



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

### PARECER JURÍDICO Nº 13/2025

**PROCESSO nº 22001001/2025-FMS**

**SOLICITANTE:** SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

**ASSUNTO:** CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM MOTORISTA.

**DISPENSA Nº 003/2025-SMS**

A Senhora Secretária de Suprimentos e Licitação,

### RELATÓRIO

O processo administrativo acima identificado foi encaminhado, para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, nos termos dos arts. 53, §4º c/c 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe que ao final da fase preparatória os autos seguirão para órgão de assessoramento jurídico da administração, assim como o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, para emissão de parecer jurídico.

Trata-se de processo administrativo autuado pela auxiliar de coordenação, Maria José Ferreira Leal, tendo por finalidade a contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos com motorista para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

O Secretário Municipal de Saúde, Sr. Breno Henry Oliveira dos Santos, por meio do documento de formalização de demanda informou que a Secretaria de Saúde não possui frota própria de veículos em quantidade suficiente para executar os serviços de atendimento a demanda externa de profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, odontólogos, nutricionistas) que necessitam se deslocar diariamente, até as UBS das Agrovilas/área rural que são distantes do centro deste município e, outros precisam se deslocar dentro da zona urbana.

E ainda, caso os profissionais fiquem sem transporte para os destinos, as unidades de saúde, localizadas distantes do centro urbano, ficaram sem assistência médica.



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Aduz, por fim, como solução a necessidade de contratação da prestação do serviço de forma emergencial, ao menos até conclusão da licitação ordinária, com fulcro no art. 75, VIII da Lei n.º 14.133/21.

Os autos foram regularmente formalizados e instruídos observando as diretrizes dispostas na Lei Federal n.º 14.133/2021, com a seguinte documentação:

- a) Ofício n.º 001/2025-SMS solicitando a contratação (fls. 02 a 03);
- b) Documento de formalização da demanda – DFD (fls. 04 a 10);
- c) Termo de Referência (fls. 11 a 18);
- d) E-mails de solicitação de cotação (fl. 19);
- e) Proposta da empresa CONDOR SERVIÇOS LTDA (fls.21 a 22);
- f) Proposta da empresa MJR SOLUÇÕES LTDA (fls.24 a 25);
- g) Proposta da empresa MRAJÓ VEÍCULOS (fls. 27 a 28);
- h) Proposta da empresa L F MODESTO (fls. 30 a 31);
- i) Proposta da empresa TRANSMAÚ (fls. 33 a 35);
- j) Proposta da empresa FLUMINENSE DISTRIBUIDORA (fls. 37 a 39);
- k) Proposta da empresa R K P NASCIMENTO PEREIRA LTDA (fls. 41);
- l) Mapa comparativo de preços (fl. 42);
- m) Relatório de cotação obtido via site banco de preços (fls. 44 a 64);
- o) Justificativa e relatório de pesquisa de preços (fls. 65 a 67);
- p) Carta de convocação das empresas para apresentação de documento de regularidade jurídica e fiscal e os respectivos documentos (fl. 68 a 163);
- q) Solicitação de dotação orçamentária (fls. 164)
- r) Dotação orçamentária (fl. 165);
- s) Declaração de adequação orçamentária com a LOA, PPA e LDO (fls. 166);
- t) Termo de dispensa de Licitação (fl. 167 a 171);
- u) Cartão CNPJ da empresa RKP NASCIMENTO PEREIRA LTDA (fl. 172);

A empresa acima mencionada não exercer atividade compatível com o objeto que está sendo contratado, qual seja, **locação de automóvel com motorista ou condutor (4923-0/02)**, conforme consulta no site do IBGE sobre atividade econômica na CNAE (fl. 173).



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Diante dessa situação, foi oportunizado a empresa a possibilidade de sanar o vício no prazo de 07 (sete) dias, conforme documento à fl. 170, de lavra da servidora Cleonice da Costa Trindade.

A minuta de contrato foi acostada às fls. 181 a 190.

As fls. 192 a 199, constam documentos que foram atualizados como: certidão conjunta da SEFIN da empresa Condor, cartão de CNPJ das empresas L F MODESTO e TRANSMAU, certidão de negativa de débitos trabalhistas e certidão de natureza tributária e não tributária da empresa FLUMINENSE e, certidão de débitos trabalhistas da empresa TRANSMAU e L F MODESTO.

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

### **PARECER**

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico, ao Administrador Público cabe a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a sua atuação, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

O instituto da licitação, consagrado pela Constituição da República de 1988 e, materializado pela Lei nº 14.133/2021, é o meio através do qual o Estado, em todas as suas esferas, realiza suas contratações, seguindo os princípios basilares do direito administrativo, pois, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A Constituição Federal no art. 37, inciso XXI, possibilitou o surgimento de hipóteses excepcionais, desde que sejam dotados de parâmetros de razoabilidade e de princípios constitucionais.



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

As situações de dispensa e inexigibilidade devem ocorrer em caráter excepcional, já que as hipóteses previstas nos artigos 74 e 75 da Lei de Licitações configuram exceção ao princípio da obrigatoriedade de licitar.

Com efeito, a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório.

A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, inciso XXI.

Dessa forma, a Lei 14.133/2021 trata de duas hipóteses nas quais o procedimento licitatório não é obrigatório, sendo: a dispensa e inexigibilidade.

No caso em referência, almeja-se a contratação por Dispensa de licitação, com fulcro no art. 74, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/21, in verbis:

Art. 74. 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;

§6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, **considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei** e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo da apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa a situação emergencial.



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Destaca-se que a ausência de licitação não exime a Administração de observar a necessária formalização de um procedimento administrativo que respeite os princípios vetores da atividade administrativa e, no que couber, as normas aplicáveis às licitações, ainda que no caso em comento esteja caracterizada uma das hipóteses de contratação direta. Nesse sentido, ensina MARÇAL JUSTEN FILHO:

“Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 945).

Diante desses aspectos, o modelo de contratação direta, neste processo administrativo, foi devidamente adotada a formalização, cautela e critério necessários, para ocorrer a contratação.

A necessidade foi informada e justificada através do Ofício nº 001/2025 e seus anexos - documento de formalização de demanda e Termo de Referência (doc. fls. 02 a 18), assim como a disponibilidade de recursos para custeio do contrato (fl. 165).

No caso, a opção da Administração foi dispensar a licitação ante a caracterização de uma situação que alega ser de emergência, **onde o decurso de tempo necessário ao atendimento do procedimento licitatório impediria a adoção de medidas indispensáveis por parte da Administração Pública para evitar danos irreparáveis**, pois, a futura contratação tem veículos que realizam a distribuição de remédios nas UBS, UPAS e Hospital do Município, o que certamente a falta de entrega geraria danos à saúde da população, principalmente daqueles que necessitam de medicação controlada. Assim, a contratação imediata, neste caso, configura como uma **atividade acautelatória** para proteger o interesse tutelado pelo Estado – direito ao atendimento e tratamento de saúde. Ademais, com a devida cautela, convém por ora definir o conceito de emergência, dissociando-o da chamada “emergência fabricada”. Nessa seara, o renomado Professor MARÇAL JUSTEN FILHO, ao definir o que é emergência, aduz com propriedade:

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

“32.4) (...) No direito público, é ainda maior a relevância de fenômeno. **Trata-se de manifestação do instituto do “estado de necessidade”**. Nele estão abrangidas todas essas situações de excepcionalidade, caracterizadas pelo risco de danos em virtude da demora na adoção de uma providência acauteladora destinada a impedir o sacrifício de bens, interesses e valores protegidos pelo Direito. (...) A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. Somente se pode entender o conceito de emergência quando compreendemos a natureza teleológica das regras jurídicas. O direito (público, especialmente) é posto para assegurar a realização de certos fins (valores). (...) A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo. 32.5) Emergência e Contratação Direta **No caso específico de contratações diretas, emergência significa necessidade de de atendimento a certos interesses. A demora em realizar a prestação produziria risco sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa delonga para seu trâmite submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.**” (Justen Filho Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Lei 14.133/2021, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021)

Nos autos, há documentos – DFD e TR, que justificam a presente contratação direta, em que se apregoa (fls. 02 a 08):

“A solicitação para contratação justifica-se em razão das variadas demandas que exigem locomoção ofertada por parte da Secretaria de Saúde. Atualmente, a Secretaria é responsável por 17 agrovilas no município. Entre os serviços ofertados está a locomoção diária dos profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, odontólogo, auxiliar de odontólogo, nutricionistas) que atuam nas agrovilas. O caminhão tipo baú é para o almoxarifado, realizando o transporte de medicamentos, material técnico e equipamentos em grandes quantidades, abastecendo em média 52 postos de Saúde do Município e 10 unidades. O Microônibus é destinado ao programa

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

tratamento fora do domicílio que visa garantir o tratamento médico a pacientes portadores de doenças não tratáveis no município. A Secretaria necessita também de carros auxiliando na realização de serviços administrativos, para ficar na central de vacinas, a disposição da atenção primária e para auxiliar na execução dos serviços do SAMU”.

Há, também o documento formal de Justificativa de Dispensa de Licitação (fl. 167 a 171). Aliás, a justificativa de dispensa de licitação é um dos documentos mais relevantes da contratação, pois nesta se apresentam todos os elementos concretos e particularidades que fizeram o gestor entender pelo enquadramento e adequação à hipótese em referencial, isto é, precisamente a hipótese de contratação emergencial, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

É importante, mencionar que, a Contratação Direta deverá ser realizada pelo menor prazo possível, com a devida limitação do objeto, que com advento da Lei n.º 14.133/21, o prazo de duração fora dilatado para 01 (um) ano, contado da ocorrência da emergência ou calamidade pública.

Insta mencionar que, no presente caso, a contratação será realizada pelo período de 06 (seis) meses.

Constatada a viabilidade da dispensa de licitação pretendida, passemos à apreciação da regularidade do feito até o momento.

### DA REGULARIDADE DO FEITO

Para os processos de contratação direta, a novel Lei 14.133/2021 exige que sua instrução contenha os seguintes documentos:

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;



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

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.

Compulsando os autos verifica-se a presença dos documentos supracitados acima (docs. Fls. 04 a 18,21 a 64, 60, 165, 167 a 171).

Após, a realização do levantamento de preços, as empresas que se sagraram vencedoras, conforme consta no doc. Fl.170, foram:

- a) FLUMINENSE DISTRIBUIDORA LTDA, vencedora nos itens 3 e 7, totalizando o valor global de R\$ 223.800,00 (duzentos e vinte e três mil e oitocentos);
- b) TRANSMAÚ VIAGENS E TURISMO, vencedora do item 5, totalizando o valor global de R\$ 135.600,00 (cento e trinta e cinco mil e seiscentos reais);
- c) L F MODESTO SERVIÇOS ME, vencedora do item 2, totalizando o valor global de R\$ 81.600,00 (oitenta e um mil, seiscentos reais);
- d) R K P NASCIMENTO PEREIRA LTDA, vencedora do item 9, totalizando o valor global de R\$ 204.000, 00 (duzentos e quatro mil reais);
- e) CONDOR SERVIÇOS LTDA, vencedora do item 1, 4, 6 e 8, totalizando o valor global de R\$ 408.536,52 (quatrocentos e oito mil, quinhentos e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos).

As empresas vencedoras encontram-se com as certidões de regularidade jurídica e fiscal dentro do prazo de validade e, apresentaram nos seus estatutos sociais o registro de atividade econômica compatível com o objeto a ser contratado – locação de veículos com motorista (fls. 70 a 102, 105 a 116, 119 a 132, 151 a 163 e 192 a 199).



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Em relação ao item 9, a empresa que ofertou o menor valor diante da constatação de que a mesma não exercer atividade compatível com o objeto que está sendo contratado, qual seja, **locação de automóvel com motorista ou condutor (4923-0/02)**, conforme consulta no site do IBGE sobre atividade econômica na CNAE (fl. 173), foi oportunizado a empresa a possibilidade de sanar o vício no prazo de 07 (sete) dias, conforme documento à fl. 170, de lavra da servidora Cleonice da Costa Trindade. Tendo em vista, a economicidade diante do menor preço ofertado e, com base no Princípio do Contraditório e da ampla defesa.

### DA PESQUISA DE PREÇOS

O preço estimado para a futura contratação foi obtido com base nos valores praticados no mercado paraense e os valores constantes no sistema do banco de preço, adotando-se como metodologia o previsto no art. 23, inciso III e IV da Lei nº 14.133/2021, os quais permitem inferir que o preço estimado da contratação se encontra dentro do parâmetro de mercado.

Ademais, consta nos autos declaração de adequação orçamentária, atestando que a presente despesa possui adequação à Lei Orçamentária para o exercício de 2025, além de ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – doc. Fl.166.

### DO TERMO DE REFERÊNCIA

No termo de referência os elementos que o integram caracterizam de forma suficiente a demanda, contendo: objeto; justificativa; regime de contratação; custo estimado; justificativa da escolha da executante; prazo de vigência; metodologia e início da execução do serviço; obrigações do contratante; obrigações da contratada; sanções administrativas; pagamento.

Na definição de termo de referência, contida no art. 6º, inciso XXIII da Lei 14.133/2021 há um rol de parâmetros e elementos que devem estar contemplados nesse documento de planejamento.

