



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 336/2026 - CHEADV/SEMAD

1 - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho nº 132/2026 - GERPRE (9931086), que informa que "a impugnação foi previamente submetida à análise do setor responsável pela demanda, que se manifestou sobre o tema por meio dos documentos SEI nº 9927869", para análise e manifestação jurídica quanto à Impugnação apresentada pela empresa MAAS Serviços Ltda, CNPJ nº 41.938.735/0001-48 (9844675), em face dos dispositivos do Edital Pregão Eletrônico nº 90001/2026, regido, quanto às normas gerais, pela Lei nº 14.133/2021 e pela Lei Complementar nº 123/2006 e, quanto às normas não-gerais, pelo [Decreto Municipal nº 963/2022](#); [Decreto Municipal nº 966/2022](#) e [Decreto Municipal nº 967/2022](#), e que tem por objeto: "Prestação de serviços de Transporte Escolar com motoristas e monitores para atender aos estudantes da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, nos termos das condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e em seus anexos." (9652858).

Dando continuidade, tem-se que a empresa Impugnante insurgiu contra as cláusulas e condições presentes no Edital Pregão Eletrônico nº 90001/2026, em razão da identificação de inconsistências técnicas no instrumento convocatório que dificultam a elaboração de propostas mais vantajosas à Administração e podem comprometer a legalidade do certame, tornando necessária à sua revisão, a fim de que o processo licitatório transcorra em conformidade com as normas vigentes.

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, pelo Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869), a unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM, da Secretaria Municipal de Educação - SME, unidade demandante do objeto licitado, apreciou os tópicos e itens específicos abordados nas alegações da impugnação, se posicionando no sentido que os argumentos da impugnante não merecem prosperar; manifestando-se pela manutenção integral das condições do edital, refutando os argumentos apresentados.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2 - Dos fundamentos do direito

2.1 - Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Importa frisar que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam da instrução dos autos em epígrafe e que o exame do objeto em questão limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual da matéria proposta, consoante Impugnação apresentada pela empresa MAAS Serviços Ltda, em face dos dispositivos do Edital Pregão Eletrônico nº 90001/2026, abstendo-se esta unidade jurídica quanto a aspectos que exigem o exercício de competência e discricionariedade a cargo do gestor titular e dos setores afins desta Secretaria e do órgão demandante.

Assim, tem-se que a autoridade consultante e os demais agentes participantes no trâmite do presente procedimento administrativo detêm competência para a prática dos atos que envolvem o pleito, cabendo-lhes aferir com exatidão as informações e dados constantes do procedimento, zelando para que todos os procedimentos sejam praticados por aqueles que possuem as correspondentes atribuições.

Registra-se, ainda, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, que o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Ronny Charles Lopes de Torres^[1], a saber:

Como princípio de direito administrativo o princípio da legalidade significa que o agente público está sujeito aos ditames das normas que emanam do ordenamento jurídico, sendo que todo o seu agir (omissivo ou comissivo) deve ser autorizado pelo ordenamento jurídico. (destaque do autor) (g.n.)

Isto posto, em atenção ao artigo 12, inciso VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração ^[2], e artigo 5º do Decreto nº 964, de 14 de março de 2022^[3], passa-se ao exame:

2.2 - Da tempestividade da impugnação

Da análise do Edital Pregão Eletrônico nº 90001/2026, tem-se no item 14.1, estabelecido que: " 14.1. Qualquer pessoa ou licitante poderá **impugnar** o ato convocatório do pregão, ou solicitar **esclarecimentos** acerca dos seus termos e condições, no prazo de até **3 (três) dias úteis** anteriores à data fixada para abertura da sessão pública." (grifo do original)

Nessa esteira, no preâmbulo do Edital Pregão Eletrônico nº 90001/2026, consta registrado que a data designada para a ocorrência da sessão pública de abertura do certame editalício será o dia 16/04/2026, às 9:00h - Horário de Brasília/DF (9652858); sendo, que a peça impugnatória da empresa MAAS Serviços Ltda, foi encaminhada via correspondência eletrônica (e-mail), no dia 07/04/2026, às 14:17 horas (9844675); portanto, restando demonstrado que foi respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação, sendo ela tempestiva.

