



# PARECER JURÍDICO

**Parecer Jurídico nº 406/2025**

**Pregão Eletrônico de nº 103/2025**

**Consultente:** Setor de Compras e Licitações

**Objeto da consulta:** Análise Impugnação

**PARECER JURÍDICO DE Nº 406/2025. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. MODALIDADE DE LICITAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO.**

## I

Trata-se de processo licitatório, Pregão Eletrônico, que visa contratação de empresa para serviço de transporte escolar no Município de Soledade, tudo conforme planilha de custos e Termo de Referência.

A empresa OTTONI TRANSPSTR TRANSPORTES LTDA (nome fantasia, EXPRESSO SANTA RITA) impugna o edital alegando irregularidades na composição de custos, condicionante de observância da resolução da ANTT inaplicável para o transporte municipal, vedação da utilização do sistema de registro de preços para serviços de natureza continuada, ausência de justificativa e reflexos sobre o prazo e outras inconsistências de insegurança jurídica e assimetria informacional.

Menciona que a exigência de cadeirinha de bebê conforto fixado no veículo permanentemente é exigência que fará que o veículo seja usado exclusivamente para o transporte escolar, que acarretará depreciação, manutenção e remuneração do bem integralmente suportado pela operação do contrato público, porém o cálculo do quilometro foi considerado apenas a metade do tempo de uso possível do veículo.

Menciona a vedação da utilização do sistema de registro de preços para serviços continuados (equivoco da impugnante, o certame é regido pelo Pregão Eletrônico e não pelo sistema de Registro de Preços).

Exigências indevida e inaplicabilidade ao objeto do transporte municipal da resolução – resolução n. 6.033/2023 ANTT.





Menciona o uso de GPS para que a medição mensal apenas declarada e validade pelo servidor, sem previsão de controle eletrônico.

Requer, por fim, seja conhecida e provida a impugnação para declara nulo o Edital, alternativamente requer a suspensão da licitação até que todas as irregularidades, alegadas, sejam sandas.

É o relatório.

## II

### Da tempestividade da impugnação

O artigo 183 da Lei 14.133/2021 dispõe que:

Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

I - os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo;

II - os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data;

III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.

§ 1º Salvo disposição em contrário, considera-se dia do começo do prazo:

I - o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet;

II - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a notificação for pelos correios.

§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente, se o expediente for encerrado antes da hora normal ou se houver indisponibilidade da comunicação eletrônica.

§ 3º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.

Nesse contexto, a presente impugnação foi interposta dentro do prazo previsto no edital: 30/07/2025.

O artigo 164 da Lei de Licitações e Contratos nesse sentido estipula que:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Portanto, *entendo que a impugnação deve ser conhecida, posto que tempestiva.*

## III

### Do Mérito

Assim, conforme o art. 5º, da Lei n. 13.133/2021, é vedado aos agentes públicos admitirem cláusulas que restrinjam o caráter competitivo da licitação.





Está consagrado em nossa Carta Magna o princípio da isonomia, diante do qual deverá a administração assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, impedindo a utilização de exigências prescindíveis ao bom cumprimento do objeto (art. 37, XXI, CF).

Em igual sentido, dispõe a Lei n. 14.133/2021:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#)

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

[...]

Dos ensinamentos do ilustre CARVALHO FILHO, extraímos que a igualdade na licitação significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro. O princípio, sem dúvida alguma, está intimamente ligado ao da impessoalidade: de fato, oferecendo igual oportunidade a todos os interessados, a Administração lhes estará oferecendo também tratamento impessoal.

Isso porque, conquanto se esteja a buscar em disputado edital a garantia de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF), não se pode perder de vista, na elaboração do edital de licitação, os princípios que norteiam a administração pública.

Não se quer aqui, frise-se, garantir a plena igualdade entre os candidatos, posto que a própria escolha da proposta mais vantajosa para a administração acaba por diferenciá-los. Quer-se,





ao contrário, impedir a inserção de cláusulas que, arbitrariamente, sejam formuladas em proveito ou detimento de alguém.

A finalidade de tal princípio é assegurar a igualdade de oportunidade a todos os interessados, para que possam enviar suas propostas em conformidade com as especificações técnicas do edital, e garantir a competição entre os concorrentes, sem que haja favorecimentos pessoais em benefício de terceiros. Tal garantia se dá, também, em observância ao consagrado princípio da moralidade e da probidade administrativa.

Sobre o tema, traz-se à colação os comentários de JUSTEN FILHO em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”:

Há equívocos em supor que a isonomia veda diferenciação entre os particulares para contratação com a Administração. A Administração necessita contratar terceiros para realizar seus fins. Logo, deve escolher o contratante e a proposta. Isso acarreta inafastável diferenciação entre os particulares. Quando a Administração escolhe alguém para contratar, está efetivando uma diferenciação entre os interessados. Em termos rigorosos, está introduzindo um tratamento diferenciado para os terceiros.

