatória ou interna (PLANEJAMENTO), fase externa (SELEÇÃO DO FORNECEDOR) e a fase da contratação (EXECUÇÃO DO CONTRATO).

Trataremos aqui da fase preparatória do processo licitatório, que é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento. Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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 (§ 1º).

Acima destacamos todos os elementos que o Estudo Técnico Preliminar deverá conter e quando não contemplar os demais, deverá apresentar justificativas, conforme prevê o § 2º do art. 18 da Lei 14.133/21, acima descrito.

Do Estudo Técnico Preliminar – ETP.

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi devidamente elaborado pela unidade requisitante, com suporte da área técnica competente, em observância às disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente ao art. 18 e respectivos parágrafos, bem como às diretrizes previstas na IN nº 009/2023 do TCM/GO.

O documento contempla, de forma estruturada, lógica e sistematizada, os elementos essenciais exigidos para a fase de planejamento da contratação, incluindo: introdução e



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

contextualização da demanda; descrição da necessidade pública; previsão no Plano de Contratações Anual; definição dos requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento de mercado; estimativa do valor da contratação; descrição da solução como um todo; justificativa para o não parcelamento; demonstrativo dos resultados pretendidos; providências a serem adotadas pela Administração; análise acerca da inexistência de contratações correlatas ou interdependentes; impactos ambientais; posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e adequação da contratação; além da matriz e análise de riscos da contratação pretendida.

Da análise do conteúdo, constata-se que a elaboração do ETP observou os requisitos previstos no §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, apresentando fundamentação suficiente para subsidiar a tomada de decisão administrativa quanto à conveniência, oportunidade e viabilidade da contratação pretendida.

Ressalte-se que, embora o §2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 admita a elaboração de Estudo Técnico Preliminar em forma simplificada, verifica-se que, no presente caso, a Administração optou pela elaboração de documento substancialmente completo e detalhado, compatível com a relevância social da contratação, especialmente em razão do atendimento às pessoas idosas vinculadas às ações do Centro de Convivência do Idoso – CCI e aos serviços de saúde especializados realizados em outros municípios.

Cumprir destacar, ainda, que a matriz de riscos apresentada identifica adequadamente os principais riscos inerentes à contratação, tais como restrição à competitividade, pesquisa de preços inadequada, inexecução contratual, falhas na fiscalização, sobrepreço e descontinuidade do serviço, estabelecendo medidas mitigadoras compatíveis com a natureza do objeto e com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

Eventuais divergências de natureza técnica ou escolhas administrativas relacionadas às especificações, quantitativos, definição da solução, modelo de execução ou critérios operacionais inserem-se no âmbito da discricionariedade técnica da unidade demandante e da área especializada, que detêm o conhecimento específico acerca das necessidades do serviço e da realidade local. À Assessoria Jurídica compete, precipuamente, a análise da regularidade jurídico-formal do procedimento e da conformidade do instrumento com os dispositivos legais aplicáveis.

Nesse contexto, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta-se adequado aos requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, mostrando-se apto a subsidiar o prosseguimento da fase interna da contratação, sem prejuízo de eventuais ajustes formais ou complementações que a Administração entenda pertinentes no decorrer da instrução processual.

II.2. - DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, §1º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual, constituindo importante instrumento de governança, prevenção de falhas e mitigação de impactos ao interesse público.

No caso em análise, verifica-se que a Administração atendeu à referida exigência legal, tendo sido elaborada matriz e análise de riscos da contratação pretendida, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com as diretrizes da IN nº 009/2023 do TCM/GO.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Consta do Estudo Técnico Preliminar a identificação dos principais riscos relacionados à futura contratação, incluindo: risco de direcionamento ou restrição à competitividade; risco de pesquisa de preços inadequada; risco de inexecução contratual; falhas na fiscalização; risco de sobrepreço ou superfaturamento; e risco de descontinuidade do serviço. Para cada hipótese foram estabelecidas classificação quanto à probabilidade e impacto, bem como respectivas medidas mitigadoras, tais como revisão técnica das especificações, utilização de múltiplas fontes de pesquisa de preços, fiscalização contínua, aplicação de penalidades, monitoramento da execução contratual e designação formal de fiscal do contrato.

