



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JERÔNIMO – RS
PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Processo Administrativo: 102/2025

Objeto: Parecer jurídico acerca da legalidade do processo de dispensa emergencial para contratação de empresa para realizar transporte escolar das escolas do interior do município nos roteiros 10 e 17.

PARECER

- CONTRATAÇÃO DIRETA – DISPENSA EMERGENCIAL -

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo de dispensa de licitação em razão da emergência, para contratação de empresa para realizar transporte escolar das escolas do interior do município, sendo roteiro 10 e 17.

A análise jurídica se concentrou principalmente nos documentos abaixo relacionados.

I) Documento de Formalização de Demandas (DFD);

II) Termo de Referência (TR)

III) Termo de Pesquisa de Preços (TPP)

IV) Documento justificando a escolha do contratado, o preço e o atendimento aos requisitos de habilitação, bem como observações acerca da emissão das certidões necessárias.

É a síntese do necessário.

II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

[...] § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Como se pode observar dos dispositivos legais supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7



A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Ainda, destaco que o parecer jurídico não substitui ou supre a necessidade de motivação do agente público previsto no Art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, devendo a motivação das decisões ser registrada no processo, principalmente levando em consideração os efeitos práticos da decisão adotada¹.

III - DO CONTROLE DE LEGALIDADE

O Art. 72 estabelece os requisitos que devem compor o processo de dispensa de licitação. Sendo eles:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

¹ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JERÔNIMO – RS

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Os documentos serão analisados individualmente.

III.I - DA AUSÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

No que tange à contratação de empresa para realizar transporte escolar das escolas do interior do município, sendo os roteiros 10 e 17, a análise jurídica aponta a ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que normalmente precede a aquisição no âmbito da Administração Pública. Contudo, conforme o artigo 72, da Lei nº 14.133/2021, a exigência de ETP pode ser dispensada em situações de emergência, como é o caso presente.

O artigo 72, inciso I, da referida lei, estabelece que em situações excepcionais, como emergências, não há a obrigatoriedade da realização do ETP, uma vez que a necessidade urgente da contratação do transporte escolar para os roteiros 10 e 17 se justifica onde o pregão eletrônico realizado para o roteiro 10 não obteve sucesso, não sendo adjudicado e quanto ao roteiro 17, este estava sendo atendido pelo ônibus próprio do município, no entanto, o mesmo possui constantes falhas mecânicas, resultando em frequentes paralisações frequentes do serviço. A aquisição emergencial, como prevista no artigo 75, da mesma legislação, objetiva suprir a necessidade pública de maneira célere e eficiente, diante da urgência da situação.

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;

Dessa forma, a dispensa do ETP é compatível com os princípios da Administração Pública, desde que a emergência seja devidamente caracterizada e os requisitos da Lei nº 14.133/2021 sejam respeitados. A análise da emergência é corroborada pela documentação apresentada, que demonstra a urgência na contratação do transporte escolar para os alunos residentes no interior do município, uma vez que estes não poderão permanecer sem o respectivo transporte.

Portanto, a ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP) na presente contratação emergencial está em conformidade com a legislação vigente, considerando a natureza excepcional e urgente do serviço a ser contratado, devidamente justificada sua ausência no Termo de Referência (TR).

III.II - TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

O termo de referência observa os elementos necessários do Art. 6º, XXIII da lei 14.133/2021.

Considerando que não foi precedido pelo ETP, justificou a sua necessidade da contratação, uma vez que não há transporte escolar para alguns roteiros escolar dos alunos do interior do município. Assim, considerando que o pregão eletrônico anterior realizado para o roteiro 10 não obteve sucesso, não foi adjudicado. Quanto ao roteiro 17, estava sendo atendido pelo ônibus próprio do município, no entanto, o mesmo possui constantes falhas mecânicas, resultando em frequentes paralisações frequentes do serviço. Assim, a contratação emergencial deverá ser realizada. Mencionou, ainda, sua quantidade, a forma de execução do objeto, prazo para execução, a forma de gestão do contrato, a forma de pagamento e liquidação, a forma e critério para seleção do fornecedor e a adequação orçamentária.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JERÔNIMO – RS
PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

A necessidade da modalidade de contratação, se justifica para atender à continuidade do serviço essencial de transporte dos alunos residentes no interior, conforme justificativa anexa.

O TR menciona a necessidade de toda documentação mínima exigida para a devida habilitação e qualificação.