A diferenciação e o tratamento discriminatório são insuprimíveis, sob esse ângulo. Não se admite, porém, a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público. A licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante. Portanto, o ato convocatório deverá definir, de modo objetivo, as diferenças que são reputadas relevantes para a Administração.

Ainda, acerca do dever de isonomia, presente no princípio da impessoalidade, elucida Lucas Rocha Furtado:

A partir dessa perspectiva, o princípio da impessoalidade requer que a lei e a Administração Pública confiram aos licitantes tratamento isonômico, vale dizer, não discriminatório. Todos são iguais perante a lei e o Estado. Este é o preceito que se extrai da impessoalidade quando examinado sob a ótica da isonomia.





A isonomia, ou o dever que a Constituição impõe à Administração Pública de conferir tratamento não diferenciado entre os particulares, é que justifica a adoção de procedimentos como o concurso público para provimento de cargos ou empregos públicos ou a licitação para a contratação de obras, serviços, fornecimentos ou alienações. Esta é a razão pela qual a própria Lei nº 14.133/2021 indica a isonomia como uma das finalidades da licitação.

E, da preleção de BANDEIRA DE MELLO, extrai-se que referido princípio implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputa-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, do Texto Constitucional.

## DA IRREGULARIDADE DOS CUSTOS

A Impugnante se insurge contra a destinação contida no ETP (cujo objetivo é analisar a necessidade, o problema e o interesse público, além de identificar e comparar as soluções, é um documento que planeja e justifica a contratação) afirmando a necessidade que os ônibus das linhas do EMEIS deverão ter as cadeirinhas e bebe conforto fixadas nos veículos permanentemente, ou seja, veículos exclusivos para estes transportes em razão da segurança dos alunos da educação infantil.

Alegando que dessa forma de fixação das cadeirinhas impactaria na forma de contratação, ou seja, que os veículos destas linhas deveriam ficar a disposição da Administração todo o tempo, o que acarretaria a taxa de utilização, que foi cotado entre 0,44% e 0,60%, devendo “dobrar” esse custo, pois o veículo estaria sendo de uso exclusivo da Administração.

Ao analisar a questão, verifica-se que o ETP tem por finalidade apenas apresentar a necessidade, o problema, o interesse público, bem como identificar alternativas e justificar a contratação. Trata-se de documento preparatório e não vinculativo, cuja função é orientar o planejamento, não sendo ele o instrumento que define obrigações técnicas aos licitantes. Em consulta ao Termo de Referência – TR, observa-se que nele não consta qualquer exigência referente à fixação permanente das cadeirinhas e bebês-conforto. Da mesma forma, a descrição técnica utilizada para a composição de preços referente ao transporte escolar de Soledade/RS, abrangendo oito linhas, também não estabelece tal obrigatoriedade.





O item 2.2 da descrição técnica limita-se a exigir que as cadeirinhas e bebês-conforto sejam disponibilizados e utilizados conforme a legislação de segurança vigente, o que se harmoniza com as regras do Código de Trânsito Brasileiro e normas correlatas, que determinam o uso adequado desses dispositivos, **mas não impõem sua fixação permanente nos veículos**. O edital/Administração permite que os equipamentos sejam instalados no início de cada transporte e retirados ao final, desde que assegurada a integridade das crianças transportadas. Assim, não há qualquer fundamento para concluir que os veículos devam permanecer integralmente à disposição exclusiva da Administração, tampouco que devam operar em regime de exclusividade. Consequentemente, não se verifica alteração na planilha formadora de custos, nem há razão para o aumento da taxa de utilização alegada pela impugnante.

Diante desse contexto, constata-se que a impugnação apresenta interpretação equivocada do ETP, atribuindo-lhe efeitos vinculativos que não lhe são próprios. Os elementos obrigatórios da contratação constam única e exclusivamente no Termo de Referência e na descrição técnica, nos quais não há previsão de fixação permanente dos dispositivos de segurança. Por essas razões, conclui-se que não há irregularidade a ser corrigida no edital, razão pela qual a impugnação não deve ser acolhida, permanecendo o edital válido em seus exatos termos.

### **VEDAÇÃO À UTILIZAÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA SERVIÇOS CONTINUADOS, AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA E REFLEXOS SOBRE O PRAZO**

Considerando a manifestação apresentada, cumpre esclarecer que **é incorreta a afirmação de que seria à utilização do Sistema de Registro de Preços**, uma vez que **a presente licitação está sendo realizada na modalidade Pregão Eletrônico**, a qual é plenamente admitida para a contratação do objeto em apreço, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, não procede a alegação de irregularidade, devendo o procedimento licitatório prosseguir regularmente, nos termos do edital e das normas pertinentes.

### **EXIGÊNCIA INDEVIDA E INAPLICÁVEL AO OBJETO TRANSPORTE MUNICIPAL – RESOLUÇÃO N. 6.033/2023 DA ANTT**





Aduz que a Resolução ANTT nº 6.033/2023 dispõe exclusivamente sobre o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob o regime de autorização, não possuindo qualquer aplicação ao transporte escolar municipal, que também não será sob regime de autorização, cuja regulamentação é de competência local.

A invocação de norma federal destinada a transporte interestadual resulta em restrição indevida de competitividade, visto que impõe parâmetros não exigíveis para o transporte escolar municipal. A norma regula o transporte interestadual de competência federal, enquanto o transporte escolar é de competência Municipal.

Contudo, a Administração está seguindo orientação do Ministério Público Federal por meio do OF. CIRCULAR-3º/PRM/PF/RS/Nº 49/2024, que menciona na alínea “b” “nos editais de licitação, passem a exigir a idade máxima da frota de veículos que realizarão o transporte escolar, alertando-se que preferencialmente deveria ser de até 7 anos (conforme guia de transporte escolar do FNDE), mas podendo ser admitido até 15 anos (resolução n. 6.033/2023 da ANTT sobre o transporte coletivo interestadual de passageiros).

Também seguindo recomendação por meio da nota informativa AJUR/FAMURS, inclusive nota especificamente para o município de Soledade/RS, que conforme resolução n. 5/2024 e resolução CD/FNDE n. 18/2021 do CD/FNDE, além de resolução n. 6.033/2023 (ANTT) veículos para o transporte escolar devam ter até 15 anos de idade, sendo recomendável, preferencialmente, que possuam até 7 anos.

Além disso a nota requer o georreferenciamento das rotas Escolares, além de outras exigências cabíveis no Edital de Licitação.

Diante do exposto, verifica-se que as alegações apresentadas pela Impugnante não encontram respaldo fático ou jurídico capaz de justificar a modificação do instrumento convocatório. O edital foi elaborado em conformidade com a legislação vigente e devidamente fundamentado em critérios técnicos e administrativos, inexistindo qualquer irregularidade que comprometa a lisura, a competitividade ou a finalidade pública da contratação.



## OUTRAS INCONSISTÊNCIAS – INSEGURANÇA JURÍDICA E ASSIMETRIA INFORMATACIONAL

Nos termos do Item 6 do Edital, a medição mensal é baseada apenas na quilometragem declarada e validada por servidor, sem previsão de controle eletrônico. Apesar de mencionar GPS no Edital, item 2, verifica-se que consiste em previsão futura e incerta, abrindo margem para subjetividade e controvérsia de pagamento.

Além disso, o Item 2.2 do Edital define as linhas e respectiva quantidade fixa de bebês-conforto e cadeirinhas em número fixo, mas não comprova a necessidade com base em cadastro real de alunos, caracterizando exigência desarrazoada e sem respaldo em norma do CONTRAN (Resolução nº 819/2021). Ocorre que se faz necessário esclarecer os parâmetros, a fim de corrigir a situação de assimetria informacional, promovendo segurança jurídica.

Considerando a impugnação apresentada, analiso que as exigências constantes no Edital referentes ao método de medição da quilometragem, a fim de efetuar o pagamento do efetivamente realizado pelo prestador de serviço, bem como à definição da quantidade de cadeirinhas e bebês-conforto por linha se dá por histórico da administração, inserindo-se no âmbito da discricionariedade administrativa, cabendo à Administração estabelecer os parâmetros técnicos e operacionais necessários para garantir a adequada prestação do serviço público contratado.

Tais previsões possuem **respaldo jurídico**, uma vez que a Administração Pública detém competência para definir, motivadamente, os requisitos que assegurem eficiência, segurança e regularidade do serviço, nos termos dos princípios da legalidade, do interesse público e da vinculação ao instrumento convocatório. Não se verifica qualquer afronta à legislação vigente ou às normas de trânsito, tampouco desproporcionalidade na definição dos critérios editalícios.

Dessa forma, **indeferem-se os argumentos apresentados**, mantendo-se integralmente as disposições editalícias, por inexistirem irregularidades que justifiquem sua alteração.

## IV

Ante o exposto, **entendo que:**

- I) Tempestiva impugnação, devendo ser conhecida;

*PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO*  
**Ramais:** 239 e 261. **Endereço eletrônico:** jurídico@soleade.rs.gov.br





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE SOLEDADE  
PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Certifico a juntada	Fl.
------------------------	-----

**II) A impugnação deve ser julgada parcialmente improcedente, mantendo-se todas as exigências editalícias.**

Salvo melhor juízo, é o parecer que remeto ao Setor de Compras e Licitações.

*Soledade, Rio Grande do Sul, 14 de novembro de 2025.*

Roberto Ottoni  
Assessor Jurídico  
OAB/RS nº 77.718

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO  
Ramais: 239 e 261. Endereço eletrônico: jurídico@soleade.rs.gov.br





## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 35F0-5816-BEBB-8C69

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ ROBERTO DALVINO OTTONI (CPF 997.XXX.XXX-68) em 14/11/2025 16:57:58 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://soledade.1doc.com.br/verificacao/35F0-5816-BEBB-8C69>