



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

PROCESSO Nº: 28.594/2025

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Transporte e Frota - SETRANFRO

ASSUNTO: Parecer jurídico prévio. Edital da Concorrência nº 90001/2026. Objeto: outorga de concessão do serviço público de transporte coletivo municipal de passageiros (*Programa Transkennedy*).

PARECER PRÉVIO

Trata-se de Processo Administrativo nº 28.594/2025, instaurado pela Secretaria Municipal de Transporte e Frota - SETRANFRO, que tem por objeto a outorga de concessão para prestação do serviço público de transporte coletivo municipal de passageiros no Município de Presidente Kennedy/ES, por meio de licitação na modalidade concorrência.

Instruem os autos, no que interessa a esta manifestação:

- Documento de Formalização de Demanda (fls. 02/03);
- Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica do Sistema de Transporte Coletivo Municipal de Passageiros por Ônibus do Município de Presidente Kennedy/ES (fls. 05/60);
- Notificação Recomendatória nº 015/2021, do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, por meio da qual foi recomendado ao Município que não renovasse os Contratos nº 487/2021 e nº 488/2021, oriundos do Pregão Eletrônico nº 34/2020, bem como que regularizasse a forma de prestação do serviço (fls. 63/66);
- Cópia da Lei Municipal nº 809, de 06 de março de 2009, que autoriza o Poder Executivo a fornecer transporte gratuito (fls. 69/71);
- Cópia da Lei Municipal nº 1.826, de 17 de julho de 2025, que altera a Lei Municipal nº 809/2009 (fls. 72/80);
- Cópia dos Decretos Municipais nº 56/2023 e nº 15/2025, que instituíram e recompuseram a Comissão Municipal Intersetorial de Mobilidade Urbana (fls. 78/82);
- Cópia do Relatório Final da 1ª Conferência Municipal das Cidades de Presidente Kennedy (fls. 83/144);
- Estudo Técnico e Econômico-Financeiro de Viabilidade, contratado junto à Fundação Getúlio Vargas, compreendendo pesquisa de origem e destino, projeto operacional, análise econômico-financeira, matriz de decisão e relatório consolidado (fls. 145/175);
- Cópia da Ata de Deliberação da Comissão Municipal Intersetorial de Mobilidade Urbana, instituída pelo Decreto Municipal nº 056/2023, referente ao Processo Administrativo nº 29.427/2023 (fls. 177/178);



Processo nº 28.594/2025

Fls. nº _____

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

- Despacho subscrito pelos Engenheiros Mecânicos Geilson Paulino Silva e José Robson C. Teixeira, contendo os custos finais das linhas troncais e alimentadoras, bem como a Matriz de Riscos (fls. 179/187);
- Minuta do Termo de Referência, subscrita por Valdeis Correa Baiense e Geilson Paulino da Silva, contendo os critérios de julgamento das propostas técnica e de preço, referência à ABNT NBR 15320, modelo de declaração de disponibilidade de frota e modelos de declarações (fls. 190/294);
- Indicação da dotação orçamentária, emitida em 16 de outubro de 2025 (fl. 295);
- Estudo Técnico Preliminar nº 10/2025 (fls. 297/311);
- Aprovação do Estudo Técnico Preliminar (fl. 296-verso);
- Mapa de Riscos nº 243/2025 (fls. 312/314);
- Documento de Formalização de Demanda nº 051/2025 (fl. 315);
- Estudo Técnico Preliminar nº 10/2025, atualizado (fls. 317/331);
- Aprovação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência (fl. 316-verso);
- Termo de Referência nº 4/2025 (fls. 332/361);
- Cadastro de Solicitações de Materiais e Serviços, Orçamento Prévio Simples, Quadro Comparativo de Preços Simples, Preço Médio da Proposta de Preços Simples e Despacho da Chefe de Divisão de Compras (fls. 362/366);
- Decreto nº 10, de 28 de fevereiro de 2024, que designa agente de contratação e equipe de apoio;
- Minuta consolidada do Edital da Concorrência nº 90001/2026 e seus Anexos I a IX, compreendendo carta de credenciamento, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, termo de referência, modelos de proposta técnica e de preços, critérios de julgamento, modelos de declarações e termos de compromisso e minuta do contrato de concessão (fls. 422/601);
- Minuta do Contrato de Concessão (fls. 588/600);
- Despacho de encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral para emissão de parecer (fl. 602).

Todos os documentos técnicos estão subscritos pelos respectivos responsáveis.

É o relatório. Passo a manifestação.

