



PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEMED).

OBJETO: ABERTURA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR, PARA ATENDER A REDE MUNICIPAL E ESTADUAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ULIANÓPOLIS /PA.

Assunto: Solicitação de análise e parecer jurídico acerca da Minuta do Edital de Licitação, na modalidade Pregão Presencial referente ao processo administrativo nº 005/2022 SEMED, o qual objetiva registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar no âmbito do Município.

Senhor Secretário,

I. DA SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de autos sobre processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED), através do Ofício nº 096/2021 - Gab/SEMED, de 15 de fevereiro de 2022, com a finalidade de contratação de empresa especializada, por meio de PREGÃO, na modalidade PRESENCIAL, do tipo MENOR PREÇO, para REGISTRO DE PREÇO, no critério de julgamento MENOR VALOR POR LOTE, tendo por objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR, para atender a demanda da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ULIANÓPOLIS, de acordo com as condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos.

Na instrução processual, vislumbra-se que a presente minuta editalícia fora elaborada pelo Departamento de Licitação, doravante integrante da Prefeitura Municipal de Ulianópolis.



A propósito, transcrevemos os seguintes anexos:

- Anexo I – Modelo de Carta de Credenciamento;
- Anexo II – Modelo de Declarações;
- Anexo III – Minuta de Ata do Registro de Preço;
- Anexo IV – Minuta do Contrato;
- Anexo V – Modelo de Proposta de Preços;
- Anexo VI – Orçamento Estimado em Planilhas de Quantitativo e Preços Unitários; e
- Anexo VII – Termo de Referência.

Considerando a demanda exposta pela Secretaria Municipal de Educação com relação a cobertura de transporte escolar voltada ao alunato da rede municipal e estadual de ensino.

Considerando a existência do Convênio nº 001/2022-SEDUC, que trata sobre a realização do transporte escolar da rede estadual de ensino no Município de Ulianópolis/PA.

Considerando o aumento expressivo no número de matrículas para o ano letivo de 2022, o que impactaria diretamente no ajuste das rotas já existentes para atender a totalidade do alunado matriculado.

Considerando os dados do censo escolar que informam aproximadamente 6.500 (seis mil e quinhentos) alunos atendidos pela SEMED.

Considerando ainda que a rede municipal totaliza 34 (trinta e quatro) unidades de ensino, distribuídas tanto na área urbana quanto rural.

Considerando que as escolas localizadas na área rural e que atendem os alunos do ensino médio da Rede Estadual também funcionam em horários opostos.

Considerando a insuficiência na frota de veículos de transporte escolar existentes nesta municipalidade.

Considerando o direito constitucional de direito e acesso universal à educação (Arts. 6º, *caput*, e 208, VII, CF/88).

Considerando a justificativa apresentada pela SEMED, em suma, quanto a essencialidade da contratação dos serviços especializados em análise para a melhor cobertura do transporte escolar, de modo que a referida Secretaria



dividiu as rotas em vários lotes, os quais possuem a mesma natureza e finalidade única.

É o breve relatório, sendo os autos submetidos à análise desta Assessoria Jurídica para emissão de parecer jurídico da Minuta do Edital.

Desta feita, passa-se ao opinativo.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A) DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

Em análise preliminar, conforme os termos previstos no artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, a assessoria jurídica da Administração deve examinar e aprovar, de maneira prévia, as minutas de editais, os contratos, acordos, convênios ou ajustes.

Senão vejamos:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Grifo nosso)

Neste sentido, o exame desta assessoria jurídica dar-se-á nos termos da Lei Federal nº 10.520/02 em concomitância com a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, os quais estabelecem o conteúdo do preâmbulo do Edital e os elementos obrigatórios do instrumento convocatório para as licitações na modalidade Pregão.

B) DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. DA LEI DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DO EDITAL LICITATÓRIO. DA INTERPRETAÇÃO LEGAL. DAS EXIGÊNCIAS. DA INAFASTABILIDADE DA ETAPA PREPARATÓRIA LICITATÓRIA. DOS DECRETOS FEDERAIS REFERENTES À MODALIDADE PREGÃO. DA COMPOSIÇÃO DO EDITAL DE PREGÃO.

Inicialmente, de acordo com a Lei Federal nº 10.520/02, em seu artigo 3º, ficou instituído a modalidade de licitação denominada pregão e todos



os elementos que devem estar contidos no edital da licitação, da seguinte forma:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

Nesse diapasão, o artigo 40 da referida lei de licitações e contratos da Administração Pública especifica os elementos que devem estar contidos no preâmbulo, bem como no corpo do edital de licitação, *verbis*:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela

XII - (Vetado).

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade



com a disponibilidade de recursos financeiros;
c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; [Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta, poderão ser dispensadas: [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

I - o disposto no inciso XI deste artigo; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

II - a atualização financeira a que se refere a alínea "c" do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias. [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 5º A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.500, de 2017\)](#)

Neste sentido, verificamos que o edital do pregão presencial deve, sempre que possível, conter pelo menos os seguintes elementos em seu preâmbulo:

- (i) o número de ordem em série anual;
- (ii) o nome da repartição interessada e de seu setor;
- (iii) a modalidade;



- (iv) o regime de execução e o tipo da licitação;
- (v) a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes.

Por conseguinte, no corpo do edital deve conter pelo menos as indicações quanto:

- (i) o objeto da licitação;
- (ii) prazo e condições para assinatura do contrato, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- (iii) sanções para o caso de inadimplemento;
- (iv) local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- (v) condições para participação na licitação, e forma de apresentação das propostas;
- (vi) critério para julgamento;
- (vii) critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso;
- (viii) critério de reajuste;
- (ix) condições de pagamento; e
- (x) condições de recebimento do objeto da licitação.