Observa-se, portanto, que a análise de riscos apresentada permite à Administração antecipar potenciais eventos capazes de impactar a execução contratual, definir medidas preventivas e corretivas adequadas e fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização da contratação.

Ademais, a matriz consolidada de riscos demonstra compatibilidade com a natureza do objeto pretendido — prestação de serviços de transporte de pessoas idosas — contribuindo para maior segurança jurídica, eficiência administrativa e continuidade do serviço público.

Dessa forma, conclui-se que a exigência prevista no art. 18, §1º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 foi devidamente observada, não se identificando óbice jurídico quanto ao prosseguimento da contratação sob esse aspecto.

II.3. -DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA: UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

O ordenamento brasileiro, em sua Constituição Federal de 1988 (art. 37, inciso XXI), determinou a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras, bem como para alienação de bens, realizados pela Administração no exercício de suas funções, conforme se verifica no dispositivo acima citado:

“Art. 37, XXI, CF/88

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A licitação configura-se como procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública visa selecionar a proposta mais vantajosa para o atendimento do interesse público. Trata-se de ato administrativo formal, praticado por autoridade competente, o qual deve ser conduzido em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, especialmente, ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, conforme preceituado no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Com vistas à concretização dos preceitos constitucionais, foi sancionada a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que passou a dispor sobre as normas gerais de licitação e



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

contratação pública no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos entes federativos. O referido diploma legal estabelece, entre outras disposições, as modalidades de licitação admitidas, as diretrizes para o planejamento da contratação, e os critérios para julgamento das propostas.

No caso em análise, observa-se que a autoridade competente optou pela modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, fundamentando sua escolha com base na definição contida no art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual:

“Pregão é a modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação.”

Complementa o inciso XIII do mesmo artigo, ao estabelecer que:

“Bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Embora o legislador tenha adotado definição genérica e principiológica para bens e serviços comuns, sem estabelecer rol taxativo, a interpretação doutrinária e jurisprudencial consolidou o entendimento de que a caracterização do objeto como “comum” decorre da possibilidade de sua descrição objetiva, padronizada e amplamente conhecida pelo mercado, permitindo a definição precisa dos requisitos técnicos e das condições de execução.

No presente caso, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresentou descrição suficiente, clara e objetiva do objeto pretendido, consistente na contratação de serviços de transporte destinados ao atendimento de pessoas idosas vinculadas ao Centro de Convivência do Idoso – CCI, bem como ao deslocamento de usuários para atendimentos especializados em outros municípios.

As especificações constantes dos autos demonstram que os serviços possuem padrões usuais de desempenho e qualidade, passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório, sem demandar metodologia executiva singular ou solução técnica de alta complexidade, circunstância que autoriza sua classificação como serviço comum, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o levantamento de mercado realizado evidencia a existência de ampla oferta de prestadores aptos à execução do objeto, reforçando a viabilidade da disputa competitiva e a adequação da utilização da modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

Nesse contexto, mostra-se juridicamente adequada e devidamente motivada a escolha da modalidade Pregão Eletrônico, por se tratar de procedimento compatível com a natureza do objeto e apto a promover maior competitividade, economicidade, transparência e eficiência à contratação pública, em consonância com os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021

II.4. DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS

A elaboração da estimativa de preços constitui etapa indispensável da fase preparatória da contratação pública, devendo observar critérios técnicos, objetivos e



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

compatíveis com os valores praticados pelo mercado, em conformidade com os princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e vantajosidade da contratação administrativa.

A respeito da matéria, dispõe o art. 23 da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”

O §1º do referido dispositivo estabelece os parâmetros admitidos para formação do preço estimado, prevendo, entre outros:

“I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II – contratações similares feitas pela Administração Pública (...);

III – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada e sítios eletrônicos especializados;

IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores (...).”

No mesmo sentido, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 estabelece que a pesquisa de preços deverá privilegiar a utilização de bases oficiais, contratações públicas similares e sistemas eletrônicos de compras governamentais, podendo os parâmetros ser utilizados de forma combinada, conforme as peculiaridades do objeto.

No caso concreto, verifica-se que a Administração realizou estudo mercadológico para formação do valor estimado da contratação mediante consulta a plataformas oficiais e bancos públicos de preços, utilizando-se das bases Licitanet, Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e Bolsa Nacional de Compras – BNC, com levantamento de contratações similares envolvendo locação de veículos e serviços correlatos.

Observa-se que a metodologia adotada está em consonância com as orientações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO e com os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, porquanto houve priorização de dados oriundos de contratações públicas efetivamente realizadas, permitindo maior segurança, rastreabilidade e confiabilidade na composição do preço de referência.

Ademais, as pesquisas utilizadas apresentam pertinência com o objeto licitado, considerando características compatíveis quanto ao tipo de veículo, capacidade operacional, natureza do serviço, condições de execução e realidade regional da contratação pretendida.

Quanto à necessidade de composição detalhada dos preços orçados, cumpre registrar que, tratando-se de contratação de serviços comuns de locação de veículos, a legislação não exige, como regra absoluta, planilha analítica minuciosa de composição de custos semelhante à aplicada em obras e serviços de engenharia. Todavia, recomenda-se que o processo contenha elementos mínimos capazes de demonstrar a compatibilidade dos valores estimados



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

com a realidade de mercado, especialmente no que se refere a custos ordinariamente relevantes da execução contratual, tais como combustível, manutenção, motorista, seguros, tributos, depreciação da frota e quilometragem estimada, quando tais fatores impactarem diretamente a formação do preço.

No presente caso, considerando que a Administração utilizou múltiplas fontes públicas de pesquisa e analisou contratações similares recentes, mostra-se suficiente a metodologia adotada para formação do orçamento estimado, não se evidenciando, em princípio, necessidade de composição analítica detalhada de custos, desde que as referências coletadas sejam compatíveis com o objeto e adequadamente justificadas nos autos.

Dessa forma, conclui-se que a pesquisa de preços foi realizada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, revelando-se adequada a utilização das plataformas Licitanet, PNCP e BNC como fontes de consulta para formação do valor estimado da contratação, inexistindo óbice jurídico ao prosseguimento do certame sob esse aspecto.

II.5. DO TERMO DE REFERÊNCIA

Verifica-se que o objeto pretendido consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte de pessoas idosas do Município de Silvânia/GO, destinados tanto à participação nas atividades desenvolvidas pelo Centro de Convivência do Idoso – CCI quanto à realização de deslocamentos intermunicipais relacionados a atendimentos de saúde, especialmente consultas oftalmológicas e cirurgias de catarata.

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deve conter os elementos necessários e suficientes à caracterização do objeto, dispondo o referido dispositivo:

“Art. 6º (...)

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 (...);
- c) descrição da solução como um todo (...);
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto;
- f) modelo de gestão do contrato;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação (...).”

Da análise do Termo de Referência, observa-se que a Administração apresentou descrição suficiente do objeto, quantitativos estimados, forma de execução, critérios de pagamento, fiscalização contratual e justificativa da necessidade administrativa, demonstrando atendimento, em linhas gerais, às exigências legais previstas na Nova Lei de Licitações.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Entretanto, embora o objeto esteja formalmente descrito, verifica-se certa amplitude e concentração excessiva de serviços distintos em um único item contratual, reunindo transporte urbano contínuo para atividades do CCI, transporte intermunicipal eventual, deslocamentos para tratamento de saúde e viagens específicas de natureza institucional e recreativa.

Tal modelagem pode comprometer a adequada definição dos custos da contratação e dificultar a formulação das propostas pelos licitantes, especialmente porque cada modalidade de transporte possui variáveis operacionais próprias, tais como quilometragem, frequência, tempo de disponibilidade do veículo, desgaste operacional, consumo de combustível, necessidade de motorista reserva, pedágios, manutenção e logística diferenciada.

O art. 18, §1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória deverá compatibilizar a contratação com a análise técnica das alternativas disponíveis e com a adequada definição do objeto:

“Art. 18. (...)

§1º O estudo técnico preliminar 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:

(...)

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis

(...).”

Além disso, o art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

“Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.”

Nesse contexto, embora seja juridicamente possível a contratação conjunta dos serviços, recomenda-se que a Administração avalie tecnicamente a conveniência de eventual parcelamento do objeto ou maior individualização dos itens, especialmente separando:

- transporte contínuo urbano do CCI;
- transporte intermunicipal para tratamento de saúde;
- viagens eventuais e extraordinárias.

Tal providência tende a ampliar a competitividade do certame, melhorar a precisão da pesquisa de preços e facilitar a fiscalização contratual, em conformidade com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento.

Também se observa que o Termo de Referência não apresenta detalhamento suficientemente objetivo acerca da metodologia de medição e pagamento dos serviços, não ficando integralmente claro se a remuneração ocorrerá:



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

- por viagem;
- por diária;
- por quilometragem rodada;
- por disponibilização mensal dos veículos;
- ou por execução efetiva sob demanda.

Essa definição mostra-se relevante, sobretudo diante da natureza híbrida do objeto, que combina serviços contínuos e eventuais.

O art. 6º, inciso XXIII, alíneas “f” e “g”, da Lei nº 14.133/2021 exige que o Termo de Referência apresente modelo de execução, gestão contratual, critérios de medição e forma de pagamento suficientemente delimitados, justamente para evitar ambiguidades na execução e futuros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Além disso, considerando tratar-se de transporte de pessoas idosas, grupo que demanda proteção especial do Poder Público, recomenda-se maior detalhamento dos requisitos mínimos de segurança operacional dos veículos e condutores, especialmente quanto:

- à idade máxima da frota;
- acessibilidade;
- seguro de passageiros;
- regularidade perante órgãos de transporte;
- condições de higiene e conforto;
- disponibilidade de substituição imediata em caso de falha mecânica.

Tal recomendação decorre dos princípios da eficiência e segurança do serviço público, bem como das disposições do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003), especialmente quanto à garantia de dignidade, mobilidade e proteção integral.

No tocante à pesquisa de preços, embora o Termo de Referência mencione observância ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021, seria recomendável que o processo administrativo demonstrasse de forma mais detalhada os critérios utilizados para compatibilização dos preços pesquisados com as peculiaridades do objeto, considerando que serviços de transporte possuem significativa variação conforme quilometragem, tempo de espera, frequência de utilização, combustível e custos operacionais regionais.

Ainda assim, considerando os elementos constantes do Termo de Referência, verifica-se que o objeto encontra-se suficientemente caracterizado para fins de prosseguimento do procedimento, sem prejuízo das recomendações acima quanto ao aprimoramento do detalhamento técnico, da modelagem da contratação e da metodologia de execução e medição dos serviços, a fim de conferir maior segurança jurídica, precisão orçamentária e eficiência à futura execução contratual.

II.6. DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do edital constitui etapa essencial da fase preparatória da licitação, devendo observar os princípios e exigências previstos na Lei nº 14.133/2021. No presente caso, a minuta do edital foi devidamente submetida à análise jurídica, acompanhada de quatro anexos: ANEXO I - Termo de Referência; ANEXO II - Modelo de Proposta Comercial; ANEXO III - Modelo Declarações Diversas; e ANEXO IV - Minuta do Contrato



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Cumpre destacar que, neste certame, não foi adotado o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, sendo conduzida licitação convencional.

Observa-se que os elementos constantes da minuta do edital foram definidos de forma clara, objetiva e em conformidade com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que o edital deve conter o objeto da licitação, as regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, recursos e penalidades, bem como a fiscalização e gestão do contrato, a entrega do objeto e as condições de pagamento.

