MUNICÍPIO DE POUSO NOVO/RS
ASSESSORIA JURÍDICA EXTERNA
PARECER JURÍDICO Nº 2026-AJE-197
INTERESSADO: Secretaria Municipal de Educação e Cultura
ASSUNTO: Análise jurídica da contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar municipal.
OBJETO: Transporte de estudantes matriculados na rede pública de ensino, mediante disponibilização de veículos adequados e motoristas habilitados, com execução de itinerários previamente definidos.
VALOR ESTIMADO: R$ 1.083.041,76.
FUNDAMENTAÇÃO: Lei Federal nº 14.133/2021 e legislação aplicável ao transporte escolar.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica acerca da contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar municipal, destinados ao deslocamento dos estudantes regularmente matriculados na rede pública de ensino, compreendendo o fornecimento de veículos adequados, motoristas habilitados e a execução dos itinerários estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Pouso Novo/RS.

Foi encaminhado à apreciação desta Assessoria Jurídica o Termo de Referência elaborado pela Administração Municipal, contendo a descrição do objeto, os itinerários pretendidos, os quantitativos estimados, as condições de execução, os requisitos de habilitação, as obrigações da futura contratada e os critérios de medição e pagamento.

Conforme o documento apresentado, a contratação compreende seis itinerários de transporte escolar, identificados como Ensino Superior – Universitário, Ensino Superior – Saúde, Linha Marian, Alto Pouso Novo, Picada Castro/Barra e Passo Preto/Perau Vermelho, com previsão de execução conforme os calendários escolares e as necessidades da Administração.

O orçamento estimado corresponde a **R$ 90.253,48 mensais e R$ 1.083.041,76 anuais**, calculados a partir dos valores unitários por quilômetro rodado e dos quantitativos previstos para cada itinerário.

O Termo de Referência estabelece vigência contratual de 12 meses, admitindo prorrogação na forma da Lei Federal nº 14.133/2021, e indica a utilização do pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço por quilômetro rodado, por itinerário.

A contratação encontra justificativa na necessidade de assegurar a continuidade do transporte dos estudantes, especialmente daqueles residentes em localidades rurais ou afastadas das instituições de ensino, garantindo condições de acesso e permanência na educação.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação é emitida em cumprimento ao artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que atribui ao órgão de assessoramento jurídico a realização do controle prévio de legalidade das contratações públicas.

A análise restringe-se aos aspectos jurídicos do procedimento, especialmente à adequação da modalidade licitatória, à regularidade das exigências previstas no Termo de Referência, às condições de execução contratual e à observância das normas aplicáveis ao transporte escolar.

Não compete à Assessoria Jurídica substituir a avaliação técnica da Secretaria Municipal de Educação e Cultura quanto à definição dos itinerários, às distâncias percorridas, à capacidade necessária dos veículos ou à composição dos preços estimados, matérias que deverão estar devidamente justificadas pelos setores responsáveis.

1. Da necessidade pública e da possibilidade jurídica da contratação

A contratação pretendida encontra respaldo no dever constitucional de assegurar o acesso à educação, especialmente diante da necessidade de transporte dos estudantes residentes em localidades distantes dos estabelecimentos de ensino.

O artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal estabelece o atendimento ao educando por meio de programas suplementares, incluindo o transporte escolar. A Lei Federal nº 9.394/1996, por sua vez, disciplina as responsabilidades dos entes federativos na organização e manutenção dos serviços de transporte escolar.

A prestação do serviço mediante contratação de empresa especializada constitui alternativa juridicamente admissível, desde que demonstrada sua adequação às necessidades da Administração e observados os princípios da eficiência, economicidade, continuidade do serviço público e seleção da proposta mais vantajosa.

No caso examinado, a contratação objetiva garantir a continuidade de serviço essencial à comunidade escolar, circunstância que evidencia sua finalidade pública.

Ressalta-se, entretanto, que o Termo de Referência contempla itinerários destinados ao transporte de estudantes do ensino superior. Embora o Município possa desenvolver políticas de apoio ao acesso à educação superior, **a inclusão desses itinerários exige a identificação da respectiva autorização na legislação municipal e da fonte de custeio juridicamente adequada**, distinguindo-se essa atividade das obrigações legais relacionadas ao transporte escolar da educação básica.