Acerca da minuta do contrato constante no anexo IV do Edital em análise, devem constar, em suma, os seguintes elementos previstos no artigo 55 da Lei nº 8.666/93:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

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



- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
 - VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
 - VIII - os casos de rescisão;
 - IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
 - X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
 - XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
 - XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
 - XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.
- § 1º (Vetado). [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)
- § 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.
- § 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no [art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#).

Ademais, de acordo com o disposto no § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda de economia de escala.

É de suma importância destacar que a presente licitação em lote far-se-á melhor para o controle, gestão e fiscalização do eventual contrato administrativo quando proposta e realizada por agrupamento de rotas que transportariam para uma mesma unidade escolar, dentre outros, facilitando a organização da rede de ensino quanto aos horários ou eventual reposição de aulas, tudo com base na eficiência, transparência e economicidade para a Administração.

No procedimento licitatório em análise, as rotas seriam divididas em 07 (sete) lotes, levando em consideração a natureza das vias utilizadas, assim como a proximidade e similaridade dos trechos de rota, viabilizando, assim, a obtenção da melhor proposta e preço por parte das eventuais empresas participantes na fase externa de licitação, razão pela qual confere ampla



concorrência ao certame, o que resultaria ainda na busca pelo melhor preço e vantajosidade para a Administração Pública.

Sobre esse assunto o Tribunal de Contas da União entende que a administração deverá comprovar que a escolha pela junção de itens foi econômica e vantajosa sob o prisma administrativo, econômico e técnico, conforme consta abaixo:

Acórdão TCU, 5134 - 34 - 14 - 2, Segunda Câmara

(...)

20. Isto porque, **numa licitação, o agrupamento de itens em lotes deve ser visto como alternativa excepcional**, uma vez que **o parcelamento do objeto é medida que se impõe como regra geral**, desde que **não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado nem perda da economia de escala**, conforme preconiza a jurisprudência consolidada no **enunciado sumular 247 do TCU**, verbis:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Nesta senda, a Súmula nº 247/2004 do TCU, trata justamente do presente caso:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

No mesmo diapasão, cita-se novamente jurisprudência daquela Corte de Contas da União, destacando-se o seguinte trecho do Sumário do Acórdão 2.695/2013 – TCU - Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, *in verbis*:

“1. A adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/ lote, concomitantemente com disputa por itens, deve estar obrigatoriamente baseada em robusta e fundamentada justificativa, que demonstre a vantajosidade dessa escolha, comparativamente ao



critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item.”.

A partir da deliberação acima citada, o Informativo de Licitações e Contratos 171, Sessões: 1º e 2 de outubro de 2013, do TCU, assim resumiu essa jurisprudência: “A adoção de critério de adjudicação pelo menor preço global por lote em registro de preços é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores”.

Desta feita, a contratação do transporte escolar privilegiando o critério de julgamento por itens (linhas/rotas específicas), com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade (Art. 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993 e Súmula 247 do TCU), salvo se efetivamente comprovada a economicidade de se fazer o julgamento por lote ou preço global e, nesse caso, se demonstrado que o licitante possui a capacidade operacional de prestar o serviço de todas as rotas, proibida, em qualquer caso, a subcontratação ilícita.

Com base nisso, o critério de julgamento por lote se consubstancia ainda no fato de que o agrupamento de rotas aumenta a distância percorrida e, por consequência, eleva o número de quilômetros dos veículos para transporte escolar, o que resultaria na dissolução dos custos aplicados para a execução do serviço e despesa pública, por conseguinte, a redução do valor do quilômetro.

Segundo a justificativa apresentada pela citada SEMED, a administração ganharia em “capacidade de gestão do contrato, com instrumentos de cobrança efetiva a um único mantenedor de itens semelhantes, com esse cenário existe um único interlocutor/fiscal na gestão dos contratos e um único grupo de itens”. Segue ainda ressaltando que “a divisão em lote neste caso propicia um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, evitando a elaboração de plúrimas e excessivas chamadas, homologações, extratos de contratos, além da economicidade de tempo e agilidade na aquisição dos serviços solicitados, de modo a evitar a reunião em um mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, com vistas a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração (...)”.

Conclui-se, portanto, que a minuta do edital em análise e os seus anexos delineados, encontram-se regulares e em consonância com as normas contidas nas Leis Federais nºs 8.666/93 e 10.520/02, visando a eficiência e economicidade do contrato pela utilização do agrupamento por rotas, na busca



da logística de optar pela utilização de lotes ao invés de itens unitários do julgamento pelo menor preço por lote.

III. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento na legislação federal aplicável no procedimento licitatório em análise, manifestamos entendimento pela Possibilidade Jurídica e **REGULARIDADE DA MINUTA DO EDITAL e seus anexos**, por manifesta conformidade com os ditames legais, para registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar, objetivando atender as demandas da Prefeitura e Secretaria de Educação do Município de Ulianópolis.

Cabe destacar que tal regularidade autoriza o prosseguimento do feito com a sua devida publicação no que concerne aviso do edital na imprensa oficial e jornais de grande circulação, informando que a licitação está aberta para aqueles porventura interessados, em atenção aos Princípios da Isonomia, Publicidade, Transparência, Eficiência e Moralidade do Poder Público.

Por fim, vale destacar, habitualmente, o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta Secretaria Municipal de Administração, caso entenda de forma distinta, para melhor atender ao interesse público.

É o parecer. À conclusão superior.
Ulianópolis, 23 de Fevereiro de 2022.

MIGUEL BIZ
Assessor Jurídico - OAB/PA N° 15.409-B