



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**PARECER LICITATÓRIO N° 190/2024/PROGEM**

**Interessada:** Comissão Permanente de Licitação (CPL)

**Assunto:** Pregão Eletrônico. Processo Administrativo n° 085/2024 – Processo Licitatório n° 078/2024 – Pregão Eletrônico n° 016/2024. Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE.

À CPL,

**EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. MOBILIÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 085/2024, PROCESSO LICITATÓRIO N° 078/2024, PREGÃO ELETRÔNICO N° 016/2024. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.**

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico formalizado pelo Sr. Presidente da CPL, Givanildo Medeiros do Nascimento, por intermédio do Memorando 468/2024/CPL e encaminhado à PROGEM **acerca da possibilidade jurídica da formalização do Processo Licitatório n° 078/2024, na modalidade Pregão Eletrônico n° 016/2024, tipo menor preço global, cujo objeto consiste no Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE.**

O processo veio acompanhado de:

1. Termo de Abertura do vol. 01 - Processo Administrativo n° 85/2024, Processo Licitatório n° 78/2024 sob a Modalidade Pregão Eletrônico de n° 016/2024 – subscrito por Pedro Emanuel - Pregoeiro, fls. 01;
2. Documento de Formalização de Demanda, subscrito por Cristiano José de Paula – Solicitante, Mauro José da Silva – Secretário de Educação, fls. 02 – 04;
3. Termo de Adesão ao “Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE”, que entre si celebram o Estado de Pernambuco, através da Secretaria de Educação e Esportes e a Prefeitura Municipal de Camaragibe, fls. 05 – 10;
4. Georreferenciamento dos Percursos Escolares das Escolas Estaduais em Camaragibe – PE, fls. 11 – 18;
5. Mapas dos Percursos Escolares das Escolas Estaduais, fls. 19 – 50;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

6. ART Obra/ Serviço nº PE 20241163829, fls. 51 – 52;
7. Resumo - Composição de Custo, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 53;
8. Planilha Orçamentária, subscrita por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 54;
9. Geolocalização das Escolas Atendida, subscrita por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 55;
10. Quadro de Roras, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 56;
11. Custos Fixos e Variáveis do Ônibus, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 57;
12. Dados de Entrada, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 58;
13. Composições de Preços Unitários, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 59;
14. Depreciação e Inflação, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 60;
15. Taxa de Manutenção, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 61;
16. Encargos Sociais, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 62;
17. BDI, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 63;
18. Cotações, subscrito por Francisco Pio – Engenheiro Civil, fls. 64;
19. ART Obra/ Serviço nº PE20241160775 – Rascunho sem validade, fls. 65;
20. ART Obra/ Serviço nº PE20241160775, fls. 66;
21. Declaração de Obtenção de Preços, subscrita por Francisco Pio – Engenheiro Civil, e Mauro José da Silva – Secretário Municipal de Educação, fls. 67;
22. Estudo Técnico Preliminar, subscrito por Artony Carlos – Coordenador de Transporte Escolar, Cristiano José de Paula – Responsável pelo Estudo Técnico Preliminar da Equipe de Planejamento de Contratações – SECED, Alexsandro de Souza Ferreira – Responsável pela validação do Estudo Técnico Preliminar, fls. 68 – 78;
23. Termo de Referência, subscrito por Alexsandro de Souza Ferreira – Responsável pela Elaboração do Termo de Referência, e Mauro José da Silva – Responsável pela validação e autorização/ Secretário Municipal de Educação, fls. 79 – 123;
24. Anexos do Termo de Referência, fls. 124 – 135;
25. Mapa de Risco, subscrito por Cristiano José de Paula – Diretor Administrativo Financeiro, e Mauro José da Silva – Secretário Municipal de Educação, fls. 136 – 142;
26. Minuta do Contrato, fls. 143 – 148;
27. Anexo – Ata de Registro de Preços fls. 149 – 157;
28. Memorando nº 649/2024 SECED à CPL – Autorização Abertura de Processo Licitatório, subscrito por Mauro José da Silva – Secretário Municipal de Educação, fls. 158 – 160;
29. E-mail SECED à CPL – Encaminhamento Documentação, fls. 161;
30. Memorando nº 466/2024 CPL à SECED – Devolução do Processo Administrativo, subscrito por Pedro Emanuel – Agente de Contratação/ Pregoeiro, fls. 162 – 165;
31. Termo de Referência - Retificado, subscrito por Alexsandro de Souza Ferreira – Responsável pela Elaboração do Termo de Referência, e Mauro José da Silva – Responsável pela validação e autorização/ Secretário Municipal de Educação, fls. 166 – 170;
32. E-mail SECED à CPL – Encaminhamento Documentação, fls. 171;
33. Portaria nº 83/2024 – Designa servidoras (es) para atuar como Agentes de Contratação e integrar Comissão de Contratação nos procedimentos de contratação regidos pela Lei nº 14.133/2021, fls. 172 – 173;
34. Autuação do Processo Licitatório nº 78/2024 sob a Modalidade Pregão Eletrônico nº 016/2024, subscrito por Pedro Emanuel Silva – Pregoeiro, fls. 174;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