Tal verificação é especialmente relevante para assegurar a correta utilização dos recursos públicos, inclusive diante das restrições legais aplicáveis às receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

2. Da modalidade licitatória

O artigo 28, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece o pregão como modalidade licitatória, enquanto o artigo 29 determina sua utilização para contratação de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital.

O transporte escolar constitui, em regra, serviço comum, uma vez que suas características essenciais podem ser estabelecidas por parâmetros objetivos, incluindo itinerários, quilometragem, horários, capacidade dos veículos, condições de segurança e requisitos de habilitação dos motoristas.

A natureza contínua da prestação não impede a utilização do pregão, tampouco afasta a possibilidade de contratação de empresa especializada.

Dessa forma, **considera-se juridicamente adequada a adoção do pregão eletrônico**, observadas as disposições dos artigos 6º, inciso XLI, 28, inciso I, e 29 da Lei Federal nº 14.133/2021.

3. Do critério de julgamento e da divisão por itinerários

O Termo de Referência estabelece julgamento pelo menor preço por quilômetro rodado, por itinerário.

A divisão do objeto em itinerários individualizados apresenta fundamento técnico e econômico, considerando que cada percurso possui características próprias de distância, condições de trafegabilidade, frequência, horários e capacidade necessária dos veículos.

A adjudicação por itinerário poderá ampliar a competitividade, permitindo a participação de empresas com diferentes capacidades operacionais e evitando a concentração desnecessária de todos os serviços em um único fornecedor.

A sistemática mostra-se compatível com a Lei Federal nº 14.133/2021, desde que o edital estabeleça claramente a forma de disputa, o critério de julgamento e a metodologia de cálculo do valor total das propostas.

Recomenda-se, contudo, que o julgamento seja estruturado pelo menor valor global estimado de cada itinerário, obtido pela multiplicação do preço unitário por quilômetro pela quilometragem estimada, preservando-se o preço por quilômetro como unidade de medição e pagamento.

Essa providência permite comparar objetivamente as propostas e evita divergências entre os valores unitários ofertados e os montantes efetivamente estimados para cada contratação.

Também deverá ser esclarecido se os itinerários serão adjudicados individualmente e se uma mesma empresa poderá vencer mais de um percurso, desde que comprove capacidade operacional para executá-los simultaneamente.

4. Da adequação do Termo de Referência

O artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece os elementos necessários à elaboração do Termo de Referência, incluindo a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos exigidos, o modelo de execução, os critérios de medição e pagamento e a estimativa de preços.

O documento apresentado contém descrição individualizada dos itinerários, indicando as localidades atendidas, as distâncias estimadas, os horários de execução e a capacidade mínima dos veículos.

Também estabelece obrigações relativas à manutenção dos veículos, à substituição em caso de falhas, à habilitação dos condutores e à observância das normas de trânsito.

Tais elementos são pertinentes à natureza da contratação e demonstram preocupação com a continuidade e a segurança dos serviços.

Entretanto, a regularidade da fase preparatória depende da existência de planejamento suficiente para demonstrar a adequação da solução escolhida.

Nesse sentido, deverá ser confirmada a existência do Estudo Técnico Preliminar, com os elementos exigidos pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, ou de justificativa formal para eventual dispensa de sua elaboração, quando juridicamente admitida pela regulamentação aplicável.

O estudo deverá demonstrar, especialmente, a necessidade da contratação, a adequação dos itinerários, os quantitativos estimados, a solução adotada e a análise de viabilidade econômica.

A definição dos trajetos também deverá considerar as condições efetivas das vias, a segurança dos pontos de embarque e desembarque e a compatibilidade entre os horários escolares e a capacidade operacional exigida.

5. Dos requisitos de segurança e habilitação dos veículos e condutores

A contratação de transporte escolar exige especial atenção às condições de segurança dos estudantes.

Os veículos utilizados deverão observar as exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro, especialmente os artigos 136 a 139, bem como as normas complementares expedidas pelos órgãos competentes.

O Termo de Referência estabelece obrigações relacionadas à regularidade documental, às condições de conservação, à manutenção preventiva e corretiva e à substituição de veículos em caso de impossibilidade de utilização.

Essas exigências são juridicamente pertinentes, uma vez que a Administração deve assegurar que os veículos empregados na prestação do serviço apresentem condições adequadas de circulação e segurança.

