



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

PROCESSO LICITATÓRIO – PARECER Nº 045/2026

Processo Licitatório nº 040/2026

Pregão Eletrônico nº 032/2026

PARECER JURÍDICO

I- RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA TRANSPORTE ESCOLAR URBANO COM DESTINO A E.E. PROF. FRANCISCO BALDUINO DE SOUZA “CHIQUINHO”**, mediante licitação pública, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço por item, conforme justificativa e especificações constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e da minuta de Edital e seus anexos, inclusive minuta de contrato.

II- APRECIACÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo o 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 – NLCC):

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.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do Agente de Contratação e da equipe de apoio, e a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir que os autos do processo se encontram formalmente instruídos quanto aos documentos mínimos exigidos pelo dispositivo transcrito, sem prejuízo das ressalvas específicas apontadas adiante quanto ao conteúdo de alguns desses instrumentos.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização e condições de habilitação, guardando correspondência estrutural com os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

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, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária.*

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, providências prévias, impactos ambientais e declaração de viabilidade, guardando correspondência estrutural com o mínimo exigido no §1º do artigo 18 da NLLC.

Da Qualificação Técnica (sugestão, sem caráter vinculante)

O item 4 do Termo de Referência (“Condições de habilitação”), ao qual remete o item 9.22.1 da minuta de Edital (“Da Qualificação Técnica”), exige apenas que a licitante “esteja apta para contratação pública, com CNPJ ativo e possua CNAE compatível com o produto/serviço solicitado”, sem prever qualquer exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional, tal como atestado(s) de prestação anterior de serviço de transporte escolar ou de transporte coletivo de passageiros, compatível(is) em características e quantidades com o objeto ora licitado.

O artigo 67, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021, faculta à Administração exigir, na fase de habilitação, comprovação de qualificação técnica compatível com o objeto, sempre que a natureza da contratação assim justificar. Tratando-se de serviço contínuo de valor anual estimado em R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), destinado ao transporte diário de estudantes – inclusive alunos com deficiência ou mobilidade reduzida –, é recomendável, embora não obrigatório, que a área técnica avalie a conveniência de incluir exigência mínima de qualificação técnico-operacional no Termo de Referência, como forma de mitigar o risco de contratação de empresa sem histórico comprovado na prestação do serviço.

Reitera-se que esta observação é feita a título de sugestão, no exercício da discricionariedade técnica reservada à Secretaria de Educação, não constituindo óbice à legalidade do certame nos termos em que hoje se encontra redigido.

Da Minuta do Edital

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica em conjunto com o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a minuta do contrato. Nos termos do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021:



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Da análise do instrumento convocatório, verifica-se que a estrutura geral do Edital atende ao mínimo exigido pelo dispositivo transcrito, remanescendo, contudo, as seguintes ressalvas que devem ser saneadas antes da publicação do certame:

a) Ausência de percentual e de base de cálculo da multa (item 19 – “Das Sanções Administrativas”). O item 19.1 e subitens do Edital elencam a multa como sanção cabível ao licitante/adjudicatário, sem, no entanto, fixar o respectivo percentual, a base de cálculo (valor do contrato, do item ou da parcela inadimplida) ou os critérios de gradação conforme a gravidade ou o tempo de atraso. O artigo 92, XIV, da Lei nº 14.133/2021 exige que o instrumento convocatório e o contrato estabeleçam “os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo”. A ausência desse parâmetro objetivo compromete a exigibilidade da sanção pecuniária, razão pela qual se recomenda a sua fixação expressa antes da publicação do Edital.

b) Erros materiais na citação da legislação de regência. O item 15.2 do Edital (“Do Contrato”) faz referência ao “Art. 90, da Lei Federal nº 14.133/93”, e o item 19.1 (“Das Sanções Administrativas”) refere-se à “Lei nº 14.133/24”. Em ambos os casos, a data correta é 2021 (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), evitando-se, assim, qualquer confusão com a já revogada Lei nº 8.666, de 1993. Recomenda-se a correção formal de ambas as referências antes da publicação.

c) Garantia de execução sem disciplina no instrumento a que o Edital remete. O item 14.1 do Edital (“Da Garantia de Execução”) dispõe que “as exigências de garantia de execução para a presente contratação estão previstas no Termo de Referência”; todavia, o Termo de Referência não contém qualquer disposição sobre o tema, tampouco consigna a dispensa motivada da garantia, criando lacuna normativa entre os dois instrumentos. Os artigos 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021 facultam à Administração exigir garantia de execução, cabendo-lhe, à luz do princípio da motivação, decidir de forma expressa – e não silente – se a exigirá ou não, e em que termos. Recomenda-se que o Termo de Referência seja complementado, explicitando a exigência de garantia (com definição de modalidade e percentual) ou a justificativa para sua dispensa.