35. Minuta do Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 016/2024, fls. 175 – 207;
36. Anexo I – Estudo Técnico Preliminar, fls. 208 – 219;
37. Termo de Referência e Anexos, fls. 220 – 272;
38. Anexo I-A Projetos Executivos, fls. 273;
39. Anexo I-B Planilha Orçamentária – Resumo Geral, fls. 274 - 280;
40. Anexo I-C Composições de Custos referentes aos Preços Unitários, fls. 281 – 286;
41. Anexo I-D Demonstrativo da Composição Analítica da Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, fls. 287;
42. Anexo I-F – Encargos Sociais, fls. 288;
43. Anexo I – Modelo de Proposta, fls. 289 - 290;
44. Anexo III – Declarações Complementares, fls. 291;
45. Anexo III-A – Declaração de Enquadramento, fls. 292;
46. Anexo III-B – Declaração de Conhecimento das Condições Legais para o Cumprimento das Obrigações, fls. 293;
47. Anexo III-C – Declaração de Conhecimento Pleno das Condições Locais para o Cumprimento das Obrigações, fls. 294;
48. Anexo III-D – Declaração de Visita Técnica, fls. 295;
49. Anexo IV – Minuta da Ata de Registro de Preços, fls. 296 – 303;
50. Anexo V – Minuta do Contrato, fls. 304 – 310;
51. Memorando nº 468/2024 CPL à PROGEM – Solicitação de Parecer Jurídico, subscrito por Pedro Emanuel – Pregoeiro Oficial.

**Estimativa máxima para a contratação: R\$ 2.326.194,17 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, cento e noventa e quatro reais, e dezessete centavos).**

É o breve relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

Inicialmente, registre-se que a manifestação que seguirá limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, tomando-se por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, que até a presente data contém **310 (trezentos e dez) laudas**.

**Ressalta-se que a análise jurídica se atenta à regularidade técnico-formal do processo licitatório e contratações públicas.**

No caso concreto, trata-se de Processo Licitatório nº 078/2024, na modalidade Pregão Eletrônico nº 016/2024, formação de Registro de Preços para eventual contratação



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE.

**2.1. DA AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA/CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL:**

Registre-se que a dispensa da assinatura da Prefeita é regular nos casos em que o Secretário da pasta responsável também seja ordenador de despesas e tenha, portanto, autonomia para realizar isoladamente a referida autorização para contratação.

No caso dos autos, verifica-se às fls.158 – 160, o Memorando nº 649/2024 SECED à CPL – Autorização Abertura de Processo Licitatório, devidamente subscrito por Mauro José da Silva – Secretário Municipal de Educação.

**2.2. PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP).**

Sobre o pregão, destaca-se que consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 14.133/21 para a **aquisição de bens e serviços comuns** no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos termos do parágrafo único do art. 29 do referido Diploma Legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos *padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

O pressuposto legal para o cabimento do pregão, destarte, é a **caracterização do objeto do certame como “comum”**. O enquadramento do objeto da licitação como realização de serviços comuns, por sua vez, implica a análise do mercado e do conhecimento dos padrões de desempenho e de qualidade estabelecidos.