Quanto aos condutores, deverão ser observados os requisitos previstos no artigo 138 do Código de Trânsito Brasileiro e nas demais disposições aplicáveis à atividade, inclusive quanto à categoria de habilitação e à formação específica exigida para condução de escolares.

A Administração deverá verificar, antes do início da execução, a documentação dos veículos e motoristas, mantendo fiscalização permanente durante toda a vigência contratual.

O Termo de Referência também estabelece que os veículos deverão possuir, no máximo, 15 anos de fabricação.

A fixação de limite de idade pode constituir requisito legítimo de segurança e qualidade, desde que amparada por justificativa técnica e aplicada de maneira proporcional à finalidade pretendida.

Assim, recomenda-se que o setor responsável registre os fundamentos da exigência, demonstrando sua relação com a segurança, a confiabilidade e a continuidade do serviço, de modo a evitar restrição injustificada à competitividade.

A exigência de capacidade mínima de passageiros, por sua vez, deverá corresponder à demanda efetiva de cada itinerário, observada a proibição de transporte de estudantes acima da lotação autorizada.

6. Da habilitação técnica

O Termo de Referência prevê apresentação de atestados de capacidade técnica destinados a comprovar experiência anterior na prestação de serviços de transporte escolar ou de passageiros.

A exigência encontra fundamento no artigo 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo admissível quando necessária à demonstração da aptidão da empresa para executar o objeto contratado.

Entretanto, os requisitos devem guardar proporcionalidade com a complexidade e as características dos serviços, sem impor restrições desnecessárias à participação de interessados.

A comprovação de experiência anterior deverá admitir serviços de natureza e complexidade equivalentes, não sendo juridicamente adequado restringir a habilitação exclusivamente a empresas que tenham prestado serviços para determinado ente público ou modalidade específica de contratação, quando outras experiências demonstrarem aptidão suficiente.

A Administração também deverá evitar a exigência de documentos ou condições que não encontrem fundamento legal ou relação direta com a execução do transporte escolar.

Quanto à disponibilidade de veículos e profissionais, admite-se a exigência de comprovação de capacidade operacional compatível com o objeto, observados os limites legais e o momento apropriado para sua apresentação.

7. Da estimativa de preços e da composição dos custos

O orçamento apresentado no Termo de Referência corresponde a R$ 90.253,48 mensais e R$ 1.083.041,76 anuais.

A estimativa encontra-se estruturada a partir de valores unitários por quilômetro rodado, aplicados às distâncias previstas para cada itinerário.

O artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 determina que o valor estimado da contratação seja compatível com os preços praticados pelo mercado, consideradas as peculiaridades do objeto e do local de execução.

No caso examinado, a formação do preço deve considerar os custos necessários à prestação integral do serviço, incluindo veículos, motoristas, encargos trabalhistas e previdenciários, combustível, manutenção, seguros, tributos, depreciação e demais despesas operacionais.

O Termo de Referência menciona a utilização de referências de mercado e dados relacionados ao custo do transporte, inclusive informações sobre o preço dos combustíveis.

A metodologia é juridicamente admissível, desde que acompanhada de documentação suficiente para demonstrar a origem dos parâmetros utilizados e a razoabilidade dos valores estimados.

Merece atenção específica a previsão de reajustamento vinculada à variação do combustível.

O documento prevê mecanismo de atualização dos preços com referência aos valores praticados pelo Município para aquisição de combustível.

Entretanto, o preço por quilômetro rodado não corresponde exclusivamente ao custo do combustível, abrangendo também mão de obra, manutenção, depreciação, tributos e demais despesas necessárias à execução.

Por essa razão, eventual atualização do preço contratual deverá observar metodologia que impeça a transferência automática e integral da variação de apenas um componente para todo o valor contratado.

Além disso, a Lei Federal nº 14.133/2021 exige disciplina adequada do reajustamento contratual, com definição de critérios objetivos, observada a anualidade legal.

Recomenda-se, portanto, **a revisão da cláusula de reajustamento**, com indicação clara do índice ou da fórmula aplicável, da data-base e das condições de incidência, distinguindo-se o reajuste ordinário das hipóteses excepcionais de revisão destinadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

A definição deverá ser realizada previamente à publicação do edital, assegurando tratamento isonômico aos licitantes e previsibilidade na execução contratual.