A análise se faz nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e se restringe aos aspectos jurídicos da contratação. Os elementos técnicos, operacionais, econômicos e orçamentários constam dos estudos e do termo de referência, subscritos pelos respectivos responsáveis (art. 7º, § 1º, da mesma lei), e as escolhas de conveniência e oportunidade pertencem à autoridade competente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

O transporte coletivo é serviço público de interesse local e de caráter essencial, cuja organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão, compete ao Município (CF, art. 30, V), e sua delegação a particular exige licitação (CF, art. 175). A delegação está autorizada em lei formal, como exige o art. 2º da Lei nº 9.074/1995: a Lei Municipal nº 809/2009, na redação da Lei nº 1.826/2025, criou o Programa Transkennedy, autorizou a prestação por concessão nos termos da Lei nº 8.987/1995 (art. 2º-B), fixou o prazo de 25 anos, prorrogável por mais 10 (art. 2º-B, § 8º), e instituiu o subsídio integral ao serviço, com pagamento mensal baseado no custo por quilômetro e preservação do equilíbrio econômico-financeiro (art. 2º-B, §§ 3º a 7º).

Os autos registram a necessidade de conclusão do certame para a continuidade do serviço. O Ministério Público do Estado do Espírito Santo recomendou ao Município que se abstivesse de renovar os Contratos nº 487/2021 e nº 488/2021, pelos quais o transporte vem sendo prestado, e que regularizasse sua forma de prestação (fls. 63/67); estudo técnico preliminar tem por objetivo declarado a continuidade do serviço e registra que sua extinção traria reflexos negativos à parcela da população que dele depende para se deslocar (fls. 317/331); o mapa de risco aponta, entre os riscos da contratação, a interrupção do serviço público por falta de transporte (fls. 312/314); e a atual forma de prestação não alcança o exercício seguinte. A continuidade integra o conceito legal de serviço adequado (Lei nº 8.987/1995, art. 6º, § 1º), de modo que a tramitação do certame com a brevidade possível atende a imperativo legal.

O regime adotado é o da concessão comum, regida pela Lei nº 8.987/1995, com aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 (art. 186). A ausência de cobrança de tarifa do usuário e a remuneração integral por subsídio são compatíveis com esse regime. A Lei nº 8.987/1995 admite subsídios previamente autorizados em lei e disponíveis a todos os concorrentes (art. 17, §2º), e a Lei nº 12.587/2012, norma especial do transporte público coletivo, distingue a tarifa pública cobrada do usuário da tarifa de remuneração do prestador, resultante da licitação (art. 9º, caput e §§ 1º e 2º), e autoriza que a diferença entre ambas seja coberta por subsídio orçamentário instituído pelo poder delegante (art. 9º, §§ 3º e 5º). A tarifa zero corresponde à hipótese em que a tarifa pública é nula e o subsídio cobre integralmente a remuneração, opção feita pela lei municipal. A concessionária mantém a gestão do serviço por sua conta e risco (art. 2º, II, Lei 8.987/1995), com investimento próprio, responsabilidade pela prestação adequada e sujeição à fiscalização, à intervenção e à caducidade, o que preserva a natureza de concessão comum; o subsídio decorre do regime tarifário setorial e não transforma o ajuste em parceria público-privada (Lei nº 11.079/2004, art. 2º, § 3º). A referência do item 1.4 do termo de referência ao art. 5º, I, da Lei nº 11.079/2004 tem caráter meramente referencial, pois o fundamento do prazo é a lei municipal.

A Lei nº 8.987/1995 não limita o prazo da concessão, que deve ser fixado no edital e no contrato (arts. 18, I, e 23, I), e a lei municipal o estabeleceu em 25 anos. Os limites de duração da Lei nº



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

14.133/2021 (arts. 105 a 107) não se aplicam às concessões. A prorrogação está condicionada, nos itens 16.1 e 16.2 do edital, à previsão contratual, à motivação e ao equilíbrio econômico-financeiro, em conformidade com o art. 23, XII, da Lei nº 8.987/1995. As disposições dos itens 1.4.1 a 1.4.4 do termo de referência, próprias dos contratos de serviço, aplicam-se no que forem compatíveis com o regime da concessão, no qual a retomada antecipada do serviço se faz por encampação (art. 37) e as alterações do subsídio pelos mecanismos de revisão e reequilíbrio (art. 9º, §§ 2º a 4º).

A fase preparatória contém os elementos exigidos pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021: formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, estimativa de valor e indicação de dotação, além de audiência pública, em linha com a participação social prevista no art. 15 da Lei nº 12.587/2012. O ato justificativo da outorga exigido pelo art. 5º da Lei nº 8.987/1995 deve ser publicado antes do edital, podendo reportar-se ao estudo técnico preliminar.

A concorrência é a modalidade exigida para a concessão (Lei nº 8.987/1995, art. 2º, II). O critério de técnica e preço é admitido pelo art. 15, V, da Lei nº 8.987/1995, que combina menor tarifa e melhor técnica, e o edital contém parâmetros objetivos de pontuação, como exige o § 2º do mesmo artigo, com peso técnico dentro do limite de 70% do art. 36, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. O modo fechado é o previsto em lei para esse critério (art. 56, § 2º, da Lei nº 14.133/2021), e o julgamento das propostas antes da habilitação observa o art. 18-A da Lei nº 8.987/1995. A banca de avaliação técnica será composta na forma do art. 37, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A forma presencial, o lote único e a vedação a consórcios constam motivados nos autos, como exigem os arts. 17, § 2º, 40, § 3º, e 15 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 19 da Lei nº 8.987/1995; a sessão presencial deverá ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo (art. 17, § 2º).