3 - Do mérito e das razões da impugnação apresentada:

Em questionamento as especificações constantes do Edital, a empresa impugnante MAAS Serviços Ltda, no mérito, alegou desenvolvendo, o que

segue, em sumária síntese:

1.1. DA INSUFICIÊNCIA DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS RELATIVA À MÃO DE OBRA: composição de custos apresentada no edital mostra-se insuficiente e incompatível com a realidade da execução contratual, comprometendo a exequibilidade da futura contratação e afrontando os princípios que regem as licitações públicas. *ii)* A adoção de valores inferiores aos pisos normativos compromete a formação de preços e pode resultar em propostas inexequíveis. *iii)* não há previsão de custos adicionais decorrentes de situações expressamente previstas no TR, tais como reposição de aulas aos sábados e feriados, execução de serviços em turnos adicionais e realização de excursões e viagens extraordinárias, e a ausência desses elementos na composição de custos subdimensiona a mão de obra necessária, transferindo indevidamente ao futuro contratado riscos que deveriam ter sido considerados pela Administração. *iv)* Há omissão quanto aos custos fixos com pessoal nos períodos em que não há prestação de serviços, como férias, recessos escolares e eventuais paralisações. *v)* É inviável disponibilizar mão de obra em 48 horas como exige o item 2.8 do Termo de Referência.

1.2. DA INCONSISTÊNCIA DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS RELATIVA AOS VEÍCULOS composição de custos referente aos veículos apresenta falhas que comprometem a adequada estimativa do valor da contratação, impactando diretamente a exequibilidade do objeto e a competitividade do certame. *ii)* o valor considerado para aquisição dos veículos encontra-se subestimado. Enquanto o preço de mercado de um ônibus (chassi e carroceria) ultrapassa R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), conforme referência de mercado —, a planilha de custos adota o montante de R\$ 610.583,53, insuficiente para a aquisição de um veículo novo. Tal distorção compromete toda a cadeia de cálculo dos custos operacionais. *iii)* observa-se também erro no cálculo da depreciação dos veículos. Considerando-se o percentual de 25% sobre o valor adotado pela própria Administração (R\$ 610.583,53), o valor correto seria de R\$ 152.645,88. Contudo, a planilha apresenta apenas R\$ 38.161,47, equivalente a aproximadamente 6,2%, evidenciando equívoco metodológico que reduz artificialmente os custos estimados. *iv)* não há previsão do chamado custo improdutivo dos veículos, como ocorre em férias escolares, recessos e eventuais paralisações. *v)* referente às obrigações operacionais, verifica-se contradição e inviabilidade nas exigências relativas à disponibilização de veículos adicionais. *vi)* às especificações da frota, observa-se ausência de clareza quanto ao limite de idade dos veículos no início do contrato, uma vez que a redação utiliza o termo “limites” no plural, permitindo interpretações divergentes e potencial descumprimento simultâneo dos critérios estabelecidos. *vii)* Há divergência entre o ETP e o edital quanto à idade máxima dos veículos. Enquanto o ETP restringe a utilização a ônibus fabricados até 2021, o edital admite veículos com até 15 anos de fabricação, gerando insegurança jurídica e comprometendo a isonomia entre os licitantes.