8. Da vigência e da possibilidade de prorrogação

O Termo de Referência estabelece vigência contratual de 12 meses, admitindo prorrogação nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

O transporte escolar caracteriza-se como serviço de necessidade recorrente, cuja prestação deve acompanhar o calendário educacional e assegurar continuidade durante os períodos letivos.

A Lei Federal nº 14.133/2021 admite a contratação de serviços contínuos e sua prorrogação, observados os artigos 106 e 107 e os requisitos legais aplicáveis.

A prorrogação, contudo, não é automática, dependendo da demonstração de vantajosidade, da disponibilidade orçamentária, da regularidade da contratada e da existência de previsão contratual.

Também deverá ser assegurada a compatibilidade entre a vigência do contrato e o calendário escolar, especialmente quanto aos períodos de recesso, férias e eventual necessidade de transporte extraordinário.

9. Da fiscalização e do pagamento

O Termo de Referência prevê acompanhamento da execução por fiscal formalmente designado, com registro das ocorrências e verificação dos serviços efetivamente prestados.

A medida encontra fundamento no artigo 117 da Lei Federal nº 14.133/2021, que exige fiscalização contratual por representante da Administração.

Considerando que a remuneração será calculada por quilômetro rodado, a fiscalização deverá observar os itinerários efetivamente executados, as distâncias percorridas e a regularidade da prestação.

O pagamento deverá corresponder exclusivamente aos serviços efetivamente realizados e devidamente atestados, não sendo admissível remunerar trajetos não executados ou quilometragens superiores às efetivamente autorizadas.

Recomenda-se que a Administração estabeleça procedimento objetivo de controle, mediante registros de viagens, relatórios de execução, conferência de quilometragem ou outros mecanismos compatíveis com a realidade municipal.

Também deverá ser disciplinado o tratamento das situações de suspensão das aulas, alterações de calendário, interrupções por condições climáticas e modificações temporárias dos itinerários, evitando dúvidas quanto à medição e ao pagamento.

10. Da disponibilidade orçamentária e da regularidade da fase preparatória

O Termo de Referência informa que as despesas decorrentes da contratação serão suportadas por dotações previstas no orçamento municipal, vinculadas à Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

A Administração deverá assegurar a existência de recursos orçamentários compatíveis com a contratação, observadas as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e da legislação financeira.

Considerando que o contrato poderá produzir efeitos em mais de um exercício financeiro, deverá ser observada a necessidade de previsão dos recursos correspondentes a cada exercício.

Também deverão integrar a fase preparatória os documentos exigidos pela legislação, especialmente a justificativa da contratação, o planejamento pertinente, a

pesquisa de preços, a autorização da autoridade competente e os instrumentos convocatórios necessários à realização do certame.

Registra-se que a presente análise foi realizada com fundamento no Termo de Referência disponibilizado, não abrangendo eventual minuta de edital ou contrato que não tenha sido submetida à apreciação.

Assim, a manifestação favorável quanto à possibilidade jurídica da contratação não dispensa a verificação da regularidade dos demais documentos integrantes do procedimento.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a documentação apresentada e as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se **FAVORAVELMENTE, EM TESE, À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL, MEDIANTE PREGÃO ELETRÔNICO**, por se tratar de serviço comum, passível de definição objetiva e julgamento mediante critérios previamente estabelecidos.

A regularidade do prosseguimento do procedimento fica condicionada à observância das providências apontadas nesta manifestação, especialmente quanto à comprovação do planejamento da contratação, à adequação da pesquisa de preços, à revisão da cláusula de reajustamento, à fundamentação das exigências técnicas, à definição objetiva dos critérios de medição e pagamento e à confirmação da disponibilidade orçamentária.

Deverá, ainda, ser verificada a existência de autorização legal municipal para os itinerários destinados ao transporte de estudantes do ensino superior, bem como a adequação das respectivas fontes de custeio.

Cumpridas essas providências e confirmada a regularidade dos demais documentos da fase preparatória, **não se identifica impedimento jurídico à realização da licitação**, devendo o procedimento observar as formalidades legais pertinentes.

É o parecer.

Pouso Novo/RS, 09 de outubro de 2026

JULIANO ANDRÉ HEISLER
OAB\RS 69.978
Heisler Sociedade Individual de Advocacia
CNPJ nº 29.998.018\0001-03. Contrato 01\2025