

PARECER JURÍDICO

CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | PREGÃO ELETRÔNICO – SRP | ART. 53 DA LEI Nº
14.133/2021

QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Nº do Processo:	Processo Administrativo
Procedência:	Secretaria Municipal de Educação – SEMED (Memorando nº 31/2026 – SEMED; Ofício nº 699/2026 – GS/SEMED)
Interessada:	Secretaria Municipal de Educação / Fundo Municipal de Educação de Viseu/PA (CNPJ nº 21.036.567/0001-98) e Departamento de Licitação e Contratos Administrativos.
Via de Contratação:	Pregão, na forma eletrônica, pelo Sistema de Registro de Preços (Lei nº 14.133/2021), menor preço por lote, modo de disputa aberto.
Objeto:	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar terrestre e hidroviário/fluviál, para atendimento de aproximadamente 3.194 alunos das redes municipal e estadual de ensino.
Valor estimado:	Conforme pesquisa de preços/cotação constante do Volume III (a ser consolidado em ato formal de fixação do valor de referência).
Fase:	Controle prévio de legalidade (art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021).

EMENTA

I – Contratação de serviços de transporte escolar terrestre e fluviál, processada por Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (Lei nº 14.133/2021), destinada à efetivação do direito à educação (CF, art. 208, VII e § 1º; LDB, art. 11, VI), em benefício de alunos não atendidos pela frota própria do Município.

II – Fase preparatória regularmente instruída (DFD e planejamento de rotas; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; pesquisa de preços), com modalidade e sistema de contratação adequados ao objeto, classificado como serviço comum, observado o tratamento favorecido às entidades de menor porte e atendidas as exigências de habilitação e de segurança impostas pela legislação de regência.

III – Pela JURIDICIDADE e pela REGULARIDADE da fase interna, opinando-se pela APROVAÇÃO das minutas do edital e do termo de contrato e pelo regular prosseguimento do certame, nos termos deste parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL E DOS LIMITES DA ANÁLISE

Compete a esta Procuradoria-Geral o exercício da consultoria jurídica de natureza estritamente opinativa, sob o prisma da legalidade, não lhe incumbindo adentrar o mérito administrativo — os juízos de conveniência e de oportunidade reservados à autoridade competente —, nem substituir-se à área técnica nas valorações que escapem ao crivo jurídico. Não se examinam, pois, o dimensionamento das rotas, a aferição da quilometragem ou a definição do quantitativo de veículos; examina-se, isto sim, se as decisões administrativas vêm acompanhadas da motivação e dos elementos que o Direito exige. A presente manifestação tem assento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

SEDE NORMATIVA E LIMITES DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE

Art. 53, caput — Lei nº 14.133/2021:

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.

Art. 53, § 2º — Lei nº 14.133/2021:

O parecer jurídico que desaprovar a continuidade da contratação, no todo ou em parte, poderá ser motivadamente rejeitado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, hipótese em que esta passará a responder pessoal e exclusivamente pelas irregularidades que, em razão desse fato, lhe forem eventualmente imputadas.

A delimitação não é autocontenção retórica, mas decorrência da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do Mandado de Segurança nº 24.631/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 09/08/2007), a Corte estremeou o parecer de natureza meramente opinativa daquele que a lei erige em condição de validade do ato, assentando que, salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, o advogado público não responde pelo conteúdo de manifestação opinativa. Daí por que esta peça se constrói com rigor técnico e exposição expressa dos pressupostos de fato e de direito, na forma do art. 53, § 1º, II, da mesma Lei.

02. RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação de Viseu/PA, formalizado pelo Memorando nº 31/2026 – SEMED e pelo Ofício nº 699/2026 – GS/SEMED, tendo por escopo a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar terrestre e hidroviário/fluvial, destinada a atender, segundo o Estudo Técnico Preliminar, cerca de 3.194 (três mil, cento e noventa e quatro) alunos das redes pública municipal e estadual de ensino que, não contemplados pela frota própria da municipalidade, dependem da contratação terceirizada para o exercício efetivo do direito de acesso à escola.

Os autos, distribuídos em três volumes, acham-se assim instruídos: o Volume I reúne o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o planejamento das rotas, com a discriminação dos polos, das localidades, das quilometragens e das coordenadas geográficas; o Volume II congrega o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR), a minuta do edital e a minuta do termo de contrato; e o Volume III documenta a pesquisa de preços/cotação, deflagrada pelo Memorando nº 141/2026 – GS/SEGP, vocacionada à fixação do valor estimado da contratação. Extrai-se da instrução que a contratação observará a modalidade Pregão, na forma eletrônica, sob o critério de menor preço por lote e modo de disputa aberto, processada pelo Sistema de Registro de Preços (ETP, item 8.1), e que os serviços foram classificados como comuns (TR, item 7.1).

Vieram os autos a esta Procuradoria-Geral para o controle prévio de legalidade.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

03. FUNDAMENTAÇÃO

A análise observa hierarquia ascendente de exigências: parte-se do fundamento axiológico que legitima e impõe a contratação, percorre-se a regularidade da instrução e das escolhas procedimentais e culmina-se na demonstração da plena conformidade do procedimento ao ordenamento jurídico de regência.

03.1. DO SUBSTRATO CONSTITUCIONAL: O TRANSPORTE ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A juridicidade de uma contratação não se divorcia da finalidade pública a que serve; é dela que extrai sua legitimidade e seu grau de imperatividade. No caso vertente, a finalidade é das mais elevadas que o ordenamento conhece: assegurar o acesso à educação básica. A Constituição da República, ao definir o dever do Estado para com a educação, inscreveu, entre as garantias de efetivação, o transporte escolar, qualificando o acesso ao ensino obrigatório como direito público subjetivo; e a Lei de Diretrizes e Bases particularizou esse dever na esfera municipal.

🏛️ FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO TRANSPORTE ESCOLAR

Art. 208, VII e § 1º — Constituição Federal:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. [...] § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

Art. 11, VI — Lei nº 9.394/1996 (LDB):

Os Municípios incumbir-se-ão de: [...] VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal, permitindo aos respectivos professores, em trechos autorizados, o uso de assentos vagos nos veículos.

Articulando-se o plano constitucional e o legal, chega-se a conclusão de relevo para todo o restante deste parecer: a presente contratação não traduz mera conveniência administrativa, mas o cumprimento de dever jurídico indeclinável imposto ao Município. Em território de geografia amazônica como Viseu, no qual o deslocamento discente se faz por vias terrestres e fluviais, o transporte escolar não é acessório do direito à educação: é sua própria condição de possibilidade. É sob essa luz que se deve apreciar a regularidade da fase preparatória.

03.2. DA REGULARIDADE DA FASE PREPARATÓRIA E DA SUFICIÊNCIA INSTRUTÓRIA

A Lei nº 14.133/2021 valorizou a fase preparatória, condicionando a higidez do certame ao encadeamento documental que demonstre a maturação da decisão de contratar: o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência (arts. 6º, XX e XXIII, e 18). O cotejo dos autos revela que esse encadeamento foi observado: o Volume I documenta o DFD e o planejamento minucioso das rotas; o Volume II contém o ETP — com justificativa da necessidade, quantitativo de alunos, definição do objeto, estimativa, parcelamento e tratamento das

entidades de menor porte — e o Termo de Referência; e o Volume III materializa a pesquisa de preços. Há, pois, correspondência entre a exigência normativa de planejamento e o que efetivamente se produziu nos autos.