No presente caso o edital estabelece a modalidade Pregão Eletrônico, define o tipo de julgamento como menor preço por item, não restringe a participação a ME ou EPP, não adota o registro de preços, conforme especificado no Termo de Referência. Estão indicados os locais de realização da sessão (www.bnc.org.br) e de consulta do edital e demais documentos (Portal da Transparência do Município, PNCP), assegurando ampla divulgação e transparência, e a legislação aplicável, incluindo a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006, garantindo respaldo jurídico e observância aos princípios da legalidade, isonomia e eficiência.

A minuta do edital contempla todos os elementos essenciais exigidos pela legislação vigente, com a seguinte estrutura numerada: Preâmbulo; Disposições Preliminares; Do Objeto; Das Condições de Participação; Da Dotação Orçamentária; Do Valor Estimado da Contratação; Da Vigência do Contrato; Da Impugnação ao Edital e do Pedido de Esclarecimento; Da Apresentação da Proposta e dos Documentos de Habilitação; Do Preenchimento da Proposta; Da Representação e do Credenciamento; Do Regulamento Operacional do Certame; Da Participação das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e MEI; Da Abertura da Sessão, Classificação das Propostas e Formulação de Lances; Da Aceitabilidade da Proposta Vencedora e do Julgamento; Da Habilitação; Do Encaminhamento da Proposta Vencedora (Proposta Realinhada); Dos Recursos; Da Adjudicação e da Homologação; Do Contrato; Da Garantia; Da Forma de Pagamento; Do Reequilíbrio Econômico-Financeiro; Das Obrigações da Contratante e da Contratada; Das Infrações e Sanções Administrativas; Da Fiscalização e Gestão do Contrato (se prevista no edital ou no contrato); Da Rescisão Contratual (se prevista); Das Disposições Gerais e Finais; anexos, incluindo Termo de Referência, modelo de proposta comercial, modelo de declarações diversas, minuta do contrato.

Todos esses elementos garantem que a minuta do edital contemple critérios objetivos de julgamento das propostas, condições de habilitação e qualificação técnica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira, procedimentos de impugnação e recursos, cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro e reajuste de preços com data-base vinculada ao orçamento estimado, condições de entrega, recebimento, medição e pagamento, garantias, obrigações, penalidades, extinção do contrato, gestão e fiscalização, além de medidas acauteladoras e observância da legislação aplicável, atendendo integralmente aos requisitos previstos nos arts. 6º, XXIII, 25 e 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, conclui-se que a minuta do edital atende aos requisitos legais, proporcionando segurança jurídica ao procedimento, ampla transparência, igualdade de condições entre os licitantes e adequada proteção do interesse público, observando todos os elementos formais e substanciais exigidos pela legislação vigente.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

A minuta do contrato apresentada encontra-se, em termos gerais, adequada às disposições da Lei nº 14.133/2021, contemplando as cláusulas essenciais previstas no art. 92, tais como: objeto, regime de execução, preço e condições de pagamento, prazos, garantias, direitos e responsabilidades das partes, penalidades e hipóteses de rescisão.

No caso em análise, trata-se de contratação de empresa para prestação de serviço contínuo de transporte de pessoas, razão pela qual a minuta deve refletir corretamente essa natureza jurídica, afastando qualquer referência a fornecimento de bens.

Verifica-se que o instrumento contratual estabelece mecanismos adequados de fiscalização e acompanhamento da execução, em conformidade com os arts. 117 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, permitindo à Administração exercer o controle necessário à adequada prestação do serviço.

Ademais, a previsão de vigência contratual mostra-se compatível com a natureza contínua do serviço, admitindo prorrogação nos termos da legislação vigente, desde que demonstrada a vantajosidade para a Administração.

Dessa forma, não se identificam óbices jurídicos relevantes quanto à minuta contratual, desde que mantida a coerência com a natureza de prestação de serviços contínuos, promovendo-se os ajustes redacionais eventualmente necessários.

II.8. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a publicidade dos atos do procedimento licitatório é condição indispensável à transparência, à eficácia dos contratos administrativos e à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente os princípios da publicidade, legalidade e eficiência (art. 37 da CF/88).

