



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

PARECER JURÍDICO

Proc. Adm. Nº 5875/2026

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos

Assunto: Pregão Eletrônico para Contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte escolar, mediante a locação de 02 (dois) veículos tipo ônibus, com capacidade mínima de 41 (quarenta e um) passageiros sentados, idade máxima de até 10 (dez) anos de fabricação, devidamente regularizados junto à AGR.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão para **Contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte escolar, mediante a locação de 02 (dois) veículos tipo ônibus, com capacidade mínima de 41 (quarenta e um) passageiros sentados, idade máxima de até 10 (dez) anos de fabricação, devidamente regularizados junto à AGR.**

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 interno da 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 para a prestação de serviços de transporte escolar, mediante a locação de 02 (dois) veículos tipo ônibus, com capacidade mínima de 41 (quarenta e um) passageiros sentados, idade máxima de até 10 (dez) anos de fabricação, devidamente regularizados junto à AGR.**

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.

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



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

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, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi devidamente elaborado pela unidade requisitante, com apoio da área técnica competente, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente o art. 18, contemplando de forma sistematizada os elementos essenciais à fase de planejamento da contratação. Ressalte-se que o documento abrange de forma completa os incisos do § 1º do referido artigo, fundamentando a necessidade pública e demonstrando a viabilidade da contratação.

Nesse sentido, foram observados aspectos como a introdução e a descrição da necessidade – pautada na garantia de acesso e permanência dos estudantes na escola –, os requisitos da contratação (incluindo exigências técnicas como capacidade mínima para 41 passageiros



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

sentados, idade máxima de até 10 anos de fabricação e regularização junto à AGR), a definição de quantitativos, o levantamento de mercado e a estimativa de valor baseada no art. 18, § 1º, VI, da NLLC. O documento detalha as condições operacionais de execução, estabelecendo que a contratada assume integralmente os custos de manutenção preventiva e corretiva, seguros, encargos, além do fornecimento de motoristas habilitados e monitores.

Da análise realizada, verifica-se que o ETP se encontra estruturado de maneira compatível com a natureza do objeto, contemplando os elementos necessários previstos na Lei nº 14.133/2021. O documento apresenta detalhamento técnico suficiente para subsidiar as decisões administrativas, considerando tratar-se de serviço comum amplamente disponível no mercado, com especificações padronizadas.

O ETP demonstra, de forma clara e fundamentada, a necessidade da contratação para o deslocamento diário de alunos residentes no Setor Daiana até a Escola Municipal José Eduardo Mendonça (região do Cruzeiro do Bom Jardim), a adequação da solução escolhida – consistente na contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar mediante locação de 02 (dois) veículos tipo ônibus por preço unitário (quilômetro rodado) –, bem como a viabilidade técnica e econômica, evidenciada pela pesquisa de preços e pela definição de critérios objetivos de especificação.

Adicionalmente, o documento contempla diretrizes operacionais relevantes para a execução contratual, tais como a execução contínua em dias letivos, com estimativa diária de 100 quilômetros por veículo (ida e volta) ao longo de 200 dias letivos, e o início dos serviços após a emissão da Ordem de Serviço, assegurando o cumprimento do calendário escolar da Secretaria Municipal de Educação.

Cumprir destacar que, por se tratar de documento eminentemente técnico, a análise de mérito quanto à suficiência e adequação das especificações compete à unidade demandante. À Assessoria Jurídica cabe a verificação da regularidade jurídico-formal, limitando-se à análise da presença dos elementos exigidos pela legislação de regência.

Nessa perspectiva, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla os requisitos exigidos pela norma, destacando-se: a caracterização da necessidade, a justificativa da solução adotada, a classificação do objeto como serviço comum, a especificação detalhada e a demonstração de viabilidade. Assim, o documento se mostra regular sob o aspecto jurídico-formal, apto a subsidiar a modalidade de Pregão Eletrônico e o regular prosseguimento da contratação.

No que concerne à modelagem do ETP, cabe ressaltar que a escolha da Administração Municipal encontra amparo no princípio da eficiência e no amplo levantamento de mercado realizado. Demonstrou-se que a contratação integrada de locação com motorista e monitor é a solução mais vantajosa, visto que transfere à contratada os riscos operacionais, custos de reposição e despesas com manutenção, sem gerar custos fixos desnecessários ao Município.

As exigências técnicas de capacidade e idade da frota foram transpostas para o planejamento de forma objetiva, mitigando o risco de obsolescência ou ineficiência no trajeto. Ademais, a modelagem por item único e indivisível justifica-se pela interdependência das atividades operacionais, reduzindo o risco de descontinuidade do serviço essencial, garantindo a celeridade e a segurança jurídica do rito licitatório em estrita observância ao dever de planejamento



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

II.2. - DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 exige a análise de riscos como elemento do planejamento. Compulsando os autos, verifica-se que o ETP e o Termo de Referência **não apresentam formalmente o Mapa de Riscos** da contratação.

A despeito da natureza comum do objeto, a ausência de matriz ou mapa de riscos constitui omissão formal aos requisitos do art. 18 da NLLC. Assim, **ressalva-se a necessidade de a unidade requisitante encartar aos autos breve análise de riscos**, ainda que simplificada, identificando eventos que possam retardar a prestação do serviço (ex: quebra do veículo, atraso na ordem de serviço) e as respectivas medidas preventivas, assegurando o pleno cumprimento do dever de planejamento imposto pela norma vigente

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 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:



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

“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 uma definição genérica e principiológica para bens e serviços comuns, sem apresentar rol taxativo, a interpretação doutrinária e jurisprudencial predominante reconhece que a caracterização do objeto como “comum” decorre da possibilidade de sua descrição clara, objetiva e padronizada, com critérios técnicos previamente definidos e comumente adotados pelo mercado.

No presente processo, constata-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) descreveu de forma adequada e objetiva as especificações do objeto a ser contratado, demonstrando que este se enquadra no conceito de serviço comum, o que torna plenamente cabível a adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória, em consonância com o disposto na Lei nº 14.133/2021.

Assim, resta devidamente justificada a escolha da modalidade Pregão Eletrônico, por se tratar de instrumento legalmente apropriado e vantajoso à Administração, promovendo maior celeridade, transparência e competitividade no processo licitatório.

II.4. DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS

A elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige a realização de ampla e criteriosa pesquisa de mercado, com o objetivo de identificar a faixa usual de valores praticados para objeto semelhante ao pretendido, em observância aos princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, §1º, estabelece uma hierarquia de fontes, conferindo prioridade à utilização de dados provenientes de bases oficiais e certames públicos. De forma complementar, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 (aplicada subsidiariamente) orienta a utilização de ferramentas que consolidem preços praticados pela Administração Pública.

No caso concreto, para fins de definição do valor estimado da contratação, a Administração realizou pesquisa de preços por meio de consulta a bancos de preços especializados e portais de compras públicas. Foram utilizados dados extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), do sistema Licitanet, do Portal de Compras Públicas e sistemas do TCM PA, assegurando a obtenção de valores decorrentes de contratações similares e recentes realizadas por outros entes públicos.

A metodologia adotada privilegiou fontes que refletem preços adjudicados e homologados, os quais possuem maior presunção de veracidade e idoneidade do que meras cotações diretas com fornecedores, conferindo maior robustez à formação do preço estimado e mitigando o risco de sobrepreço.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Dessa forma, a estimativa de custos foi elaborada com base em parâmetros oficiais e consultas a sistemas eletrônicos de ampla transparência, atendendo plenamente às diretrizes estabelecidas na Lei nº 14.133/2021 e na IN nº 65/2021. O procedimento assegura a compatibilidade do valor estimado com os preços de mercado e a regularidade jurídico-formal, inexistindo óbice ao prosseguimento da contratação

II.5 - Análise Crítica de Aspectos Técnicos e de Competitividade do Objeto

Sem prejuízo da regularidade formal dos documentos que instruem a fase preparatória da contratação, esta Assessoria Jurídica entende pertinente consignar algumas observações relevantes quanto a aspectos técnicos e concorrenciais do objeto, visando ao fortalecimento da segurança jurídica do certame e à observância dos princípios da proporcionalidade, competitividade e eficiência administrativa.

Sugere-se, ainda, o aprofundamento da análise jurídica acerca de determinados aspectos relevantes da contratação, a fim de conferir maior robustez técnica ao parecer e ampliar a segurança jurídica do procedimento licitatório.

Inicialmente, recomenda-se análise mais detida quanto à justificativa da exigência de idade máxima dos veículos em 10 (dez) anos de fabricação. Embora a Administração detenha discricionariedade técnica para fixar requisitos mínimos de segurança e qualidade na prestação do transporte escolar, tal exigência deve estar devidamente motivada em elementos objetivos, como condições de trafegabilidade, segurança dos usuários, custos de manutenção e eficiência operacional, sob pena de caracterizar restrição indevida à competitividade, em afronta aos princípios da isonomia e da ampla concorrência previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, também se mostra pertinente avaliar se a limitação etária imposta aos ônibus guarda proporcionalidade com a realidade do mercado local e regional, especialmente considerando a disponibilidade efetiva de fornecedores aptos ao atendimento do objeto, evitando-se cláusulas potencialmente restritivas que possam reduzir injustificadamente o universo de participantes do certame.