1.3. FALHAS QUE AINDA FORAM MANTIDAS NO NOVO EDITAL: *i)* o edital apresenta inconsistências relevantes na composição do BDI (Bonificação e Despesas Indiretas), na apuração dos tributos e em outras exigências operacionais, o que compromete a adequada formação de preços e a segurança jurídica do certame. *ii)* a taxa de administração e lucratividade (BDI), conforme lançada na Planilha de Custos (Anexo V), encontra-se incompleta, uma vez que não contempla elementos essenciais à sua correta composição, tais como custos indiretos, custo financeiro e a garantia contratual exigida no item 17.9 do Termo de Referência. *iii)* observa-se erro relevante na apuração dos impostos, tendo sido adotada alíquota de apenas 6%, manifestamente incompatível com o volume financeiro estimado para o contrato. Referida alíquota aplica-se exclusivamente a empresas com faturamento anual de até R\$ 180.000,00, o que não corresponde à realidade da contratação em análise. *iv)* constata-se equívoco metodológico na forma de cálculo dos tributos, os quais foram aplicados sobre o custo, quando o correto seria sua incidência sobre o preço de venda (faturamento), o que compromete a consistência da composição financeira e resulta em subavaliação dos encargos tributários. *v)* verifica-se incompatibilidade entre o horário previsto para a execução dos serviços — restrito, em regra, ao período diurno em dias úteis — e a exigência de manutenção de atendimento em regime de 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana, conforme disposto nos itens 4.2 e 6.2 do TR. *vi)* exigências previstas no ETP não foram reproduzidas no edital, como a obrigatoriedade de monitor e condutor portarem “meio de comunicação”. *vii)* observa-se a ausência de definição objetiva do que será considerado “execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto da contratação”, para fins de comprovação de capacidade técnica, conforme item 24.3.1 do Termo de Referência. A falta de critérios claros quanto ao tipo de serviço e à quantidade mínima de veículos exigidos abre margem para subjetividade na fase de habilitação, em afronta ao princípio do julgamento objetivo.

E, conclui, nos seguintes termos: “não há como manter a redação do edital como está, com tantas imprecisões e ilegalidades. É impositiva a correção do instrumento convocatório para que o contrato pretendido possa ter o necessário respaldo da legalidade”.

3.2 - Da manifestação técnica do órgão demandante do objeto a licitar

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, pelo Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869), a unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM, da Secretaria Municipal de Educação - SME, unidade demandante do objeto licitado, apreciou os questionamentos e as alegações apresentadas na impugnação, se posicionando contrária com o que foi alegado nas razões impugnantes na defesa do estabelecido no instrumento convocatório, opinando pela manutenção dos textos, como literalmente segue transcrito:

Quanto à análise dos itens:

DA REGULARIDADE DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E DA EXEQUIBILIDADE DO OBJETO

A fundamentação dos custos da presente contratação observa estritamente o princípio da economicidade e a realidade fática da execução dos serviços de transporte escolar. Quanto à insurgência sobre a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), esclarece-se que a Administração utilizou o instrumento normativo vigente e registrado à época da elaboração da planilha de custos na fase preparatória, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à atualidade dos dados oficiais. Eventuais reajustes supervenientes à consolidação do orçamento estimativo serão objeto de análise em sede de reequilíbrio econômico-financeiro ou repactuação, conforme o caso, não maculando a validade da pesquisa de preços inicial. (g.n.)

No que tange à suposta omissão de custos para eventos extraordinários, como reposição de aulas ou viagens suplementares, reitera-se que o modelo de remuneração adotado é o de pagamento por quilômetro rodado. Tal metodologia assegura que a contratada seja remunerada efetivamente pelo serviço executado, sendo que o Termo de Referência é taxativo ao delimitar o objeto ao transporte de alunos entre a residência e a instituição educacional nos dias letivos. Inexistindo previsão para excursões ou viagens de outra natureza, não há que se falar em inclusão de tais custos na planilha, sob pena de enriquecimento sem causa do particular e subdimensionamento artificial do preço público. (g.n.)

Acerca da ausência de previsão de custos para períodos de paralisação ou greve, a Administração pontua que a estimativa contratual baseia-se no cumprimento do calendário letivo. Em situações de greve, a reposição das aulas garante a manutenção da quilometragem total estimada para o período, preservando a equação financeira do contrato sem a necessidade de provisionamento de custos ociosos. Ademais, por se tratar de prestação de serviço por demanda de quilometragem e não por disponibilidade exclusiva de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, os riscos operacionais relativos aos encargos fixos em períodos sem prestação de serviço devem ser absorvidos pela estrutura empresarial da licitante, conforme a margem de lucro e despesas indiretas (BDI) apresentadas. (g.n.)

Por fim, quanto à exigência de disponibilização de mão de obra e veículos no prazo de 48 horas, esclarece-se que tal comando refere-se à capacidade operacional de reorganização e ajuste de rotas já existentes, visando a continuidade do serviço público essencial. Esta exigência guarda proporcionalidade com a natureza do serviço e não se confunde com o prazo de mobilização inicial da estrutura, sendo indispensável para que a Secretaria Municipal de Educação possa responder tempestivamente a demandas de alteração de itinerários. Assim, a composição de preços reflete a justa remuneração do mercado, garantindo a ampla competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. (g.n.)

DA HIGIEDEZ DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E DAS ESPECIFICAÇÕES DA FROTA

A insurgência quanto aos custos de aquisição e depreciação dos veículos não prospera, uma vez que a planilha de custos da Administração foi consolidada com base em parâmetros técnicos e pesquisas de mercado que refletem a realidade da economia de escala e as especificidades do transporte escolar. O valor de aquisição adotado no orçamento estimativo guarda conformidade com as bases de dados oficiais utilizadas na fase preparatória, sendo certo que a depreciação foi calculada de forma linear e proporcional à vida útil prevista para o objeto, que é de 4 (quatro) anos, conforme diretrizes do Termo de Referência. Portanto, o montante de depreciação anual indicado na planilha não configura erro metodológico, mas sim a aplicação técnica do rateio do valor residual do bem ao longo do período de execução contratual pretendido. (g.n.)

Quanto à alegação de “custo improdutivo” durante férias e recessos escolares, reitera-se que a modelagem da contratação prevê o

pagamento por quilometragem efetivamente rodada. Nesse sistema, os custos fixos e operacionais devem ser diluídos na proposta da licitante dentro do valor do quilômetro, não cabendo à Administração remunerar veículos parados ou períodos sem prestação de serviço. Tal entendimento alinha-se ao princípio da eficiência e evita o pagamento por serviços não executados, cabendo ao particular, em sua estratégia comercial e composição de BDI, prever a manutenção de sua estrutura nos períodos de baixa demanda, conforme a natureza do risco empresarial inerente ao setor de transportes. (g.n.)

No que tange à frota reserva e às obrigações operacionais, o edital é hialino ao estabelecer que a contratada deve garantir a continuidade do serviço sem prejuízos à Administração. A exigência de veículos adicionais com características similares aos da frota principal visa assegurar o princípio da continuidade do serviço público, sendo responsabilidade exclusiva da contratada a gestão de seus ativos para atender aos chamados de substituição ou reforço. Não há inviabilidade técnica, mas sim uma exigência de qualificação operacional mínima para suportar as contingências comuns ao transporte de passageiros, garantindo a segurança dos usuários. (g.n.)

Por fim, não subsiste a alegada divergência entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Edital quanto à idade da frota. O item 9.1 do Termo de Referência, que é o documento regente da execução, estabelece de forma clara o limite de até 15 (quinze) anos de fabricação para os veículos. Eventuais interpretações gramaticais isoladas não se sobrepõem à norma expressa do edital, que garante a isonomia e a segurança jurídica ao fixar um critério objetivo e temporal para a aceitabilidade dos veículos. Assim, a Administração mantém os termos do certame, por entender que o orçamento é exequível e as regras editalícias são suficientes para a seleção da proposta mais vantajosa, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021. (g.n.)

DA HIGIEZ DA COMPOSIÇÃO DO BDI, REGULARIDADE TRIBUTÁRIA E DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO

A estrutura do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) adotada pela Administração foi delineada para refletir a cobertura das despesas indiretas padrão para o setor de transporte escolar, em estrita observância ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa. Os elementos citados como omissos — custos financeiros e garantias — são componentes que integram a discricionariedade técnica do planejamento, sendo que a sua não discriminação nominal na planilha estimativa não impede que os licitantes os incluam em suas propostas particulares, conforme sua própria estrutura de custos e eficiência operacional. A jurisprudência do TCU (Acórdão 2622/2013-Plenário) estabelece que o BDI da Administração é uma referência, cabendo ao particular demonstrar sua exequibilidade dentro dos limites de mercado. (g.n.)