Não obstante, o art. 6º, XLI da referida Lei 14.133/21 determinou ainda que pregão é a *modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*.

Ocorre que, embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado.

Tal situação deu abertura a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais coerente com o que se entende por cabível e legal. Neste horizonte, convém mencionar o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, *in verbis*:

(...)

**Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade.** O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: ‘Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado’. Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU n.º 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei n.º 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmo, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão n.º 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

---

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

'Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.' (grifei).

**44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.**

*Acórdão 555/2008-TCU-Plenário*

Nota-se, portanto, que o campo de incerteza transmitido pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado. Sobre o tema, observa-se o voto do Acórdão 841/2010 Plenário, veja-se:

3. Assim, na linha do entendimento do Tribunal, **uma vez devidamente caracterizado pelo gestor o serviço de engenharia que seja comum**, há que se utilizar o pregão, um instrumento de eficácia para a Administração Pública, capaz de propiciar a ampliação da concorrência e, portanto, o recebimento de melhores ofertas.

**Acórdão:**

9.1. aprovar o presente projeto de súmula, na forma do texto constante do anexo ao voto que fundamenta este acórdão;

Neste sentido, **é indispensável que seja apesentado a Justificativa de Enquadramento do objeto como Serviço Comum, a ser subscrita pelo responsável técnico competente.**

Por outro lado, acostou-se aos autos a Portaria 83/2024, que designa servidores para atuar como Agentes de Contratação e integrar a Comissão de Contratação nos procedimentos de contratação regidos pela Lei nº 14.133/2021, às fls. 172 – 173.

Não obstante, a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços - SRP encontra-se prevista no inciso XLV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. A Seção V da referida Lei, por sua vez, estabelece as regras gerais acerca do funcionamento do Sistema; por sua



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

vez, o Decreto Municipal nº 009/2024, que consolida a aplicação da Lei Federal nº 14.133/21 no Município de Camaragibe/PE, regula em sua Seção I sobre essa modalidade de contratação.

Neste sentido, em se tratando de SRP - Sistema de Registro de Preços, determinou-se ainda no art. 6º, XVI, da Lei Federal nº 14.133/21 no que concerne especificamente a esta forma de processamento, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência. Sendo assim, encontra-se de acordo com a modalidade de licitação ora pretendida.

Importante ressaltar que o Decreto Municipal nº 009/2024, que regulamenta, entre outras coisas, o SRP, em seu art. 126, fez previsão no mesmo sentido, de maneira que se pode concluir que a utilização do pregão para registro de preços de bens e serviços comuns é a modalidade licitatória compatível com a legislação aplicável.

Os incisos do artigo 120 do Decreto Municipal nº 009/2024 trazem as situações nas quais poderá ser adotado, o Sistema de Registro de Preços, senão vejamos:

*Art. 120. O Sistema de Registro de Preços será adotado, em especial:*  
***I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;***

***II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, em regime de tarefa;***

***III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade; ou***

***IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pelo Município.***

*(g.n.)*

Nos termos do Manual de Orientações e Jurisprudências do TCU (pág. 243), o Sistema de Registro de Preços se refere a “*cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração. (...) No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período”.*

Em síntese, essa modalidade leva em consideração o tipo de bem ou serviço prestado, sua contratação constante, além da impossibilidade de definição prévia da quantidade necessária de um determinado produto ou o ritmo de entrega.

Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às **contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública**. Nesse caso, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo “comum”<sup>1</sup>. (CGU – Manual de Sistema de Registro de Preços – Edição Revisada – 2014 p. 22). - Acórdão 2197/2015-Plenário, TC 028.924/2014-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 2.9.2015-

A hipótese prevista pelo inciso IV do art. 120 do Decreto nº 009/2024 se relaciona com o atendimento da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento da contratação, **condições estas que precisam ser certificadas pelas secretarias envolvidas, atestando-se a impossibilidade de definir previamente o quantitativo do produto licitado**.

Neste contexto, apresentou-se a seguinte justificativa para Estimativa das quantidades, no item 4 do Estudo Técnico Preliminar:

Não obstante o estudos e dados técnicos operacionais colhidos em levantamento de campo e estudos (Georreferenciados - Anexo 1), realizado pelo Geógrafo Ismael Batista Botelho, inscrito no CREA/PE RNP 1815684690, a Secretaria de Educação levou em consideração os serviços prestados nos anos de 2019/2020 e 2022 determinando as rotas contempladas no presente estudo, conforme disposto no Anexo 1.

Portanto, torna-se evidente que a contratação dos serviços de transporte escolar para os alunos da rede estadual do Município de Camaragibe constitui uma necessidade contínua, seja para manter os alunos já matriculados na rede, seja para atender ao aumento gradual do quadro de alunos ao longo dos anos. Dessa forma, torna-se impraticável não estimar as quantidades de rotas, veículos e alunos sem os levantamentos Georreferenciados com precisão o número de veículos que precisarão serem contratados para a realização do transporte escolar no atual e no próximo exercício, dada a natureza das demandas que surgem gradualmente ao longo do tempo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Ao se considerar o histórico dos serviços de transporte escolar pela Secretaria de Educação do Município de Camaragibe, observa-se que a instituição tem buscado regularmente modernizar e adequar sua frota de veículos às demandas crescentes e evolutiva das atividades educacionais na realização do transporte escolar dos alunos das Redes Municipal e Estadual. A contratação dos serviços terceirizados de transporte escolar fundamenta-se na necessidade de cumprir e atender ao "PROGRAMA ESTADUAL DE TRANSPORTE ESCOLAR (PETE)"

A estimativa dos veículos, conforme diretrizes técnicas e boas práticas de gestão, geralmente é estimada através de levantamento de campo e estudos georreferenciados que varia de acordo com fatores como tipo de pavimento, distância entre o local de partida e o destino final, quantidade de alunos e turnos.

No entanto, orienta-se ainda que seja devidamente **certificado pela secretaria demandante a impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato de itens a serem licitados**, além de ser **acostado os documentos que lhes deram suporte**, conforme supramencionado.

Ademais, **deverá ainda ser devidamente realizado procedimento público de intenção de registro de preços - IRP**, conforme estabelecido no art. 121, I, do Decreto Municipal nº 009/2024, e art. 86 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade de realização deste, deverá ser devidamente apresentada **Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP**.

Outrossim, orienta-se ainda que seja devidamente acostado aos autos a **Declaração de Inexistência de Contrato Vigente**.

### **2.3. LICITAÇÃO - ITENS EXCLUSIVOS A ME E EPP E COTAS RESERVADAS.**

A Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, no intuito de conferir eficácia material à previsão constitucional ao art. 170, IX, e 179 da CRFB/88, a prevê:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.*

*Art. 48. 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); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)*

*II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;*

*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.*

Porém, existem situações que se excetam às regras de tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), previstas nos arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006. Veja-se:

*Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:*

*I - (Revogado); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)*

*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;*

*IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Compulsando os autos, verifica-se que o licitação em tela é do tipo menor preço global. Desta forma, nota-se que o valor total estimado da licitação ser superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), não havendo a **destinação exclusiva da licitação para ME, EPP e MEI, em respeito ao art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006.**

#### 2.4. TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Quanto ao **Termo de Referência**, o órgão ou entidade interessada, através de servidor identificado (com nome, matrícula e assinatura), deve indicar, de forma clara, concisa e objetiva:

- a) a necessidade do órgão e a especificação do objeto a ser contratado, com a definição das características básicas de cada produto (tamanho, cor, capacidade, modelo etc.) ou do serviço;
- b) os critérios de aceitação do objeto;
- c) a estratégia de suprimento ou metodologia;
- d) o cronograma físico-financeiro (se for o caso);
- e) os prazos de execução e de recebimento provisório e definitivo;
- f) os prazos e forma de pagamento;
- g) os deveres das partes;
- h) os procedimentos de fiscalização e de gerenciamento do contrato;
- i) os requisitos de qualificação exigidos da futura contratada;
- j) a garantia (se for o caso);
- k) as sanções aplicáveis e todas as demais condições.

Conforme consta nos autos, a versão final do Termo de Referência consta às fls. 79 - 123, devidamente subscrito por Alexsandro de Souza Ferreira – Responsável pela Elaboração do Termo de Referência, e Mauro José da Silva – Responsável pela validação e autorização/ Secretário Municipal de Educação. Outrossim, apresenta-se ainda retificação do Termo de Referência às fls. 166 – 170, subscrito por Alexsandro de Souza Ferreira – Responsável pela Elaboração do Termo de Referência, e Mauro José da Silva – Responsável pela validação e autorização/ Secretário Municipal de Educação.

Considerando o item 1.1 do Termo de Referência, **delimita-se o objeto como Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

No que tange às exigências de qualificação técnica, estas apenas se justificam a bens e serviços caracterizados como algum nível de complexidade que justifique a correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

Ou seja, para que sejam legitimamente estabelecidas exigências de qualificação técnica, mostra-se indispensável a respectiva justificação quanto à exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional aos licitantes, a qual deve se restringir apenas ao mínimo necessário para cumprimento do objeto licitado, conforme Súmula nº 263 do TCU:

*Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

Desta forma, observa-se que consta no Item 8 do Termo de Referência – Dos critérios de seleção do Fornecedor, fls. 93:

**8.1.** Apresentação de um ou mais atestado(s) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove(m):

**8.1.1.** Aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, demonstrando que a licitante administra ou administrou serviços terceirizados, com, no mínimo, 50%(cinquenta por cento) do número de veículos.

**8.1.1.1.** A Administração justifica a necessidade de apresentação do percentual mínimo de 50% indicado no subitem 8.1.1. por se tratar de contratação de serviço contínuo e por demandar a contratação de 22 (vinte e dois) ônibus, fundamentando tal exigência no art. 67, II, § 2º da Lei 14.133/21, no subitem 10.6da Instrução Normativa Nº 5 de 25 de maio de 2017 e no Acórdão 1214/2013 do TCU.

**8.1.1.2.** Poderão ser somados os quantitativos de mais de um atestado para que seja obtido o mínimo do quantitativo licitado. Devendo constar a discriminação dos serviços prestados.

**8.1.1.3.** Os atestados apresentados poderão ser diligenciados de acordo como art. 64, I da Lei 14.133/2021.

**8.1.2.** Experiência mínima de 03 (três) ano na prestação de serviços terceirizados, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura desta licitação, admitindo-se o somatório de atestados, desde que estes



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

contemplem execuções em períodos distintos.

**8.1.2.1.** A Administração justifica a necessidade de comprovação de experiência mínima de 03 (três) anos indicado no subitem 8.1.2. por se tratar de contratação de serviço contínuo que poderá ser renovado por um período máximo decenal, como forma de evitar que a Administração contrate empresa inexperiente e que não tenha condições de cumprir o contrato durante todo o seu período, fundamentando tal exigência no art. 67, II, § 5º da Lei 14.133/21, na alínea "b" do subitem 10.6 da Instrução Normativa Nº 5 de 25 de maio de 2017 e no Acórdão 1214/2013 do TCU.

**8.1.3.** Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou de corrido no mínimo 01 (um) ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior.

**8.1.4.** Não serão aceitos atestados emitidos pelo licitante, em seu próprio nome, nem qualquer outro em desacordo com as exigências do edital.

**8.1.5.** As licitantes deverão disponibilizar, quando solicitadas, todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados de capacidade técnica apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.

Sabe-se que é indispensável que seja apresentada a respectiva justificativa para a previsão do item 08 do Termo de Referência, replicado no item 14.4 do Edital, desta exigência de qualificação técnico-profissional, vinculada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, demonstrando sua adequação ao nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

**Sendo assim, é indispensável que seja formulada a respectiva justificativa para a previsão desta exigência de qualificação técnico-profissional, para que se demonstre sua adequação a eventual nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens a serem licitados.**

## **2.5. DA FORMAÇÃO DE PREÇOS E ATUALIZAÇÃO:**

A estimativa prévia do valor da contratação através dos seguintes meios de pesquisa:

- (a) portal de compras governamentais;
- (b) mídia especializada e sítios eletrônicos;
- (c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e;
- (d) cotação com fornecedores.

Nesse sentido, a Resolução Conjunta CGM nº 001/2020 dispõe expressamente a ordem de prioridade a ser seguida para a formação de preço das licitações municipais neste



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Município de Camaragibe:

*Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:*

*I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepreuos.plamyamenlo.gou.br>; desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período até 1 (um) ano anterior à data de e divulgação do instrumento convocatório. No caso de medicamentos e produtos para a saúde, a pesquisa deve ser realizada inicialmente no Banco de Preços em Saúde (BPS), disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, observado o mesmo lapso temporal indicado para as pesquisas realizadas no Painel de Preços;*

*II - portal do Banco de Preços ([www.bancodeprecos.com.br](http://www.bancodeprecos.com.br)), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*III - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos e especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou*

*V - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.*

*§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo.*

Apenas quando não seja possível se formar o orçamento referencial com base nas mencionadas fontes de pesquisa, ou seja, quando a única maneira de compor o preço referencial for por meio de cotações de mercado, o responsável técnico pela pesquisa deverá certificar e demonstrar tal inviabilidade nos autos.

A estimativa deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

será realizada a licitação – local, regional ou nacional. A cotação de preços no mercado deverá conter pelo menos, 3 (três) orçamentos, exceto impossibilidade ou inexistência no mercado, o que deve ser expressamente justificado.

As cotações devem apresentar, necessariamente, o preço unitário e total, o nome da empresa consultada, o nº da inscrição no CNPJ, endereço e telefone comerciais, nome e assinatura da pessoa responsável pelo conteúdo e validade da proposta, conforme inciso II, §3º do art. 4º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

Deve ser elaborada e autuada planilha que consolide a consulta de mercado realizada e reflita a média dos preços obtidos, desconsiderando-se os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, conforme parâmetros constantes no art. 6º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

A planilha orçamentária, assim como as cotações diretas realizada junto às empresas do ramo, devem estar ordenadas em conjunto e conter, obrigatoriamente, o atesto do setor técnico competente que as realizou.

A estimativa serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa a ser contratada e, ainda, como parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, mediante declaração de inexequibilidade ou desclassificação das propostas.

No caso concreto, a média de preços foi elaborado sob a responsabilidade de Francisco Pio – Engenheiro Civil, conforme cotação acostada às fls. 64. **No entanto, orienta-se ainda que seja devidamente realizado o atesto da cotação pelo setor técnico responsável desta Prefeitura.**

Do mesmo modo, apresentou-se às fls. 67, Declaração de Obtenção de Preços, subscrita por Francisco Pio – Engenheiro Civil, e Mauro José da Silva – Secretário Municipal de Educação, deverá ainda **ser emitida Declaração acerca de Razoabilidade de Preços**, pelo setor técnico competente, atestando que os valores constantes na Planilha Orçamentária são vantajosos para o Município de Camaragibe.

## **2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:**

Deve-se esclarecer ainda que o SRP apenas deve ser adotado nas circunstâncias



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

legalmente autorizadas, especialmente porque, no que concerne à dotação orçamentária, a licitação para registro de preço somente exige a dotação orçamentária na formalização contratual, conforme disposto no art. 127, do Decreto Municipal nº 009/2024, veja-se:

*Art. 127. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.*

Sendo assim, há de se ressaltar e alertar que é vedado à Administração Pública adotar o Sistema de Registro de Preços como mecanismo para afastar a exigência legal de apresentação da dotação orçamentária previamente à licitação (regra geral, apenas excepcionada nas licitações destinadas ao registro de preço), sob pena de desvirtuação ilícita do instituto, o que enseja, inclusive nulidade do ato e responsabilidade funcional daquele que lhe tiver dado causa, conforme art. 150 da Lei nº 14.133/21:

*Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.*

Neste sentido, **deverá ser emitida Declaração de Disponibilidade de Orçamentária**, para o Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE.

## **2.7. DO EDITAL, MINUTA DO CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Pontua-se aqui que o **Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro**. Ademais, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 143/148, **orienta-se ainda que a mesma seja devidamente subscrita pelo responsável técnico de sua elaboração**.

**Ademais, ressalvado as retificações já transcritas no corpo deste parecer, verifica-se que os demais itens da Minuta do Edital, Ata de Registro de Preços e**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**Minuta Contratual encontra-se em conformidade com o permissivo legal, quer seja a Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 009/2024.**

## **2.8. PRINCÍPIO DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES**

Pontua-se ainda que de acordo com o princípio da segregação de funções, devem ser designados servidores distintos para atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade dos atos administrativos.

Tal princípio defluía dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa já consagrado pela doutrina e jurisprudência (a exemplo do Acórdão 5615/2008-TCU-Segunda Câmara (relator ministro Raimundo Carreiro) e, agora, com a nova lei de licitação e contratos, virou norma no art. 5º da Lei 14.133/2021. De acordo com o TCU, é necessário:

*"(...) Identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas"<sup>1</sup>.*

Conclui-se, pois, que é necessário verificar quais dessas competências podem ser exercidas por agentes diversos para que, assim, reforce-se a segurança quanto a eventual risco de ocultação de erros, conflito de interesses e ocorrência de fraudes.

**Desta forma, alerta-se, desde já, para que seja observado o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios**

---

<sup>1</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, 2020



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

### 3. CONCLUSÃO

Em vista de tudo quanto exposto, esta Procuradoria Municipal, no exercício da atribuição prevista *ex lege*, considerando-se o material instrutório dos autos, **opina pela POSSIBILIDADE CONDICIONADA do Pregão Eletrônico nº 016/2024, Processo Administrativo nº 085/2024, cujo objeto consiste Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE, desde que ANTERIORMENTE à sua publicação sejam atendidas as recomendações expostas neste opinativo jurídico, as quais seguem transcritas:**

- i. É indispensável que seja apresentado a **Justificativa de Enquadramento do objeto como Serviço Comum**, a ser subscrita pelo responsável técnico competente;
- ii. Orienta-se ainda que seja devidamente **certificado pela secretaria demandante a impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato de itens a serem licitados**, além de ser **acostado os documentos que lhes deram suporte**, conforme supramencionado;
- iii. Ademais, **deverá ainda ser devidamente realizado procedimento público de intenção de registro de preços - IRP**, conforme estabelecido no art. 121, I, do Decreto Municipal nº 009/2024, e art. 86 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade de realização deste, deverá ser devidamente apresentada **Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP**;
- iv. Orienta-se ainda que seja devidamente acostada aos autos a **Declaração de Inexistência de Contrato Vigente**;
- v. É indispensável ainda que seja formulada a respectiva **justificativa para a**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**previsão da exigência de Qualificação técnico-profissional**, disposta no item 8 do Termo de Referência, e replicada no item 14.4 do Edital, **para que se demonstre sua adequação a eventual nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens a serem licitados;**

vi. Apesar de acostado a média de preços, elaborada sob a responsabilidade de Francisco Pio – Engenheiro Civil, às fls. 64, **orienta-se ainda que seja devidamente realizado o atesto da cotação pelo setor técnico responsável desta Prefeitura;**

vii. Do mesmo modo, apresentou-se às fls. 67, Declaração de Obtenção de Preços, subscrita por Francisco Pio – Engenheiro Civil, e Mauro José da Silva – Secretário Municipal de Educação, deverá ainda **ser emitida Declaração acerca de Razoabilidade de Preços**, pelo setor técnico competente, atestando que os valores constantes na Planilha Orçamentária são vantajosos para o Município de Camaragibe;

viii. Deverá ainda ser emitida **Declaração de Disponibilidade de Orçamentária**, para o Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE;

ix. Ademais, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 143/148, **orienta-se ainda que a mesma seja devidamente subscrita pelo responsável técnico de sua elaboração;**

x. Pontua-se ainda que o **Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro.**

Aproveita-se o ensejo para alertar quanto à necessidade de se observar o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade,



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Camaragibe, 02 de agosto de 2024.  
Atenciosamente,

*Juliana Xavier*

Juliana Rafaela Xavier Pereira  
Procuradora Municipal

*Natalia F. de Menezes Maciel*

Natalia Ferraz de Menezes Maciel  
Procuradora Municipal