A publicação observará o prazo mínimo de 35 dias úteis até a apresentação das propostas (art. 55, IV, da Lei nº 14.133/2021) e será feita no PNCP, no sítio oficial do Município e nos demais meios do item 25.4 do edital, com todos os anexos (arts. 25, § 3º, e 54). O processo será disponibilizado ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo por meio do sistema CidadES, e recomenda-se seu encaminhamento àquela Corte, com as planilhas econômico-financeiras, por ocasião da publicação, para o acompanhamento que exerce sobre as concessões de serviço público.

As condições de participação e habilitação seguem os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 18, V, da Lei nº 8.987/1995, e serão aplicadas em conformidade com a lei. A concessão só se outorga a pessoa jurídica ou consórcio (Lei nº 8.987/1995, art. 2º, II), de modo que as hipóteses de habilitação de pessoa física, empresário individual e microempreendedor individual não incidem. O tratamento favorecido do item 3.1.2 não se aplica, dado o valor estimado da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

contratação (art. 4º, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021). A participação de cooperativas observará o art. 16 da Lei nº 14.133/2021 e a isonomia fiscal do art. 17, § 2º, da Lei nº 8.987/1995. A certidão do item 10.4.1 será exigida nos termos do art. 69, II, da Lei nº 14.133/2021, admitida a empresa em recuperação judicial que demonstre sua capacidade econômico-financeira, conforme o Superior Tribunal de Justiça (AREsp 309.867/ES, Primeira Turma) e o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Acórdão TC-776/2019-Segunda Câmara).

A qualificação técnica por atestados em nome da licitante é compatível com o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021; na NT1 (Nota Técnica), o atestado do item A é condição de participação e os itens B e C são fatores de pontuação (art. 67, § 1º; Súmula nº 263 do TCU). A garagem se comprova por declaração de compromisso, e a titularidade da frota, por ficha de cadastro e declaração vinculante de disponibilidade, confrontadas com o CRLV na vistoria do licitante provisoriamente vencedor, conforme o item 5.2.23 do termo de referência, o modelo V.1 do Anexo VIII e o item 12 do edital, sistemática amparada no art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e na Súmula nº 272 do TCU. Os critérios de aceitabilidade, negociação, desempate, impugnação e recursos seguem os arts. 59 a 61, 164 e 165 da Lei nº 14.133/2021; a remessa do recurso à Procuradoria (item 13.5) corresponde ao assessoramento jurídico da autoridade julgadora (art. 168, parágrafo único), e a extinção do contrato referida no item 4.7 pressupõe o processo de caducidade (Lei nº 8.987/1995, art. 38).

A minuta do contrato contém as cláusulas essenciais do art. 23 da Lei nº 8.987/1995: objeto, área e prazo; modo e condições de prestação; qualidade do serviço, por remissão ao item 18 do edital; remuneração, reajuste e revisão; direitos e deveres do poder concedente, da concessionária e dos usuários; fiscalização; penalidades; intervenção; extinção, bens reversíveis e indenizações; prorrogação; e foro. O subsídio está disciplinado por remissão à Lei nº 1.826/2025 (cláusula 4.2), que define seu objetivo, fonte, periodicidade e beneficiário (Lei nº 12.587/2012, art. 10, parágrafo único), e o reajuste segue o índice previsto no edital, com data-base no orçamento estimado (art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021).

Por fim, salientamos que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133, da Constituição Federal de 1988, e Legislação Municipal pertinente, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia Municipal, prestar o assessoramento sob o prisma opinativo estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência ou oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração do Município, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

CONCLUSÃO



Processo nº 28.594/2025

Fls. nº _____

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Ante o exposto, nos termos acima delineados, esta Procuradoria Geral manifesta-se pela aprovação dos termos da minuta do Edital da Concorrência nº 90001/2026 e de seus anexos, a serem aplicados na forma acima, observando-se na publicação e na condução do certame o art. 5º da Lei nº 8.987/1995, o prazo mínimo de 35 dias úteis, a gravação da sessão presencial e o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo por ocasião da publicação.

Registra-se que a continuidade do serviço, documentada nos autos, recomenda a tramitação prioritária do feito.

Salvo melhor juízo, é o que nos parece.

Presidente Kennedy, em 30 de setembro de 2026.

RODRIGO LISBOA
CORREA:08534725721

Assinado digitalmente por RODRIGO
LISBOA CORREA 08534725721
DN: cn=RODRIGO LISBOA
CORREA:08534725721, c=BR, o=ICP,
Brasil, ou=AC SyngularID Multipla,
email=rodrigo@lisboacorreia@hotmail.com
Data: 2026.09.30 15:45:58 -03'00'

RODRIGO LISBOA CORREA
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO