



**PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO**  
**Parecer nº 345, de 25 de maio de 2026**

**Direito Administrativo. Processo Administrativo nº 47004/2025. Licitação. Pregão Eletrônico nº 02/2026. Transporte Escolar Terceirizado. Alteração superveniente e fato novo. Supressão dos Lotes de rotas internas e manutenção exclusiva de rotas intermunicipais. Princípio da Autotutela e do interesse público. Obrigatoriedade de republicação do edital com reabertura de prazo. Possibilidade com recomendações.**

## **1. RELATÓRIO**

Trata-se de modificação estrutural da demanda local de transporte público intermunicipal refletindo diretamente no Pregão 02/2026, em que a Secretaria Municipal de Educação requer o desfazimento e a exclusão dos lotes operados dentro do território do Município (compreendendo os Lotes de 02 a 08 da licitação original), manifestando formal interesse em prosseguir com o certame de modo estrito e exclusivo em relação ao Lote 01.

Segundo aduzido, tais rotas intermunicipais que atendem os discentes matriculados na Escola Técnica Estadual Monteiro Lobato (CIMOL) e nas dependências do IFSul permanecem imprescindíveis, tendo em vista que os referidos trajetos de longa distância não são alcançados pelo contrato de concessão do transporte público municipal recém-firmado.

Portanto, o setor demandante pugnou por orientações práticas relativas à atualização das peças essenciais da fase preparatória, notadamente o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, as planilhas de quantitativos e custos unitários, além do saneamento de eventuais falhas procedimentais registradas na Guia de Movimentação nº 128 do Processo Digital nº 47004/2025.

Por fim, o setor de Licitação e Compras requer parecer jurídico, por meio do Ofício nº 306/2026, quanto à viabilidade e conformidade jurídica do pedido de retificação parcial e alteração de objeto no Pregão Eletrônico nº 02/2026, formulado pela Secretaria Municipal de Educação por intermédio do Ofício nº 525/2026, no qual se pretende a supressão dos Lotes 02, 03, 04, 05, 06, 07 e 08 da licitação, prosseguindo-se exclusivamente quanto ao Lote 01, em razão do início de operação do transporte público





coletivo sob concessão contratual urbana.

É o relatório.

## **2. DA AVALIAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1 DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA E DO FATO SUPERVENIENTE**

A análise da pretensão formulada pela Secretaria Municipal de Educação deve ser iniciada sob o prisma da legalidade estrita e do princípio da autotutela, os quais conferem ao administrador a faculdade e o dever de rever seus atos administrativos quando neles se detectarem vícios de conformidade, ou, no campo discricionário, quando se revelarem inoportunos ou nocivos ao interesse coletivo. Essa competência de revisão, sedimentada na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, encontra-se atualmente prevista de forma expressa no regramento geral das licitações públicas, legitimando intervenções destinadas a salvaguardar os recursos públicos de gastos desarrazoados.

No cenário em exame, a celebração do Contrato de Concessão nº 12/2026, originado da Concorrência nº 10/2025, representa fato superveniente de indiscutível relevância, pois modifica integralmente as premissas fáticas que balizaram o planejamento operacional do transporte escolar no Município. Ao instituir uma nova rede de transporte coletivo urbano apta a absorver a demanda dos estudantes residentes na zona urbana e rural, a realidade operacional descrita no Ofício nº 525/2026 retira o substrato de necessidade que justificava a licitação para o atendimento das rotas de circulação interna no Município.

A persistência na licitação de serviços que serão concorrentemente prestados pela concessionária urbana representaria patente violação aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, esculpidos no art. 37, caput, da Constituição da República. A sobreposição de rotas de transporte escolar terceirizado sobre linhas regulares de transporte municipal configuraria desperdício de verbas do erário.

Nessa senda, o Supremo Tribunal Federal sedimentou que o mérito da revogação ou alteração do certame, desde que devidamente motivado e amparado em dados concretos, prescinde de maior dilação ou ingerência externa, bastando a demonstração de alteração do quadro operacional para subsidiar a conduta administrativa, conforme ilustra o seguinte precedente daquela Corte Suprema:





RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. ATO DE REVOGAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO: CABIMENTO. 1. Na revogação do procedimento licitatório, tratando-se de ato discricionário, pautado por juízo de conveniência e oportunidade conferido à autoridade administrativa, não há sentido em indagar aos interessados a respeito da existência ou não de interesse público na revogação, justamente por não lhes competir essa avaliação, mas, sim, à Administração. 2. A Administração revogou a licitação por motivo de mérito, recorrendo a uma válida ação alternativa, mais conveniente, com renúncia à anterior, não menos válida. Daí porque não advir repercussão na esfera jurídica dos concorrentes habilitados, que só teriam adquirido direito subjetivo com a aceitação definitiva da proposta e adjudicação do objeto da licitação. 3. Foram explicitados, pela autoridade administrativa, motivos de interesse público decorrentes de fato superveniente, devidamente comprovado, a autorizarem a revogação, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art. 29 do Decreto nº 5.450, de 2005. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 32519, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 08-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-08-2023 PUBLIC 15-08-2023)

No regime da Lei nº 14.133/2021, embora se busque a estabilidade dos atos de planejamento, a constatação de fato superveniente que impacte a real necessidade de contratação autoriza a revisão do edital. Com efeito, a exclusão dos Lotes 02, 03, 04, 05, 06, 07 e 08 do certame em andamento configura providência de economia pública e inteligência administrativa que evita a consumação de um negócio jurídico inócuo. Sendo assim, o poder-dever de autotutela autoriza e impõe a supressão parcial do objeto original do Pregão Eletrônico nº 02/2026, restando plenamente justificado o pedido sob o aspecto da legalidade e da preservação dos interesses do erário.

## **2.2 DO PROSSEGUIMENTO EXCLUSIVO DO LOTE 01 E ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS TÉCNICOS**

Embora as rotas internas que compunham os Lotes de 02 a 08 devam ser extirpadas do Pregão Eletrônico nº 02/2026 por terem sua necessidade absorvida pela rede regular urbana concessionada, idêntica conclusão não alcança as rotas contempladas no Lote 01. O transporte de longa distância, voltado ao deslocamento intermunicipal dos discentes para a Escola de Ensino Médio Monteiro Lobato (CIMOL), sediada em Taquara/RS, e para as instalações do IFSul, em Sapiranga/Rolante/RS, constitui serviço público essencial cuja demanda não é atendida pela concessão urbana local do Contrato nº 12/2026.





O prosseguimento da licitação restrita ao Lote 01, todavia, requer rigorosa atenção formal. No Processo Administrativo nº 47004/2025, os documentos essenciais da fase preparatória, como o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, foram estruturados considerando a integralidade do objeto anterior, projetando a execução concomitante de 10 rotas e especificando dotações e fluxos orçamentários consolidados. A continuidade do pregão unicamente para o Lote 01 demanda que a Secretaria Municipal de Educação promova a formal retificação dessas peças instrutórias.

É imperioso que se confeccione nova versão do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, os quais deverão excluir todas as menções aos quantitativos e às dotações orçamentárias pertencentes aos Lotes 02 a 08. O objeto técnico deve se concentrar de forma estrita no detalhamento das rotas intermunicipais remanescentes (Itinerários 01, 02 e 03 do Lote 01), com a correspondente adequação da estimativa de preço global, que se reduzirá do montante total consolidado original de R\$ 1.736.366,53 para R\$ 623.037,94, relativo unicamente à soma dos itens do Lote 01.

Nesse processo de revisão formal, cumpre registrar o apontamento formalizado na Guia de Movimentação (Mov 128) do processo digital. O servidor Cristiano Martins Torcato identificou um erro material de duplicidade procedimental gerado pela juntada concomitante dos arquivos individuais intitulados "Rota 01" e "Anexo 01 - Planilha Analítica de Custos (atualizada)". Como o teor atualizado da planilha analítica já incorpora a integralidade das composições financeiras do Lote 01, a manutenção do arquivo autônomo da Rota 01 representava redundância prejudicial à transparência exigida pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Com o escopo de sanar a imperfeição material e restabelecer a clareza técnica indispensável à formulação das propostas de preços pelos licitantes, a nova minuta do edital retificado e suas planilhas de apoio disponibilizadas no Portal de Compras Públicas devem consignar expressamente a perda de eficácia e a desconsideração do documento em duplicidade "Rota 01", estabelecendo como único referencial analítico de custos válido o Anexo 01 - Planilha Analítica de Custos (atualizada). Essa providência garante a harmonia informativa do certame e cumpre o dever de clareza dos custos estimados.

### **2.3 OBRIGATORIEDADE DE REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DE PRAZOS**

A supressão de 7 lotes inteiros de serviços de transporte e a alteração da estimativa orçamentária do certame, com a correspondente redução do escopo de serviços de circulação urbana, não podem ser classificadas como mera modificação de menos importância ou mero esclarecimento textual. A desfiguração do objeto licitado, que de uma solução consolidada de transporte municipal e intermunicipal passa a se constituir





unicamente de serviço de transporte escolar regionalizado intermunicipal, impacta de forma estrutural e comercial a licitação e o interesse das empresas operadoras do ramo.

No cenário de contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021, a imposição de modificações editalícias que interfiram na competitividade ou alterem as propostas comerciais atrai a incidência cogente da regra de publicidade inserta no art. 55, § 1º, da referida norma.

De acordo com o mandamento legal estabelecido:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: I - para aquisição de bens: a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto; b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea a deste inciso; II - no caso de serviços e obras: a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia; b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia; c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada; d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas a, b e c deste inciso; III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis; IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

**§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.**  
**§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). grifos nossos.**





A exclusão dos lotes territoriais internos pode modificar o interesse concorrencial de eventuais fornecedores locais que possuam capacidade logística voltada apenas às rotas urbanas e rurais do Município, ao mesmo tempo em que reorganiza a concorrência em favor de transportadoras com especialização de trânsito intermunicipal de média e longa distância.

Consequentemente, a adequação de preços e a reformulação das propostas comerciais são obrigatórias, o que afasta de plano a possibilidade de prosseguir com o certame sem a reabertura dos prazos.

O TCU firmou orientação no sentido de que modificações materiais no Edital que comprometam a competitividade do certame, devem ter seus prazos reabertos, para cumprir com os Princípios da isonomia, ampla concorrência e da Transparência:

**REPRESENTAÇÃO. RETIFICAÇÃO DO EDITAL, COM ALTERAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO, SEM REABERTURA DE PRAZOS. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO CONTRÁRIAS À LEI 14.133/2021 E À JURISPRUDÊNCIA DO TCU. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. PROCEDENTE. MANUTENÇÃO DO CONTRATO. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. [ACÓRDÃO 1201/2025 - SEGUNDA CÂMARA](#), Relator Antônio Anastasia, 25/02/2025)**

Sendo o objeto do Pregão Eletrônico nº 02/2026 classificado como serviço comum, o prazo mínimo legalmente estabelecido entre a publicação do edital e a sessão pública de formulação de lances é de 10 dias úteis, nos moldes do art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021.

Destarte, para garantir a lisura e a validade jurídica de eventual contratação do Lote 01, a Administração Municipal deve proceder à integral republicação do ato convocatório retificado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e na plataforma eletrônica adotada, restabelecendo o prazo mínimo de 10 dias úteis para a reabertura da sessão pública.

### **3. ASPECTOS CONCLUSIVOS**

**ANTE TODO O EXPOSTO**, esta Procuradoria-Geral do Município opina favoravelmente à retificação parcial e à alteração de objeto pretendidas pela Secretaria Municipal de Educação no Pregão Eletrônico nº 02/2026, por se ampararem no exercício





legítimo do poder-dever de autotutela e no atendimento aos princípios da eficiência, economicidade e do interesse público.

Para o devido saneamento dos atos procedimentais pendentes, recomenda-se que:

a) a Secretaria Municipal de Educação providencie a alteração formal e material do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, retirando o descritivo e as projeções dos Lotes 02, 03, 04, 05, 06, 07 e 08, restringindo integralmente os estudos ao Lote 01 e adequando a previsão orçamentária para R\$ 623.037,94;

b) a Área de Licitações e Contratos promova a retificação do edital, suprimindo as cláusulas relativas aos lotes internos e incorporando as versões readequadas dos anexos de planejamento;

c) a nova versão das minutas do edital consigne expressamente a perda de eficácia e desconsideração do arquivo "Rota 01" juntado em duplicidade no sistema de processo eletrônico, fixando como único referencial econômico das rotas intermunicipais o documento intitulado **Anexo 01 - Planilha Analítica de Custos (atualizada)**;

d) a autoridade competente deverá determinar a republicação integral do instrumento convocatório modificado no Portal Nacional de Contratações Públicas e na plataforma de compras utilizada, com a reabertura obrigatória do prazo mínimo de 10 dias úteis para a recepção das novas propostas e lances do Lote 01, nos termos do art. 55, II, "a", e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Submeta-se o presente parecer à consideração da autoridade superior.

Gramado/RS, 01 de junho de 2026.

Advogada Pública do Município

Procuradora-Adjunta do Município





Prefeitura de  
**GRAMADO**

OAB/RS nº 118.927

OAB/RS 117.492