Conforme o art. 54, caput, do referido diploma legal, o edital e seus anexos devem ter seu inteiro teor divulgado e mantido no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sendo ainda obrigatória, nos termos do §1º, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município — no caso da Administração Municipal de Silvânia-GO — e, se houver previsão orçamentária e conveniência, também em jornal de grande circulação:

Art. 54, caput: A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º [...] é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município [...].

Adicionalmente, o §2º do art. 54 admite a divulgação complementar em sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade promotora da licitação, e o §3º impõe que, após a homologação, sejam disponibilizados no PNCP (e, se assim entender a Administração, também no portal institucional) os documentos da fase preparatória que não tenham integrado o edital:

Art. 54,

§3º: Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no PNCP e, se o órgão ou entidade responsável entender cabível, também no sítio eletrônico oficial [...].



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Importa ressaltar que, conforme o art. 94 da Lei nº 14.133/2021, a divulgação do contrato e de seus aditivos no PNCP é condição de eficácia jurídica do ajuste. No caso de licitação, essa publicação deve ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias úteis contados da data da assinatura:

Art. 94, caput: A divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos: **I – 20 dias úteis, no caso de licitação.**

Importa destacar, ainda, que conforme o disposto no art. 176 da Lei nº 14.133/2021, os municípios com até 20.000 habitantes possuem prazos escalonados para cumprimento de certas obrigações eletrônicas. Contudo, até a plena implementação do PNCP pelo Município, deverão ser observadas as disposições transitórias, como a publicação de extratos em diário oficial e disponibilização física de documentos, conforme previsto no parágrafo único do referido artigo.

Recomenda-se, portanto, à Administração Pública Municipal de Silvânia-GO que: Promova a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme art. 54, §1º; assegure a divulgação integral do edital e seus anexos no PNCP e Realize, após a homologação, a publicação dos documentos preparatórios não incluídos no edital no PNCP, e, se entender conveniente, também em seu sítio eletrônico institucional;

Observe rigorosamente o prazo legal de 20 dias úteis para a divulgação do contrato e aditivos no PNCP (art. 94, I), condição de eficácia do ajuste.

Enquanto não plenamente integrado ao PNCP, atenda às disposições do art. 176, parágrafo único, garantindo o acesso público às informações por meio de publicação em diário oficial e disponibilização física nas repartições competentes.

III - DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, ressalvados os aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa e discricionária, cuja análise compete aos setores responsáveis e à autoridade competente, conclui-se que o presente procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, encontra-se, em linhas gerais, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis.

Verifica-se que foram observados os elementos essenciais da fase preparatória da contratação, especialmente quanto à elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, justificativa da contratação, definição da modalidade licitatória, estimativa de preços e previsão da análise de riscos, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Constata-se, ainda, que a Administração realizou pesquisa de preços mediante utilização de fontes públicas e oficiais, incluindo consultas ao PNCP, Licitanet e BNC, observando os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa nº 65/2021, não se identificando, sob o aspecto jurídico-formal, irregularidades capazes de impedir o regular prosseguimento do certame.

Sem prejuízo disso, recomenda-se o aprimoramento de alguns aspectos técnicos e operacionais do Termo de Referência e da minuta do edital, especialmente quanto: ao detalhamento da metodologia de execução e medição dos serviços; à eventual avaliação da



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

viabilidade de parcelamento do objeto; à complementação das especificações operacionais da frota e dos serviços; à maior detalhação da memória de cálculo e composição dos custos estimados; e à revisão de inconsistências redacionais e formais identificadas no instrumento convocatório.

Tais recomendações possuem caráter preventivo e orientativo, visando ampliar a segurança jurídica, a competitividade do certame, a transparência administrativa e a eficiência da futura execução contratual.

Assim, observadas as recomendações constantes neste parecer, opina-se pela regular continuidade do procedimento licitatório e prosseguimento do certame.

É o parecer. S.M.J.

Silvânia, 21 de maio de 2026.

Jair Cardoso de Azevedo Junior
Assessor jurídico
OAB/GO 60.988