Da Minuta do Contrato

De largada, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, a ser prestado parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que a contratação firmada seja devidamente instrumentalizada em termo de contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto à obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

A minuta do contrato contempla as seguintes cláusulas: objeto, preços e dotação orçamentária, vigência, alteração, cancelamento, reajuste, garantia, execução do objeto, pagamento, fiscalização, obrigações da Contratante e da Contratada, sanções administrativas, casos omissos, publicação e eleição de foro. O artigo 92 e incisos da NLLC estabelece as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (...)

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

Da análise da minuta, verifica-se que a estrutura contratual contempla, em regra, as cláusulas exigidas pelo dispositivo transcrito, remanescendo, contudo, as seguintes ressalvas, que refletem, no âmbito do contrato, os mesmos pontos já identificados no Edital, além de uma questão própria da redação contratual:

a) Ausência de percentual e de base de cálculo da multa (Cláusula Décima Segunda – “Sanções Administrativas”, item 12.1 e subitens). Repete-se, na minuta de contrato, a mesma omissão apontada no Edital quanto ao percentual e à base de cálculo da multa, em contrariedade ao artigo 92, XIV, da Lei nº 14.133/2021, sendo recomendável a correção conjunta em ambos os instrumentos.

b) Garantia de execução (Cláusula Sétima). O item 7.1 da minuta de contrato dispõe que “as condições de garantia de execução para a presente contratação são aquelas previstas no Termo de Referência”, incorrendo na mesma lacuna já apontada no Edital, uma vez que o Termo de Referência não disciplina o tema. Recomenda-se o mesmo saneamento indicado no item anterior.

c) Redação da Cláusula Quarta – “Da Alteração do Contrato”. O item 4.1 da minuta estabelece que “não há previsão para alteração do Contrato”. Tal redação merece reparo: as hipóteses de alteração contratual unilateral e bilateral – incluindo acréscimos e supressões dentro dos limites legais e o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro – decorrem diretamente dos artigos 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, constituindo prerrogativa e, em certas hipóteses, dever da Administração, não sendo passíveis de exclusão prévia por cláusula contratual. Recomenda-se a reformulação do dispositivo para fazer remissão expressa às hipóteses legais de alteração contratual, evitando-se a redação atual, que pode ser interpretada como renúncia a prerrogativa de ordem pública.



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de serviços comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021. O critério de seleção da proposta como sendo o menor preço por item mostra-se, igualmente, adequado à modalidade determinada pelo legislador.

Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município de Quatá, conforme determinam o art. 54, caput e §1º, e o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

III- CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, condicionado ao saneamento, antes da publicação do Edital, dos seguintes pontos:

- (i) fixação do percentual, da base de cálculo e dos critérios de gradação da multa, no item 19.1 do Edital e na Cláusula Décima Segunda (12.1) da minuta de contrato;
- (ii) correção das referências legislativas equivocadas constantes dos itens 15.2 (“14.133/93”) e 19.1 (“14.133/24”) do Edital, que devem indicar a Lei Federal nº 14.133, de 2021;
- (iii) disciplina expressa da garantia de execução no Termo de Referência (exigência, com modalidade e percentual, ou dispensa motivada), de modo a dar efetividade ao item 14.1 do Edital e à Cláusula Sétima (7.1) da minuta de contrato; e
- (iv) reformulação da Cláusula Quarta (4.1) da minuta de contrato, para fazer remissão expressa às hipóteses de alteração contratual previstas nos artigos 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

Recomenda-se, ainda, a título de sugestão não vinculante e sem prejuízo do prosseguimento do certame, que a área técnica avalie a conveniência de incluir, no Termo de Referência, exigência mínima de qualificação técnico-operacional, nos termos expostos no item próprio deste parecer.

Cumpra-se, ressaltando que este parecer possui caráter meramente opinativo, técnico-jurídico, não vinculando a decisão da autoridade administrativa competente, a quem cabe a responsabilidade final pela prática do ato.

Prefeitura Municipal de Quatá, na data da assinatura eletrônica.

Cristiano Roberto Scali
Procurador Jurídico - OAB/SP nº 162.912

1
Assinado por: CRISTIANO ROBERTO SCALI
(246.742.258-50)
Data: 9/4/2026 8:15AM





Manifesto de assinaturas eletrônicas do documento

O documento eletrônico **Parecer 045-2026 - PL 055-2026 - Pregão Eletrônico 032-2026 - Transporte Escolar Urbano - Escola Chiquinho.pdf**, incluindo a(s) sua(s) assinatura(s), contém 9 páginas e foi produzido para ser assinado eletronicamente mediante o uso de certificados digitais ICP-Brasil, token de verificação ou validação biométrica, de acordo com os termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Para validar a assinatura digital deste documento, acesse <https://www.portaldeassinaturas.com.br/validador> e siga os passos para realizar a sua validação.

Código: 2026.e83d9ad9-32c3-4588-b4bf-42db5bf4ae8004516 / Senha: Y1JTHDUPJQ

Autenticidade do documento

Acesse o histórico completo no QR Code:

