



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

PROCESSO Nº: 9350/2026

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde

ASSUNTO: Contratação Emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de mão de obra de motorista socorrista, plantonista diurno e noturno, para assegurar a continuidade do atendimento ao transporte de pacientes e usuários do pronto atendimento da Secretaria Municipal de Saúde de Presidente Kennedy/ES.

VALOR ESTIMADO (6 meses): R\$ 1.513.261,23 (um milhão e quinhentos e treze mil e duzentos e sessenta e um reais e vinte e três centavos)

PARECER PRÉVIO

Trata-se de procedimento iniciado pela Secretaria Municipal de Saúde, visando efetuar **contratação emergencial** por dispensa de licitação de empresa especializada na prestação de serviços de mão de obra de motorista socorrista, plantonista diurno e noturno, para assegurar a continuidade do atendimento ao transporte de pacientes e usuários do pronto atendimento da Secretaria Municipal de Saúde de Presidente Kennedy/ES.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

1. Documento de Formalização de Demanda (fls. 02/04, 13/14);
2. Cópia da Manifestação da Procuradoria Geral do processo de prorrogação de prazo do antigo contrato (fls. 05/11);
3. Autorização do DFD, pela Secretária da Pasta (fls. 12);
4. Aprovação da Adequação do DFD (fls. 12 verso);
5. Documento de Formalização de Demanda – Retificado (fls. 15/19);
6. Estudo Técnico Preliminar (fls. 20/30, 79/100, 105/115);
7. Convenção Coletiva de Trabalho (fls. 31/39);
8. Aprovação do ETP (fls. 40, 102);
9. Memorial de Cálculo – Planilha IN 05/2017, Planilhas de Composição de Custos, Relatório de Pesquisa de Preço, bem como Despacho do Engenheiro de Segurança do Trabalho, Sr. Felipe de Lima Gomes (fls. 41/78);
10. Dotação Orçamentária (fls. 101);
11. Aprovação da Pesquisa de Preço (fls. 102 verso)
12. Mapa de Risco (fls. 103);
13. Minuta do Termo de Referência (fls. 116/132)
14. Cadastro de Solicitações de Materiais e Serviços (fls. 133);
15. Orçamento Prévio Simples, Quadro Comparativo de Preços Simples, Preço Médio da Proposta de Preços Simples e Valores Médios para reserva orçamentária, cópia do Decreto nº 105/2014, bem como Manifestação do Compras (fls. 134/152);
16. Termo de Referência e anexos (fls. 153/202);
17. Aprovação do Mapa de Risco e Termo de Referência (fls. 203);
18. Preambulo – Aviso de Dispensa Eletrônica nº 90004/2026 e anexos (fls. 204/227);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

19. Minuta de Contrato e anexos (fls. 228/327);
20. Encaminhamento a Procuradoria Geral do Município, para manifestação e parecer jurídico (fls. 328).

É a síntese do necessário.

1. APRECIÇÃO JURÍDICA

A presente análise jurídica tem por objeto a contratação emergencial de motoristas para atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Saúde, especialmente para a condução de ambulâncias, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 75. É dispensável a licitação: [...] VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;"

No caso em exame, a situação emergencial decorre do encerramento dos contratos anteriormente firmados para a prestação de serviços de motoristas, em razão da impossibilidade de prorrogação contratual da empresa então contratada, ante a ausência de documentos de regularidade fiscal e trabalhista, notadamente a Certidão de Regularidade do FGTS, requisito legal indispensável para a manutenção do vínculo contratual com a Administração Pública. Tal circunstância inviabilizou a continuidade dos contratos existentes, resultando na interrupção do fornecimento de mão de obra para diversas secretarias municipais.

Ressalta-se que, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, a ausência de motoristas compromete diretamente a prestação de serviços públicos essenciais, em especial o transporte de pacientes por meio de ambulâncias, atividade indispensável à preservação da vida, da saúde e da integridade física dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS. Assim, a paralisação desse serviço configura risco concreto e imediato à continuidade do serviço público essencial, caracterizando a hipótese legal de emergência.

Diante desse cenário, verifica-se a presença dos pressupostos autorizadores da contratação direta por dispensa de licitação, previstos no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a situação emergencial não decorre de omissão da Administração, mas de fato superveniente e imprevisível



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

relacionado à inabilitação da empresa contratada, sendo imprescindível a adoção de medida imediata para evitar prejuízos à saúde pública e à segurança da população.

Desse modo, a contratação emergencial mostra-se juridicamente viável e necessária, devendo limitar-se ao período estritamente necessário à superação da situação emergencial e à conclusão de procedimento licitatório regular, em observância aos princípios da legalidade, da continuidade do serviço público e do interesse público.

2. DOS REQUISITOS E LIMITES DA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL

Nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, a contratação emergencial constitui medida excepcional, admitida apenas para atender a situação emergencial ou calamitosa que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade de serviço público essencial, devendo restringir-se ao atendimento da necessidade imediata que a ensejou e ao período estritamente necessário à superação da emergência.

Nesse contexto, a contratação emergencial de motoristas deve limitar-se ao quantitativo mínimo indispensável à manutenção dos serviços essenciais da Secretaria Municipal de Saúde, especialmente à operacionalização das ambulâncias, sendo juridicamente vedada a ampliação do objeto ou a inclusão de demandas ordinárias não diretamente relacionadas à situação emergencial devidamente caracterizada nos autos, em observância aos princípios da legalidade, da excepcionalidade e da proporcionalidade.

Cumprir-se destacar, ainda, que o prazo da contratação deverá observar os limites legais previstos no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, cabendo à Administração adotar, de forma simultânea, as providências necessárias à instauração de procedimento licitatório regular, de modo a assegurar a continuidade do serviço público sem a indevida perpetuação da contratação excepcional, em consonância com os princípios da continuidade do serviço público, da eficiência e do interesse público.

3. DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS E DA ESCOLHA DO CONTRATADO

Embora se trate de contratação direta em razão de situação emergencial, tal circunstância não afasta a obrigatoriedade de observância dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, da economicidade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, os autos devem estar devidamente instruídos com justificativa de preços compatível com os valores praticados no mercado, bem como com motivação quanto à escolha do fornecedor, de modo a demonstrar que a contratação atende ao interesse público e não resulta em sobrepreço ou prejuízo ao erário.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º, vejamos:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

Art. 23 (...)

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Seguindo a premissa legal, a Divisão de Compras, às fls. 134/150 estimou o valor da contratação com base na previsão do art. 23, parágrafo 1º, incisos I e II da Lei 14.133 de 2021, conforme verifica-se às fls. 151/152.

Ressalta-se, ainda, que a contratação emergencial não exige a Administração da verificação da habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e técnica da futura contratada, nos termos dos arts. 62, 63 e 68 da Lei nº 14.133/2021, admitindo-se apenas a flexibilização estritamente necessária para viabilizar a contratação em caráter excepcional, desde que devidamente justificada nos autos e limitada às exigências incompatíveis com a urgência da situação, sem prejuízo da regularidade mínima indispensável à execução contratual.

4. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

O Documento de Formalização da Demanda constitui peça essencial à instrução do processo de contratação, por meio do qual a unidade requisitante descreve a necessidade administrativa a ser atendida, justificando a contratação emergencial de motoristas para a Secretaria Municipal de Saúde. Tal documento atende ao princípio do planejamento e da motivação do ato administrativo, previsto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, permitindo identificar a origem da demanda e a sua relação direta com a situação emergencial caracterizada nos autos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

No presente caso, constata-se presente o Documento de Formalização da Demanda às fls. 02/04 e 13/14.

5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

De acordo com o inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, estudo técnico preliminar é o "*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*".

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido (§1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, e §1º do art. 28 do Decreto Municipal nº 003/2024). Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, pesquisa de mercado, e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, encontra-se o Estudo Técnico Preliminar às fls. 20/30, 79/100, 105/115. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 28, §1º do Decreto Municipal nº 003/2024.

6. ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. A sua elaboração, ainda que em contratação emergencial, contribui para a prevenção de falhas na execução do contrato e para a adoção de medidas aptas a assegurar a continuidade e a eficiência do serviço público essencial.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, às fls. 103, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 29 do Decreto Municipal nº 003/2024.

7. DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE E DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como é cediço, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração Pública. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, art. 150, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 73 do Decreto Lei nº 200/1967, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Nesse passo, as regras pertinentes ao direito financeiro acima aludidas vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas leis orçamentárias. Isso significa dizer que para a Administração realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la.

Assim, verifica-se que foi juntada às fls. 101.

8. TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência é um documento indispensável para a contratação de bens e serviços, que deverá ser elaborado com os requisitos previstos no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022, e ainda conforme prevê o art. 30 do Decreto Municipal nº 003/2024.

Neste esboço, o Termo de Referência encontra-se às fls. 153-202 elaborado em conjunto, e devidamente aprovado pela Autoridade Competente, às fls. 203, atendendo as exigências das normativas supramencionadas.

9. DO AVISO DE DEISPENSA ELETRÔNICA

Nota-se, que a Lei nº. 14.133/21 não estabeleceu nenhum dispositivo para tratar especificamente sobre o conteúdo do aviso de dispensa. Destaca apenas no §3º, do art. 75, que o aviso divulgado em sítio eletrônico oficial deve permanecer, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados.

Nos termos do art. 6º da IN SEGES/ME Nº. 67/2021, o Órgão licitante deverá inserir no sistema as seguintes informações para a realização do procedimento de contratação:

(...)