O prazo de pagamento previsto atende ao Decreto Municipal 5.394, de 10 de janeiro de 2024.

O TR acompanha demonstrativo da contabilidade com a previsão dos recursos orçamentários.

III.III - TERMO DE PESQUISA DE PREÇOS

O termo de pesquisa de preços demonstra que a pesquisa foi efetuada no Licitacon, porém não se teve resultados que atendem às especificidades do serviço solicitado.

Assim, foi realizada a pesquisa diretamente com 08 (oito) fornecedores, onde apenas 04 (quatro) retornaram os orçamentos. Em situações emergenciais, em que o prazo para entrega (execução do serviço) é substancialmente reduzido e a quantidade solicitada frequentemente inferior àquelas previstas em licitações regulares, **é imprescindível que a pesquisa seja conduzida diretamente com fornecedores, a fim de refletir as condições específicas do mercado nesse contexto.**

Ademais, é importante ressaltar que nem todos os fornecedores possuem interesse em atender à demanda (objeto), o que torna ainda mais relevante a escolha criteriosa dos fornecedores aptos a cumprir as condições de urgência e entrega da prestação do serviço. Este procedimento visa assegurar a definição de preços condizentes com a realidade do mercado, sem que haja caracterização de superfaturamento, estabelecendo, assim, um valor máximo razoável e compatível com a urgência e as especificidades da contratação.

Registra-se que foi calculado com base no valor máximo admitido, calculado com base no Art. 23 da Lei de Licitações e o decreto municipal que o regulamenta.

III.IV - DA RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E JUSTIFICATIVA DO PREÇO

O agente público responsável pela dispensa efetuou a análise e registrou que 02 (duas) empresas vencedoras do certame, uma vez que a aquisição se dá por menor preço por item, sendo as empresas **SÉRGIO VINICIUS BIERHALS (Roteiro 10) e ABREU E NUNES DA SILVA TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA (Roteiro 17)**. Adicionalmente, atestou o cumprimento de todos os requisitos de habilitação, incluindo os requisitos técnicos.

III.V - DA ANÁLISE DE RESPONSABILIDADE NO CONTEXTO DE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

O § 6º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, ao abordar a dispensa de licitação em situações emergenciais, estabelece que a contratação deve ser voltada para a continuidade dos serviços públicos essenciais, **respeitando, ao mesmo tempo, os valores praticados no mercado, conforme previsto no artigo 23 da referida norma.** Esse dispositivo, ao possibilitar a dispensa da licitação, demanda que a Administração Pública adote um procedimento técnico rigoroso, assegurando que os preços praticados estejam em consonância com os padrões do mercado, ao mesmo tempo em que evita que a emergência se prolongue de maneira indevida.

Embora a dispensa de licitação em casos emergenciais seja permitida, a legislação ressalta a importância de assegurar a apuração de responsabilidade, caso as circunstâncias que geraram a emergência possam ser atribuídas a atos ou omissões de agentes públicos. Este cuidado visa garantir



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JERÔNIMO – RS
PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

que, mesmo em cenários excepcionais, os agentes públicos não se isentem de sua responsabilidade, caso se constate que sua atuação contribuiu para a situação emergencial.

Assim, a apuração de responsabilidade deve ocorrer de maneira equilibrada, respeitando os princípios da legalidade e da moralidade administrativa, sendo possível que tal responsabilidade se traduza em medidas administrativas, civis ou, quando for o caso, em responsabilização por improbidade administrativa, se restar caracterizada a prática de atos dolosos que causem dano ao patrimônio público ou ao interesse coletivo.

IV - CONCLUSÃO

ANTE DO EXPOSTO, nos termos do art. 75, VIII da Lei 14.133/2021, após a autorização da autoridade competente, o processo estará juridicamente apto para ser homologado.

Ressalto que como em São Jerônimo, a autoridade competente é o Prefeito, que também é o responsável pela homologação, o auto de autorização da autoridade competente e homologação, poderão ser realizados de forma concomitante.

Além disso, encaminhar cópia deste parecer para, **se for o caso**, abertura de procedimento administrativo e analisar informações constantes nas observações (documento que antecede este parecer) para melhoria na formação dos documentos que formalizam este procedimento.

É o parecer.

São Jerônimo/RS, 02 de abril de 2025.

CRISLEI LIMA
Assessora Jurídica
OAB/RS 101.877