Da mesma forma, merece análise específica a exigência de regularidade perante a AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, verificando-se a efetiva obrigatoriedade normativa da referida autorização para o tipo de transporte pretendido pelo Município. Isso porque a imposição de requisitos de habilitação somente se legitima quando indispensável à adequada execução contratual, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, devendo ser evitadas exigências excessivas ou desnecessárias.

Quanto à estimativa de quilometragem constante do Termo de Referência, recomenda-se que o parecer examine se os quantitativos apresentados encontram-se acompanhados de memória de cálculo, estudos técnicos ou histórico de execução contratual anterior, de modo a evidenciar a adequação da estimativa utilizada para composição dos custos da contratação, em observância aos princípios do planejamento, economicidade e eficiência.

Também se revela pertinente manifestação acerca da eventual necessidade de vistoria prévia dos veículos pela Administração, especialmente em razão da natureza sensível do objeto, voltado ao transporte de estudantes. Nessa hipótese, é recomendável avaliar se o edital estabelece critérios objetivos para inspeção das condições de segurança, conservação, acessibilidade e



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

regularidade documental da frota, em consonância com a legislação de trânsito e normas específicas aplicáveis ao transporte escolar.

No tocante ao regime jurídico aplicável aos motoristas e monitores, o parecer pode aprofundar a análise acerca da responsabilidade da contratada quanto aos encargos trabalhistas, previdenciários e fundiários decorrentes da execução contratual, bem como verificar se o edital prevê adequadamente mecanismos de fiscalização contratual voltados à comprovação do adimplemento dessas obrigações.

Por fim, mostra-se relevante registrar análise específica acerca da responsabilidade subsidiária da Administração Pública em matéria trabalhista, sobretudo diante da terceirização de mão de obra envolvida na execução dos serviços. Embora o art. 121 da Lei nº 14.133/2021 estabeleça que a inadimplência da contratada não transfere automaticamente à Administração os encargos trabalhistas, a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de responsabilização subsidiária do ente público em hipóteses de falha na fiscalização contratual, circunstância que reforça a necessidade de efetivo acompanhamento da execução do contrato pelo fiscal designado.

II.6. DO TERMO DE REFERÊNCIA

A definição e a elaboração do Termo de Referência encontram respaldo no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, que o conceitua como documento essencial para a contratação de bens e serviços, devendo conter os elementos necessários à adequada caracterização do objeto e à condução do procedimento licitatório.

No caso em análise, verifica-se que o Termo de Referência se encontra devidamente estruturado e compatível com as exigências legais, contemplando a natureza do objeto como prestação de serviços de transporte escolar, mediante locação de 02 (dois) veículos tipo ônibus, com regime de execução indireta por preço unitário. Foram observados os seguintes elementos essenciais:

- **Definição do Objeto:** O item 1 especifica detalhadamente a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar (Rota nº 01 – Setor Daiana / Escola Municipal José Eduardo Mendonça), exigindo veículos tipo ônibus com capacidade mínima para 41 passageiros sentados, idade máxima de até 10 anos de fabricação e regularização junto à AGR.
- **Modelo de Execução e Gestão:** O TR estabelece que a contratada assume a responsabilidade integral por todas as despesas operacionais, o que inclui motoristas devidamente habilitados, monitores para acompanhamento dos alunos, combustíveis, lubrificantes, seguros, tributos e a manutenção preventiva e corretiva da frota.
- **Crítérios de Medição e Pagamento:** A unidade de medida foi fixada de forma estritamente vinculada ao serviço efetivamente executado, adotando-se o critério de pagamento por quilômetro rodado (km), com uma estimativa diária de 100 km por veículo e previsão anual total de 40.000 km para os dois veículos ao longo de 200 dias letivos.
- **Fiscalização Contratual:** O TR prevê mecanismos rigorosos de controle, estabelecendo que a fiscalização conferirá diariamente a quilometragem rodada e supervisionará as condições de segurança, higiene e pontualidade dos veículos.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Ressalte-se que, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento contempla a especificação do objeto observando requisitos rigorosos de desempenho e segurança. O TR foca na continuidade do serviço público essencial, exigindo que a prestação ocorra de forma contínua nos dias letivos e estabelecendo a obrigação de a contratada disponibilizar veículo reserva imediatamente em caso de defeitos mecânicos ou indisponibilidade, mitigando riscos de interrupção do calendário escolar da Secretaria Municipal de Educação.