No que tange à alíquota tributária de 6% e à metodologia de cálculo, esclarece-se que o orçamento estimativo utiliza parâmetros médios para garantir a ampla competitividade. A adoção de alíquotas iniciais de regimes simplificados visa não restringir a participação de empresas de menor porte (ME/EPP), sendo que o cálculo sobre o custo é uma simplificação metodológica usual na fase interna para balizar o preço máximo. Conforme a Lei nº 14.133/2021, a responsabilidade pela correta indicação dos tributos e pela demonstração da exequibilidade final é da licitante, que deverá ajustar sua proposta ao seu regime tributário específico, desde que o valor global não ultrapasse o teto estabelecido pelo órgão. (g.n.)

Quanto à alegada incompatibilidade de horários, a previsão de atendimento em regime de disponibilidade refere-se ao canal de comunicação e suporte operacional entre a contratada e a Secretaria, e não à execução física das rotas de transporte. Esta exigência é indispensável para a gestão de crises, acidentes ou alterações emergenciais de itinerários, garantindo a continuidade do serviço público essencial. No que concerne à ausência de itens do ETP no Edital, como o "meio de comunicação", ressalta-se que o Edital e o Termo de Referência são os instrumentos que consolidam as obrigações contratuais definitivas, sendo que a Administração optou por simplificar as exigências acessórias para reduzir custos burocráticos, sem prejuízo à qualidade da execução. (g.n.)

Por fim, a definição de "complexidade tecnológica e operacional equivalente" para fins de qualificação técnica (Art. 67 da Lei nº 14.133/2021) deve ser interpretada à luz da natureza do serviço: transporte de passageiros. A Administração entende que a comprovação de aptidão em serviços de transporte de pessoas já supre o requisito de similaridade, não sendo necessário o detalhamento exaustivo de tecnologias específicas para não restringir indevidamente a competitividade. A ausência de um número mínimo de veículos como cláusula de barreira, salvo quando estritamente indispensável, alinha-se ao entendimento de que a capacidade técnica deve focar na experiência gerencial e operacional, e não apenas no patrimônio ou frota atual da licitante, prestigiando o julgamento objetivo e a ampliação do certame. (g.n.)

No que tange à insistência da impugnante em reapresentar os mesmos argumentos técnicos e jurídicos — especificamente sobre a natureza da mão de obra e a composição de custos dos veículos ORE 1 (4x4) —, é imperativo destacar que a Administração Pública, pautada pelo Princípio da Impessoalidade e da Eficiência (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). A estratégia de impugnações sucessivas sem a apresentação de fatos novos ou provas documentais supervenientes configura-se como tentativa de protelar o certame, o que afronta o Princípio da Continuidade do Serviço Público, especialmente em se tratando de serviço essencial que não pode ser interrompido como é o transporte escolar rural.

Ademais, a reiteração ad infinitum de questionamentos sobre a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) e os valores de mercado para veículos 4x4 ignora que o orçamento foi consolidado com base em dados vigentes e oficiais à época da fase preparatória. A estabilidade do edital é condição necessária para a segurança jurídica dos demais licitantes. Alterar o instrumento convocatório a cada insurgência individual sem fundamento legal robusto feriria o Princípio da Isonomia e a Seleção da Proposta mais Vantajosa, retardando indevidamente a contratação e colocando em risco o calendário letivo municipal.

E, finaliza, se posicionando nos seguintes termos: Dessa forma, a Administração ratifica que não houve qualquer omissão ou erro nas respostas anteriores. A análise técnica permanece íntegra: o objeto não é de dedicação exclusiva de mão de obra, os preços estão em conformidade com o mercado para as especificações exigidas e a planilha de custos respeita as normas vigentes. Por todo o exposto, decide-se pelo INDEFERIMENTO DEFINITIVO das alegações reiteradas, mantendo-se o certame em seus exatos termos e alertando que a insistência em teses já vencidas pode ser interpretada como tentativa de embaraço ao processo licitatório. (g.n. e destaque original)

3 - Da análise Jurídica

É plausível inferir da manifestação técnica, que a unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM da SME, os pontos arguidos nas alegações da impugnação, por meio do Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869), e, após análise aos itens questionados nas razões impugnantes, tecnicamente, apresentando motivações baseadas no interesse público, na realidade e necessidade fática, se posicionando contrária com as alegações apresentadas, notadamente quanto aos questionamentos à composição de custos relativa à mão de obra, relativa aos veículos e a falhas no Edital.

Ou seja, ao analisar o mérito das alegações da impugnação, a unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM da SME, apreciou ao conteúdo das manifestações, verificando sobre possíveis irregularidades no Edital, e as entendeu improcedentes; portanto, optando tecnicamente, por rechaçar às alegações apresentadas nos itens impugnados, e pela manutenção da redação do Edital e do Termo de Referência nas condições originariamente publicadas; destacando as alegações reiteradas que foram objetos de esclarecimentos prévios, conforme Despacho nº 419/2026 - GERCOM - RESPOSTA PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO (9137785).

Nesse sentido, pela abrangência da manifestação técnica da unidade técnica do órgão gestor e demandante do objeto licitado, para seguimento e deslinde do tema em estudo, calha registrar que a Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD, não possui no seu quadro funcional, servidor técnico com expertise técnica bastante e suficiente para proceder a análise técnica que a matéria, a necessidade e a demanda pública apresentada, nos moldes que requer e exige.

Impondo, *in casu*, à busca ao disposto no artigo no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, transcrito, *ipsis litteris*:

Art. 51. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1º - A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (g.n.).

E, também, ao previsto no Decreto Municipal nº 963, de 14 de março de 2022 ^[4], que estabelece regras e diretrizes para a atuação de agente de contratação, de equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública municipal do Município de Goiânia, que no artigo 19, regulamenta sobre a possibilidade de diligências para dirimir dúvidas técnicas para o fim de subsidiar as decisões nos procedimentos da licitação, como a seguir vem descrito:

Art. 19. O agente de contratação, inclusive o pregoeiro, a equipe de apoio, a comissão de contratação, e o gestor e fiscal do contrato poderão solicitar manifestação técnica do órgão de assessoramento jurídico e de controle interno, ou de outros setores dos demais órgãos ou entidades, para dirimir dúvidas ou a fim de subsidiar sua decisão. (g.n.)

Implicando dizer, em face da especificidade técnica da matéria apresentada, por guardar pertinência com questões de ordem técnica administrativa, tendo em vista a necessidade, o interesse público e o domínio técnico da situação fática apresentada, por aquela unidade do órgão demandante, entende e tem-se que compete a unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM, da Secretaria Municipal de Educação - SME, demandante do objeto a licitar, a referida análise, manifestação e posicionamento técnico, ao qual reveste-se, em tese, de plausibilidade.

Ainda, ao tema, calha ressaltar, por força do Princípio da Eficiência, que a atividade administrativa pública deve ser norteada e exercitada do modo mais satisfatório possível, norteando a atuação do Estado e do Agente Público em cada circunstância, conforme expresso nas lições do saudoso Hely Lopes Meirelles^[5]:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, **exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.** (g.n.)

E, mais, o Edital possibilita a diligência para fins de esclarecer ou complementar a instrução do processo, *in casu*, sobre se é possível, realizável ou executável, o objeto questionado em impugnação, a saber:

15.3. É facultado ao agente de contratação, à autoridade a ele superior e às áreas técnicas competentes da Secretaria Municipal de Administração, em qualquer fase da licitação, promover diligências com vistas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo. (g.n.)