Nesse aspecto, a Unidade Requisitante apresentou o Termo de Referência, contendo o objeto da contratação, bem como os elementos mínimos, cotejando-se os elementos que integram o termo de referência da contratação em apreço com os contidos na legislação, examina-se que o seu conteúdo atende às prescrições normativas, podendo ser o mesmo aprovado.



## **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

Assim sendo, conclui-se que poderá ser efetuada a contratação direta, por dispensa de licitação, devendo ser publicado no sítio oficial deste Município e no PNCP o ato de sua autorização, na forma do Parágrafo Único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

### **DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO**

Contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

A minuta contratual na cláusula primeira dispõe expressamente que o contrato tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de locação de veículos com condutores devidamente habilitados, com itinerário em âmbito municipal, intermunicipal, vicinal e rural, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/Pa.

A lei nº 14.133/2021, no artigo 89, § 2º dispõe que:

“Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta”.

Na minuta acostada aos autos do processo administrativo nº 2201001/2025-FMS, o mandamento foi devidamente cumprido, sendo estabelecido nas Cláusula terceira, oitava e nona.

O detalhamento do objeto e suas características encontram-se detalhados na cláusula primeira por meio de quadro descritivo, atendendo aos incisos I e II, do artigo 92.

No que se refere ao regime de execução do objeto consta na cláusula terceira da minuta do contrato fazendo referência ao Termo de Referência, atendendo ao inciso IV, VII e XVII do artigo mencionado acima.

Nas cláusulas oitava e nona constam as obrigações do contratante e da contratada, atendendo ao disposto nos incisos X, XI, XIV, XVI e XVII.



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Quanto ao valor global do contrato, serão firmados 04 (quatro) contratos, com o seu respectivo valor global que, corresponde a cláusula quinta o que atenderá ao previsto no inciso V.

No que se refere às condições de pagamento, a forma consta na cláusula sexta.

A possibilidade de reajuste de valor consta na cláusula sétima.

A garantia na futura contratação não será exigida.

A cláusula décima primeira dispõe acerca das infrações e multa para os casos de inexecução total ou parcial do contrato.

Na cláusula décima segunda consta os motivos que podem ensejar uma rescisão/extinção contratual.

A dotação orçamentária prevista para custear o pagamento do serviço se encontra prevista na cláusula décima terceira, atendendo ao disposto no inciso VIII.

A legislação que será aplicada aos casos omissos há previsão na cláusula décima quarta, atendendo ao disposto no inciso III.

A cláusula décima quinta trata da publicação no portal nacional de contratações pública e site oficial.

A cláusula décima sexta trouxe a previsão de possibilidade de alteração no contrato e na cláusula décima sétima.

Por fim, a cláusula décima sétima trata do foro se ocorrer eventual demanda judicial decorrente do contrato.

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se o caráter opinativo deste parecer, e que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sujeitos ao crivo desta assessoria Jurídica, a teor do previsto no art. 25, inciso III e IV c/c art. 75, VIII c/c art. 92 da Lei nº 14.133/2021, e tendo a previsão de recursos orçamentário, opina-se pela efetivação da contratação por DISPENSA e pela aprovação da minuta.

#### **Ressalta-se antes da formalização do contrato, deve ser juntado aos autos:**

- a) **A Portaria de designação do agente de contratação, do gestor e fiscal do contrato;**



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

- b) **A cópia dos certificados de registro e licenciamento dos veículos e cópia da apólice de seguros dos veículos vide alínea “b e c” do TR;**
- c) **O documento da empresa R K P NASCIMENTO que comprove o exercício de atividade compatível com o objeto que está sendo licitado.**

As certidões constantes nos autos que os prazos de validade tiverem expirado devem ser atualizadas e, deve haver consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), para fins de emissão de certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e juntá-las ao processo. Conforme, dispõe o §4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021.

E, ainda, deve ser observado **a fase posterior ao processo de contratação**, devendo ser acostado nos autos deste processo, **pelo fiscal do contrato**, a ordem de execução do serviço, as notas de empenhos, os termos de recebimentos provisório e definitivo, os boletins de medição do serviço e os comprovantes de pagamento, para efeito de ser observado a documentação exigida para efeitos de prestação de contas.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto a aprovação e decisão superior, S.M.J.

Castanhal/Pa, 25 de fevereiro de 2025.

**Stephanie Menezes**  
**OAB/PA N° 19.834**  
**Procuradora Municipal**