Quanto ao aspecto econômico, o TR define que o valor estimado da contratação decorre diretamente da multiplicação da quilometragem anual prevista pelo valor unitário por quilômetro apurado na pesquisa de mercado. O documento resguarda a possibilidade de classificação das planilhas de custos em anexo restrito até a conclusão da fase competitiva, conforme faculdade do art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021, visando preservar a isonomia e obter a proposta mais vantajosa.

Por fim, o documento apresenta o regime de infrações e sanções administrativas, as obrigações detalhadas das partes e as hipóteses de rescisão em estrita observância ao princípio da segurança jurídica e às normas da Nova Lei de Licitações. Portanto, o Termo de Referência mostra-se regular sob o aspecto jurídico-formal e perfeitamente apto a subsidiar a licitação na modalidade Pregão Eletrônico.

II.7. DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do instrumento convocatório constitui o ápice da fase preparatória da licitação, momento em que as balizas fixadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR) são vertidas em normas edilícias de observância cogente, em estrita deferência ao princípio do planejamento, da segurança jurídica e da legalidade, positivados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. No caso em exame, a minuta do edital regulador do **Pregão Eletrônico nº ---/2026**, autuado sob o **Processo Administrativo nº 5875/2026**, foi submetida ao crivo desta Assessoria Jurídica acompanhada de seus anexos obrigatórios, viabilizando o controle formal e material preconizado pelo art. 53, caput, do diploma nacional de regência.

Diferente de modelos de contratação contingencial ou parcelada, cumpre registrar, por relevante, que este certame **NÃO adota o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços (SRP)**. Trata-se de licitação convencional por escopo e para contratação imediata e por prazo determinado, modelo perfeitamente harmônico com o objeto focado – a continuidade e a inflexibilidade do transporte escolar regular diário –, cujas obrigações devem ser adimplidas sob o manto de uma contratação direta e sob demanda predefinida, conforme expressamente assinalado no preâmbulo e nas cláusulas nucleares do ato convocatório.

Do exame analítico do preâmbulo e do corpo do edital, verifica-se que os elementos estruturantes da contratação foram fixados em estrita observância ao art. 25 da Lei nº 14.133/2021, resguardando a clareza e a precisão técnica indispensáveis à ampla competitividade. A Administração Municipal acertadamente elegeu a modalidade **Pregão Eletrônico**, balizada pelo critério de julgamento de **Menor Preço por Item**. Sendo o objeto definido como serviço comum (transporte escolar mediante locação de frota com motorista e monitor, cujos padrões de desempenho e qualidade são passíveis de especificação objetiva de mercado), o uso do pregão é impositivo, nos termos do art. 6º, inciso XLI, combinado com o art. 29 da NLLC.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

No que tange à participação no certame, o preâmbulo indica que a licitação **não é exclusiva para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP)**. Tal modelagem jurídica justifica-se materialmente pela relevância econômica e pela dimensão do objeto, que envolve a mobilização contínua de veículos pesados (ônibus com capacidade mínima para 41 passageiros sentados, com restrição de idade de fabricação a 10 anos e chancela regulatória da Agência Goiana de Regulação - AGR), o que poderia gerar manifesto prejuízo à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa caso o universo de competidores fosse restrito por critérios de porte empresarial, hipótese que atrai a exceção legal de aplicação do benefício, em respeito ao art. 49, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006.

Em observância ao princípio da publicidade e em estrita consonância com as exigências dos artigos 54 e 175 da Lei nº 14.133/2021, o edital indica expressamente os canais de processamento e divulgação: a sessão pública será realizada por meio do endereço eletrônico da Bolsa Nacional de Compras – BNC (www.bnc.org.br), enquanto a íntegra do edital e seus anexos estarão disponíveis para consulta pública no Portal da Transparência do Município (www.silvania.go.gov.br), no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e na própria plataforma da BNC. Essa tripla via de transparência afasta qualquer mácula ao princípio da publicidade.

A higidez formal do feito administrativo é corroborada pela perfeita integração e encadeamento lógico dos documentos que guarnecem o processo, os quais figuram formalmente como anexos indissociáveis da minuta de edital ora examinada:

- **ANEXO I: Estudo Técnico Preliminar (ETP):** Documento encarregado de fixar a matriz de necessidade da Secretaria Municipal de Educação - FME, justificando a viabilidade técnica e econômica da opção pelo preço unitário por quilômetro rodado;
- **ANEXO II: Termo de Referência (TR):** Peça técnica de modelagem operativa que delimita minuciosamente o objeto, as metas de quilometragem (estimativa de 100 km diários por veículo, totalizando 40.000 km anuais para os 02 ônibus durante os 200 dias letivos), bem como os parâmetros de fiscalização;
- **ANEXO III: Minuta do Contrato:** Instrumento de liame obrigacional que espelha os direitos e os deveres recíprocos decorrentes da futura adjudicação.