15.3.1. Fica facultado à SEMAD, através da área técnica competente, realizar diligências técnicas necessárias à validação das documentações, declarações e/ou informações ofertadas em quaisquer das fases da licitação e/ou contratação, inclusive junto ao(s) fabricante(s), quando for o caso. (g.n.)

Entendimentos legais esses, que possibilitaram que os operadores/executores dos procedimentos do certame licitatório, pela Gerência de Pregões - GERPRE via Agente de Contratação, buscasse subsídios técnicos, conforme Despacho nº 127/2026 - GERPRE (9844909), no caso, junto à unidade técnica demandante do objeto licitado, a Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM, da SME, a quem compete manifestar e se posicionar quanto à contratação dos serviços de Transporte Escolar com motoristas e monitores para atender aos estudantes da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia , para balizar a sua decisão, quanto à impugnação apresentada; o que se deu, em razão da pertinência temática que detém a referenciada unidade técnica, conforme manifestação e posicionamento técnico por meio do Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869).

Assim, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, no artigo 19 do Decreto Municipal nº 963, de 14 de março de 2022, nos itens 16.3 e 16.3.1 do Edital, nas necessidades fáticas e no interesse público, e em razão da ausência de atribuição técnica desta Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD, ao presente tema, é possível extrair o entendimento que se deve prevalecer, neste aspecto, o posicionamento técnico esboçado pela Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM, da Secretaria Municipal de Educação - SME, demandante do objeto da licitação, conforme expressões técnicas do Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869); qual seja, a manutenção do texto do Edital, consoante exigências contidas no Termo de Referência; **inferindo-se, daí, que as manifestações técnicas são capazes de subsidiar, em regra, a tomada de decisão por parte dos setores responsáveis pela condução e execução do procedimento em tela.**

Nestas condições, tem-se na manifestação com posicionamentos técnicos, que a unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM da SME, esclareceu se posicionando sobre as alegações apresentadas na peça impugnatória, conforme Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869) e Despacho nº 419/2026 - GERCOM - RESPOSTA PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO (9137785), de onde se faz necessário e adequado **recomendar, para o caso, a observância do entendimento desenvolvido no item 4.1, a seguir.**

4 - Da vinculação das manifestações técnicas prestadas administrativamente às empresas licitantes

Tendo em vista a manifestação da unidade técnica, que esclareceu, manifestou e se posicionou sobre as alegações apresentadas na peça impugnatória, por meio do Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869) e Despacho nº 419/2026 - GERCOM - RESPOSTA PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO (9137785), registra-se, que tais situações fáticas, clamam para o estudo, para a apresentação do entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, constante do julgado jurisprudencial do Acórdão TCU nº 179/2021 - Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, Processo 035.444/2020-7, Sessão 03/02/2021 e Ata 3/2021 - Plenário^[6], e no Acórdão 915/2009-TCU-Plenário^[7], a saber:

Acórdão TCU nº 179/2021 - Plenário:

Os esclarecimentos prestados administrativamente possuem natureza vinculante para todos os licitantes, não sendo possível admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório (dentre outros, Acórdãos 130/2014, Ministro Relator José Jorge, e 299/2015, Ministro Relator Vital do Rêgo, ambos do Plenário). (g.n.)

Acórdão 915/2009-TCU-Plenário:

Assertiva de pregoeiro, em sede de esclarecimentos, tem efeito vinculante para os participantes da licitação. A inobservância, pelo pregoeiro, da vinculação de sua resposta ao instrumento convocatório pode levar a sua responsabilização perante o TCU. (g.n.)

Do mesmo modo, referente ao tema, caminha o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, conforme é possível aferir no texto do Acórdão nº 015340/2024-PLENV^[8], de relatoria do Conselheiro Relator: Christiano Lacerda Ghuerrren, do Processo: 222978-6/2019, Sessão: 1 de Abril de 2024, com a seguinte decisão:

(...) é preciso lembrar que os esclarecimentos prestados pela Administração no curso do processo licitatório, assim como as respostas às impugnações ao edital, têm efeito aditivo e vinculante, à medida que não só acresce ao edital, como também vincula a todos os licitantes e à Administração Pública, que não pode decidir em sentido diverso daquele o qual já havia se manifestado, sob pena de ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. (g.n.)