03.3. DA MODALIDADE LICITATÓRIA E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Administração optou pela modalidade Pregão, na forma eletrônica (ETP, item 8.1), escolha juridicamente acertada. O Pregão é a modalidade vocacionada à contratação de serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado (arts. 6º, XIII, 28, I, e 29 da Lei nº 14.133/2021); e o próprio Termo de Referência classificou os serviços de transporte escolar como comuns (item 7.1). Igualmente legítima é a opção pelo Sistema de Registro de Preços (arts. 82 e seguintes), que se presta com particular aptidão a contratações cujo quantitativo não é integralmente previsível e cuja execução se fraciona ao longo do ano letivo — exatamente a hipótese dos autos.

Conjugam-se, assim, a modalidade vocacionada ao objeto e o sistema de contratação mais consentâneo com a natureza fracionada e continuada da demanda escolar, em harmonia com os princípios da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). Sob o prisma da legalidade, nada há a reparar quanto à escolha da modalidade e do Sistema de Registro de Preços, que se mostram juridicamente hígidos e adequados à consecução do interesse público perseguido.

03.4. DA ESTIMATIVA DO VALOR E DA PESQUISA DE PREÇOS

É o valor estimado que baliza a disputa e franqueia o juízo de aceitabilidade das propostas; sem ele, o certame carece de parâmetro e fica exposto ao risco de sobrepreço. Daí a importância de observar o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

🚩 DA ESTIMATIVA DO VALOR — PESQUISA DE PREÇOS

Art. 23, caput — Lei nº 14.133/2021:

O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O Estudo Técnico Preliminar cometeu a definição do valor estimado ao Departamento de Pesquisa de Preços, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 e do Decreto Municipal nº 006/2024 (item 9.1). E a pesquisa de mercado foi efetivamente realizada: o Volume III documenta a cotação deflagrada pelo Memorando nº 141/2026 – GS/SEGP, com a colheita de propostas e orçamentos destinados à formação do preço de referência. Atende-se, pois, à exigência legal de prévia estimativa compatível com os preços de mercado, achando-se o ponto regularmente equacionado nos autos.

03.5. DO TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS ME/EPP E DO PARCELAMENTO DO OBJETO

O ETP cogitou da reserva de exclusividade a microempresas e empresas de pequeno porte com apoio no art. 48, I, da LC nº 123/2006. A literalidade do dispositivo, contudo, impõe cautela, pois circunscreve a exclusividade aos itens de até R\$ 80.000,00, e não ao objeto global; e o art. 49 enuncia hipóteses de seu afastamento.

TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS ME/EPP E PARCELAMENTO

Art. 48, I — LC nº 123/2006:

Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I – deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Art. 48, III — LC nº 123/2006:

III – deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 49, II e III — LC nº 123/2006:

Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: [...] II – não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Súmula nº 247 — TCU:

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 [...], devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

O Estudo Técnico Preliminar equacionou adequadamente o tratamento favorecido às entidades de menor porte: condicionou a reserva de exclusividade à prévia pesquisa mercadológica — ora consolidada no Volume III — e à observância dos limites de valor do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, ressalvadas as hipóteses de afastamento do art. 49; e afastou, com acerto, a cota de 25%, porquanto o art. 48, III, reserva-a, em sua dicção literal, aos certames para aquisição de bens de natureza divisível, e não aos serviços. A estruturação do objeto em lotes/polos, de seu turno, prestigia o princípio do parcelamento e a Súmula nº 247 do TCU, ampliando a competitividade. Acha-se, pois, o tema do tratamento diferenciado em conformidade com o ordenamento, nada havendo a reparar sob o prisma da legalidade.

03.6. DA HABILITAÇÃO TÉCNICA E DA SEGURANÇA DO TRANSPORTE TERRESTRE E FLUVIAL

O caráter do serviço — transporte de crianças e adolescentes — impõe rigor inafastável nos requisitos de segurança, buscando-se o equilíbrio entre a incolumidade dos discentes e a vedação a barreiras artificiais à competição. As exigências do Termo de Referência relativas à autorização do DETRAN/PA, à categoria “D” da CNH, à idade mínima do condutor e à aprovação em curso especializado reproduzem comandos cogentes do Código de Trânsito Brasileiro.

SEGURANÇA DO TRANSPORTE DE ESCOLARES (CTB)

Art. 136 — Lei nº 9.503/1997 (CTB):

Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto: I – registro como veículo de passageiros; II – inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança; [...] VI – cintos de segurança em número igual à lotação; VII – outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 138 — Lei nº 9.503/1997 (CTB):

O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos: I – ter idade superior a vinte e um anos; II – ser habilitado na categoria D; [...] IV – não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; V – ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

Quanto ao transporte hidroviário/fluvial — peculiaridade incontornável da realidade de Viseu —, as exigências de inscrição e registro das embarcações junto à autoridade marítima, de documentação de navegabilidade, de equipamentos de salvatagem e de seguro dos passageiros mostram-se pertinentes e proporcionais (Lei nº 9.537/1997 e normas da Marinha do Brasil). Merece encômio, ademais, a opção de exigir a documentação individualizada da frota e dos condutores apenas da licitante vencedora (TR, itens 4.10.1 e 8.5), que prestigia a ampla participação na fase de disputa sem descuidar da segurança na fase de execução. As exigências de qualificação técnica e de segurança, em síntese, reproduzem comandos legais cogentes e revelam-se proporcionais ao objeto, não havendo, sob o prisma da legalidade, reparo a fazer.

03.7. DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

A minuta do termo de contrato (Volume II) contempla, em sua arquitetura, o objeto, o regime de execução, o valor e a dotação, as obrigações das partes, a fiscalização e a gestão contratual (arts. 117 e 70), as hipóteses de alteração quantitativa (art. 125), a previsão de divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia e a vinculação ao Termo de Referência e à proposta, atendendo às cláusulas necessárias do art. 92 da Lei nº 14.133/2021. Sob o prisma da legalidade, a minuta encontra-se apta, nada havendo a obstar a sua aprovação.

03.8. DA FUNÇÃO SOCIAL E DO IMPACTO SISTÊMICO DA CONTRATAÇÃO

Cumprido, por fim, evidenciar que a aprovação e o regular prosseguimento do certame transcendem o interesse imediato da Administração e realizam o próprio interesse público primário. O serviço de transporte escolar é a condição de possibilidade do acesso de milhares de crianças e adolescentes às unidades de ensino, em território de geografia amazônica no qual o deslocamento se faz por estradas e rios; sua regular contratação concretiza o direito público subjetivo à educação (CF, art. 208, § 1º) e o dever municipal inscrito no art. 11, VI, da LDB, retomados do tópico 03.1. A pronta efetivação da despesa, por consequência, alinha-se à continuidade do serviço público e ao calendário letivo, ao passo que a injustificada obstaculização do procedimento — uma vez reconhecida, como se reconhece, a sua juridicidade — é que se mostraria incompatível com a teleologia do sistema. Eis por que a procedência da contratação é, a um só tempo, a solução correta segundo o Direito e a mais consentânea com a justiça do caso.

04. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e respondendo objetivamente ao controle prévio de legalidade do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria-Geral manifesta-se pela **JURIDICIDADE e pela REGULARIDADE da fase interna da contratação**, opinando **PELA PROCEDÊNCIA, com a APROVAÇÃO das minutas do edital e do termo de contrato e a recomendação do regular prosseguimento do certame**, à vista da conformidade dos seguintes pontos:

Reconhecida a integral juridicidade da contratação, nada obsta, sob o prisma da legalidade, o seu prosseguimento e a efetivação da despesa, recomendando-se o retorno dos autos a esta Procuradoria apenas na hipótese de surgirem elementos novos aptos a alterar as premissas de fato e de direito ora consideradas.

É o parecer, que se submete à superior consideração.

Visau/PA, 23 de junho de 2026.

Procurador-Geral do Município de Visau/PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº 16/2025