- I - a especificação do objeto a ser adquirido ou contratado;
- II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do disposto no inciso II do art. 5º, observada a respectiva unidade de fornecimento;
- III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;
- IV - o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
- V - a observância das disposições previstas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
- VI - as condições da contratação e as sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- VII - a data e o horário de sua realização, respeitado o horário comercial, e o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

Parágrafo único. Em todas as hipóteses estabelecidas no art. 4º, o prazo fixado para abertura do procedimento e envio de lances, de que trata o Capítulo III, não será inferior a 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação do aviso de contratação direta.

O Aviso de Dispensa Eletrônica cumpre a função de dar ciência aos interessados acerca do objeto da contratação, das condições de participação, das exigências mínimas de habilitação e dos critérios para seleção da proposta mais vantajosa, não se confundindo com edital de licitação, mas atendendo aos princípios que regem as contratações diretas, especialmente os da legalidade, da motivação, da publicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Verifica-se que o referido instrumento encontra-se compatível com a natureza emergencial da contratação, estando suas disposições alinhadas ao Termo de Referência e à minuta do contrato, bem como às exigências de habilitação previstas nos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 e na regulamentação municipal aplicável, observadas as limitações inerentes à urgência do caso concreto.

Ressalta-se, por fim, que o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto na Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações, foi contemplado no Aviso de Dispensa Eletrônica na medida do possível, sem prejuízo da efetividade e da continuidade do serviço público essencial, finalidade precípua da contratação emergencial.

10. MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

Vale ressaltar que a minuta do termo de contrato deve conter cláusulas que estabeleçam: a) objeto e seus elementos característicos; b) a vinculação ao edital de licitação e a proposta de licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e a respectiva proposta; c) a legislação aplicável a execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; d) o regime de execução ou a forma de fornecimento; e) o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base, e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; f) os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; g) os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; h) o crédito pelo qual correrá despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; i) a matriz de risco, quando for o caso; j) o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; k) o prazo para resposta ao pedido de reestabelecimento do equilíbrio econômico financeiro, quando for o caso; l) as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; m) o caso



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos na lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; n) os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; o) as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; p) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; q) a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reservas de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiências, para reabilitado da previdência social e para aprendiz; r) e os casos de extinção.

No que tange a minuta do contrato e sua concordância com as imposições do art. 92 da Lei nº 14.133/21, observa-se a obrigatoriedade do mesmo ser composto por cláusulas essenciais para a sua formalização. Observa-se que a está em conformidade com o que determina o dispositivo acima, visto que cumpriu com os principais requisitos exigidos quanto às suas formalidades e composição de cláusulas que se fazem necessárias para elaboração de um contrato.

11. PUBLICIDADE DOS ATOS

Nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, a contratação direta deve ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, como condição de eficácia do contrato, assegurando-se a transparência dos atos administrativos e o controle social.

“Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

(...)

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, sob pena de nulidade.

(...)

Nesse sentido, verifica-se a obrigatoriedade de divulgação, no PNCP, do ato que autoriza a contratação direta, do extrato do contrato celebrado, bem como dos demais documentos que instruem o processo de contratação emergencial, inclusive aqueles elaborados na fase preparatória, em observância aos princípios da publicidade, da legalidade e da transparência.

Dessa forma, atendidas as exigências previstas no art. 94 da Lei nº 14.133/2021, resta assegurada a regularidade da publicidade dos atos relacionados à contratação emergencial em exame.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

12. CONCLUSÃO

Salientamos que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133, da Constituição Federal de 1988, e Legislação Municipal pertinente, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia Municipal, prestar o assessoramento sob o prisma opinativo estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência, oportunidade e quantitativos dos valores discriminados e dos atos praticados no âmbito da Administração do Município, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

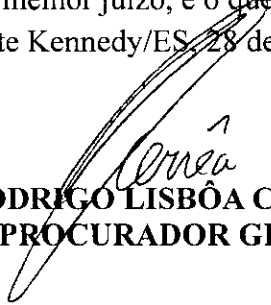
Desta forma, é possível aferir claramente que o processo encontra-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

Ressalte-se, por fim, que, em atendimento ao despacho da Gerente de Licitação e Contratação Direta, Sra. Sheyla Bahiense Mussi, deve-se assegurar o direito de petição em todas as fases do procedimento, contudo, o simples protocolo ou o envio de e-mail ao setor não ensejará automaticamente a suspensão do feito, de modo a garantir a celeridade e a eficiência da presente contratação EMERGENCIAL.

Deste modo, remetemos o presente feito à SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE para devidas providências e encaminhamentos necessários.

Salvo melhor juízo, é o que nos parece.
Presidente Kennedy/ES, 28 de abril de 2026.


**RODRIGO LISBÔA CORRÊA
PROCURADOR GERAL**