A análise global dessa estrutura documental revela o cumprimento das exigências do art. 6º, inciso XXIII, e do art. 40 da NLLC. A minuta sob exame alberga critérios objetivos e transparentes de julgamento, regras rigorosas de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, além de qualificação econômico-financeira e técnica proporcional ao risco do objeto.

Ademais, constata-se a inserção de cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro (vinculadas à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC), matriz de riscos operacionais suportada pela contratada (manutenção de frota, seguros, encargos e substituição imediata de veículos com pane), modelo rígido de fiscalização (art. 117 da NLLC) e penalidades proporcionais no caso de inadimplemento.

Desta feita, conclui-se que a minuta do edital e seus respectivos anexos encontram-se jurídica e formalmente escorreitos, com densidade técnica suficiente para mitigar riscos de interrupção do serviço de transporte dos alunos residentes no Setor Daiana até a Escola Municipal José Eduardo Mendonça (região do Cruzeiro do Bom Jardim), mostrando-se integralmente aptos a respaldar a publicação e a abertura da fase competitiva do certame.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

II.8. DA MINUTA DO CONTRATO

A análise da minuta do Contrato decorrente do certame revela conformidade substancial com os preceitos da Lei nº 14.133/2021, evidenciando adequado planejamento da contratação e observância aos princípios da legalidade, isonomia, eficiência, publicidade e economicidade.

Quanto à minuta do Contrato, observa-se que o objeto consiste na prestação de serviços contínuos de transporte escolar, mediante locação de veículos tipo ônibus, com disponibilização de motoristas e demais encargos operacionais sob responsabilidade da contratada, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação no transporte diário de alunos da rede pública municipal, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021.

Por tratar-se de serviço contínuo, com vigência contratual estimada em 12 (doze) meses e valor superior aos limites legais de dispensa, a formalização do instrumento contratual mostra-se obrigatória, não se enquadrando nas hipóteses de substituição previstas no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

A minuta contratual contempla, de forma satisfatória, as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, incluindo: definição do objeto em consonância com o Termo de Referência; prazo de vigência e possibilidade de prorrogação compatíveis com a natureza contínua do serviço; critérios de preço e condições de pagamento; previsão de reajuste contratual após o interregno legal; mecanismos de gestão e fiscalização contratual, em conformidade com o art. 117 da Nova Lei de Licitações e Contratos; bem como disposições relativas às sanções administrativas e hipóteses de rescisão contratual, assegurando à Administração o exercício do poder sancionatório e a preservação do interesse público.

A análise do procedimento evidencia, ainda, que o edital adota corretamente a modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço por item, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Tal escolha mostra-se compatível com o enquadramento do objeto como serviço comum, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado, tais como capacidade dos veículos, ano de fabricação, condições de conservação, requisitos de segurança e regularidade perante os órgãos de trânsito competentes.

O edital apresenta regras claras quanto às condições de habilitação, prazos para impugnação e interposição de recursos administrativos, além de assegurar a transparência do certame mediante divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no Portal da Transparência do Município.

Diante do exposto, conclui-se que a minuta do Contrato e o Edital encontram-se, em linhas gerais, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, assegurando segurança jurídica ao procedimento licitatório e adequada tutela do interesse público na execução dos serviços de transporte escolar da rede pública municipal.

II.9. 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).



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

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

[...],

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:



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina, sob o enfoque estritamente jurídico-formal, pela possibilidade de prosseguimento do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, destinado à contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar, nos termos da Lei nº 14.133/2021, desde que previamente observadas e, se for o caso, saneadas as ressalvas e recomendações consignadas neste parecer, especialmente aquelas constantes dos itens II.2 e II.5, relativas: à formalização da análise de riscos da contratação; à justificativa técnica da limitação etária da frota; à demonstração da obrigatoriedade de regularização junto à AGR; à memória de cálculo da quilometragem estimada; à avaliação de eventual impacto competitivo das exigências editalícias; e e ao fortalecimento dos mecanismos de fiscalização trabalhista contratual.

Ressalta-se que a presente manifestação possui natureza opinativa e se restringe ao controle prévio de legalidade, não abrangendo aspectos técnicos, operacionais, financeiros ou de conveniência administrativa, cuja responsabilidade compete aos setores competentes e à autoridade administrativa responsável.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Silvânia, 18 de maio de 2026.

Jair Cardoso de Azevedo Junior
Assessor jurídico
OAB/GO 60.988