E, no mesmo sentido dos julgados jurisprudenciais das cortes de contas públicas, tem-se o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho ^[9], ressaltando quanto ao tema:

É prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inc. VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editalícias. A resposta formulada administrativamente apresenta cunho vinculante para todos os envolvidos, sendo impossível invocar o princípio da vinculação ao edital para negar eficácia à resposta apresentada pela própria Administração. (...) A força vinculante da resposta ao pedido de esclarecimento envolve as hipóteses de interpretação do edital. Ou seja, aplica-se quando há diversas interpretações possíveis em face do ato convocatório. Se a Administração escolhe uma ou algumas dessas interpretações possíveis e exclui outras (ou todas as outras), haverá a vinculação. (g.n.)

Entendimentos da Corte de Contas Públicas Federal, com a corroboração de julgado do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, bem como da doutrina, *in casu*, resta imposta para as unidades afins e competentes da SEMAD, em especial, para a Agente de Contratação, executora da licitação, para o seguimento do presente certame licitatório, a obrigação de agregar e aplicar nos atos e procedimentos de disputa do Edital, o posicionando expresso e adotado pela unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM da SME, quanto aos esclarecimentos, manifestações e posicionamentos técnicos sobre os questionamentos apresentados na peça impugnatória, por meio do Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869) e Despacho nº 419/2026 - GERCOM - RESPOSTA PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO (9137785). **Condições que se recomendam, desde já.**

5 - Da conclusão da análise

Por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, e considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, em especial, que a manifestação e o posicionamento da unidade técnica Gerência de Compras, Contratos e Convênios - GERCOM da SME, que detém competência e pertinência técnica administrativa para a matéria técnica em debate, conforme Despacho nº 1818/2026 - GERCOM/SME (9927869) e Despacho nº 419/2026 - GERCOM/SME (9137785), esta Chefia da Advocacia Setorial conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque foi apresentada dentro do prazo legal, e, quanto ao mérito, opina pela não recepção das alegações e dos pedidos da empresa MAAS Serviços Ltda, CNPJ nº 41.938.735/0001-48 (9844675), amparado nas manifestações técnicas, que deram causa ao improvemento da impugnação; no entanto, devendo ser observada, pela Agente de Contratação e/ou à unidade técnica afim e competente, as recomendações ao final dos itens 4, supra descrito.

Registra-se, ainda, que não incumbe a esta Advocacia Setorial avaliar as especificações utilizadas no procedimento em tela, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Por fim, cumpre observar em razão da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello ^[10], que o "parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa".

É o Parecer meramente opinativo, sem efeitos vinculantes. Em atenção ao Despacho nº 132/2026 - GERPRE (9931086), à **Gerência de Pregões - GERPRE a/c Agente de Contratação**, para ciência e sequenciamento do feito, com as providências cabíveis quanto à recomendação da conclusão deste parecer, e, após, à **CHEGAB/SEMAD**, para apreciação e deliberação da autoridade superior desta Pasta.

Carlos Henrique da Silva
Apoio Jurídico

Diego Leonardo Gomes Barbacena
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 53.259

[1] (<https://ronnycharles.com.br/diretrizes-para-o-exercicio-do-controle-das-contratacoes-publicas-em-tempos-de-crise/>)

[2] https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2021/dc_20210112_000000131.html

[3] https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/dc_20220314_000000964.html

[4] https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/dc_20220314_000000963.html

[5] (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.)

[6] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/179%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>

[7] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/179%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>

[8] <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Acordaos>

[9] (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos'. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 528/529)

[10] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/erro%2520grossoiro/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/3/sinonimos%253D>

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique da Silva, Assistente Administrativo**, em 15/04/2026, às 13:44, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Diego Leonardo Gomes Barbacena, Chefe da Advocacia Setorial**, em 15/04/2026, às 13:46, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **9931544** e o código CRC **380892D5**.

