



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 3.143/2025

REQUERENTE: SMED

ASSUNTO: Aquisição de peças para os sistemas de suspensão e freio dos ônibus escolares C924, C242 e C287, da frota da SMED - Emergencial

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a Contratação EMERGENCIAL de empresa para aquisição de peças para os sistemas de suspensão e freio dos ônibus escolares C924, C242 e C287, pertencentes à Secretaria Municipal de Saúde. Conforme item 4 do TR. Vejamos¹:

4. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

4.1. O objeto do presente Termo de Referência é a aquisição de peças para os sistemas de suspensão e freio dos ônibus escolares C924, C242 e C287, da frota da SMED, em caráter de urgência.

Justifica-se a viabilidade da contratação na medida em que há a necessidade de assegurar a manutenção dos veículos da frota municipal, sobretudo aqueles destinados ao transporte escolar, por ser uma das formas de garantir o acesso ao direito fundamental à educação.

Seguem os fatos: Na semana do dia 17/03, a embreagem do ônibus **C287** quebrou em trajeto, enquanto o transporte dos alunos da APAE estava sendo realizado, fazendo com que o veículo parasse na estrada Maurício Cardoso. Por essa razão, seus serviços tiveram de ser interrompidos. Já o ônibus escolar **C924**, está enfrentando problemas em seu sistema de suspensão e freio; o que está causando instabilidade, trepidação e ruídos anormais no carro. O veículo está com seus amortecedores estragados e a barra do estabilizador não está exercendo pressão sob o sistema de suspensão, pois já não há mais borracha e as abraçadeiras estão quebradas. Como consequência, o ônibus está apresentando sinais de comprometimento da frenagem. Por fim, ainda na mesma semana, ocorreu a quebra do freio de mão do **C242**, micro-ônibus que possui rampa de acessibilidade e que agora está impossibilitada de ser utilizada, pois, para que o instrumento funcione, é necessário que o motor esteja ligado e o veículo estacionado.

Expostas as graves situações que estão impossibilitando a rodagem destes três veículos da frota, informamos que a paralisação dos mesmos é inevitável, tendo em vista que os problemas relatados comprometem a segurança dos passageiros e dos motoristas, assim como a trafegabilidade dos veículos, deixando-os mais vulneráveis a riscos de acidentes no trânsito.

¹ https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/otimize-edoc/edoc_1410/2025/03/26/C683E459DD1FA88D2D4DEE0B/TR_suspensao_freio_c924_c287_c242.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAY2AOIST6YOOX2GWQ%2F20250327%2Fs3-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20250327T181141Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Signature=494345c8a1d7503d4fed80989be4cba4e657df914b8a5012d1f6975e7a40dae8

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A falta destes ônibus já está comprometendo o andamento do transporte escolar, fazendo-se necessário o cancelamento total do atendimento aos alunos que utilizam estes veículos para se locomoverem até suas instituições de ensino, já que a Secretaria não dispõe de carro reserva. Dentre os estudantes prejudicados, destacam-se alunos com dificuldade de locomoção da APAE, estudantes das escolas municipais e estaduais, crianças com transtorno do espectro autista que moram na zona rural e que têm atendimento exclusivo, assim como estudantes em situação de vulnerabilidade, encaminhados pelo Conselho Tutelar para creches de turno integral.

Como consequência, crianças e jovens estão desassistidos e poderão ter seu aprendizado prejudicado, tendo em vista que muitos não possuem outra alternativa de locomoção além do transporte oferecido pela Prefeitura.

Informamos ainda, que atualmente o município não possui contrato com empresa para prestação de serviços de manutenção geral e fornecimento de peças de reposição para veículos da frota. Sendo assim, a contratação em caráter de urgência se faz necessária para que seja possível atender plenamente as demandas educacionais dos alunos das redes municipal, estadual e da APAE que utilizam o transporte escolar através destes três ônibus.

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6³:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

³ STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL

Oportunamente, insta esclarecer que, conforme entendimento já apresentado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, não é possível exigir que o assessor jurídico analise o mérito da justificativa apresentada pelo administrador público a respeito de uma situação de emergência. A assessoria deve se ater ao cumprimento dos requisitos formais do processo de dispensa de licitação, não aos aspectos que envolvem o mérito das decisões tomadas pelo administrador.

Na ocasião o STF manifestou-se nos seguintes termos:

*Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, **não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça.** Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, então materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952). (Grifei).*

Assim, em se tratando de procedimento emergencial, escapa às competências desta PGM a análise quanto à configuração ou não da situação de urgente, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público.

Conforme exposto acima, as circunstâncias que autorizam a dispensa de licitação configuram exceções e se submetem a uma interpretação restritiva, em especial, para os casos de emergência, porquanto uma interpretação ampla do inc. VIII do art. 75 da Lei n.º 14.133, vez que a interpretação extensiva acarretaria essa modalidade de dispensa de licitação como regra geral, eis que o argumento da urgência sempre poderia ser utilizado.

No que tange à contratação pretendida, conforme declaração da autoridade requerente, existe a urgência na contratação dos serviços de transporte escolar para alunos da rede pública de ensino, se enquadrando na hipótese de dispensa de licitação expressa no artigo 75, VIII da Lei 14.133/21, que diz:

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

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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; [\(Vide ADI 6890\)](#)

Percebe-se do texto legal que a contratação emergencial deve limitar-se ao quantitativo mínimo suficiente para evitar prejuízos ou comprometimento do serviço público, sendo irregular a contratação de serviços para além do estritamente necessário para afastar a emergência.

A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

“A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2988/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)”.

“A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal. (Acórdão 6439/2015- Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)”.

Sob outro prisma, destaca-se que a Administração deve evitar a alegação de urgência decorrente da ausência de instauração de procedimento licitatório em momento oportuno, criando situação que a doutrina denomina “emergência fabricada”. Contudo, a doutrina majoritária entende que a sociedade não poderia ser duplamente castigada, pela incompetência do administrador e pela impossibilidade da contratação de urgência.

Sobre a situação o professor Marçal Justen Filho leciona nos seguintes termos:

Havendo risco de lesão à interesses, a contratação deve ser realizada, punindo-se o agente que não adotou as cautelas necessárias. A questão apresenta relevância especialmente no tocante à comumente denominada “emergência fabricada”, em que a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim atinge-se o termo final de um contrato se que a licitação necessária a nova contratação tenha sido realizada. Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer a licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob a invocação de emergência).

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 3.143/2025.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA DISPENSA** da licitação para a Contratação EMERGENCIAL de empresa para aquisição de peças para os sistemas de suspensão e freio dos ônibus escolares C924, C242 e C287, pertencentes à Secretaria Municipal de Saúde, em conformidade com o disposto no artigo 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 28 de março de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697