

**PARECER JURÍDICO nº 001/2025 – PMSMB/SEMED**

**DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 01.2025-PMSMB**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08.2025- PMSMB**

**INTERESSADA: SEMED - PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DAS BARREIRAS**

**SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO – AGENTE DE CONTRATAÇÃO**

**ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO DE EMER CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. CARACTERIZAÇÃO DE URGÊNCIA DE ATENDIMENTO DE SITUAÇÃO QUE POSSA OCASIONAR PREJUÍZO OU COMPROMETER A CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO. ARTIGO 75, INCISO VIII DA LEI 14.133/2021.**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta oriunda do Departamento de Licitação, através do Agente de Contratação, para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao procedimento administrativo na modalidade DISPENSA DE LICITAÇÃO - em virtude de caracterização de urgência no atendimento de situação que possa causar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos de Educação no Município - cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para execução do serviço de transporte escolar”.

Os autos evidenciam a caracterização de urgência no atendimento de situação que possa causar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos de Educação no Município, em que a demora na contratação poderá causar prejuízos incalculáveis aos alunos da rede de ensino do município. E a contratação será realizada por dispensa de licitação, em conformidade como o que estabelece o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

É o que há de mais relevante para relatar.

## **II – PARECER**

### **II.1 – DA ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, esclareço que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 8º, §3º da Lei nº 14.133/2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o Princípio da Impessoalidade, que deve nortear as contratações realizadas pela Administração Pública.

Assim, cumpre ressaltar que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

**Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.**

Assim, compreende-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive o detalhamento do objeto da contratação, características, quantidades, requisitos, especificações, bem como pesquisa de preços DEVEM ser regularmente apurados pela área técnica do órgão competente e conferidos pela autoridade responsável pela contratação.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

## **II.2 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Prefacialmente, destacamos que os autos versam sobre a regularidade de processo de dispensa de licitação por força de situação emergencial, instaurado com vistas à contratação de empresa para execução do serviço de transporte escolar em razão de que não há tempo hábil para finalizar o Processo Administrativo Licitatório nº 004/2025 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2025 - antes do início das aulas previstas pelo calendário letivo.

O mencionado certame, PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2025, está com prazo em curso, com pedidos de esclarecimentos e impugnação de edital, sendo certo que não se tem prazo para conclusão do certame licitatório em tempo hábil, em virtude de que o processo deverá ficar suspenso até final deslinde dos questionamentos apresentados, eventuais recursos com apresentação de contrarrazões, julgamento e ainda possível recurso para a autoridade superior.

Por outro lado, **o Calendário Escolar estabelece que as aulas iniciarão no dia 17/02/2025** e em sua justificativa a Sra. Secretária municipal de Educação se manifestou no sentido de que não poderá adiar o início das referidas aulas sem comprometer o ano letivo. Destacando, inclusive, que as aulas serão ministradas também aos sábados, não existindo, dessa maneira, espaço temporal para adiamento do início das aulas.

Registrou-se ainda, que a atual administração municipal iniciou a gestão na data do dia 01 de janeiro do ano em curso e, muito embora tenha exaustivamente tentado realizar a transição de mandato, não houve uma transição de governo, o que atrasou sobremaneira o levantamento de rotas do transporte escolar, espécie de veículo adequado e quantitativos, culminando no atraso da realização do competente procedimento para a contratação dos serviços de transporte escolar.

Enfim, diante disso tudo se evidenciou a caracterização de urgência no atendimento de situação que possa causar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos de Educação no Município, já que

as aulas estão programadas para iniciarem no dia 17/02/2025, sem, contudo, que a municipalidade disponha da competente frota de veículos de transporte escolar para a fornecimento dos serviços.

### **II.3 - DA FUNDAMENTAÇÃO - DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL**

Preambularmente devemos destacar que para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa, vedando a contratação discricionária de pessoas jurídicas e pessoas físicas com fins de atender interesses particulares. Possui também, o escopo de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

(...)

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**

Nesse contexto, as contratações públicas, são, em regra, precedidas de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os licitantes. A exceção consiste na contratação direta por dispensa de licitação, prevista no art. 75, e por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, ambos da Lei nº 14.133/21 que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações.

Seguindo essa sistemática, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/21, o processo de contratação direta (seja por dispensa de licitação, seja por inexigibilidade) 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.

No caso, verifica-se abertura de processo administrativo eletrônico devidamente registrado, com solicitação elaborada pelo setor competente, conforme Documento de Comunicação Interna.

Consta nos autos os anexos que descrevem: objeto da contratação, justificativa da necessidade da contratação do serviço, quantidade de serviço a ser contratada, a formalização da demanda.

Termo de Referência: O Termo de Referência contém: condições gerais da contratação; fundamentação e descrição da necessidade da contratação; objeto; especificações e quantitativos; modelo de gestão de contrato; condições de recebimento e pagamento; da apresentação da proposta e qualificação técnica; Estimativa de Despesa e Justificativa de Preço.

Estimativa de Despesa e Justificativa de Preço: No processo de contratação direta, nos termos do art. 72, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a estimativa de despesa deve ser precedida de regular pesquisa, nos moldes do art. 23 da Lei nº 14.133/21 e da Instrução Normativa nº 65/2021.

Na contratação direta por emergência a Lei nº 14.133/21 também dispõe que deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/21, conforme reza o § 6º do art. 75:

**Art. 75. (...)**

**§ 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 de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.**

Dessa forma o preço máximo total estimado para a aquisição, não obedece aos limites impostos pelos incisos I, II ou III porque fundamenta-se no inciso VIII, § 6º do art. 75 da Lei nº 14.133/21. Ainda assim, a pesquisa de preços foi efetuada na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/21, mostrando-se satisfatória. Vejamos o que diz o referido artigo:

**Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.**

(...)

**§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:**

**I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;**

- II - 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 a hora de acesso;
- III - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- IV - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso, há justificativa fundamentada da Administração quanto ao objeto da contratação direta por emergência. No Termo de Declaração de Dispensa de Licitação, o ordenador de despesa justificou a necessidade da contratação do serviço.

Mapa de Riscos: O art. 72, inc. I, da Lei nº 14.133/2021 prevê que o processo de contratação direta seja instruído com análise de riscos, o que deve estar presente nos autos.

Continuando, a Dispensa por Emergência, de acordo com o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 é possível:

“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”.

Para a contratação da prestação de serviços é indispensável que a situação emergencial seja justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da não execução de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público, conforme jurisprudência do TCU (aplicável por analogia ao art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021):

A contratação direta com base na emergência prevista no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 deve ser adequadamente justificada, de maneira a se afastar qualquer tipo de dúvida quanto à regularidade no uso do dispositivo. Informativo do TCU n. 81 Indique a efetiva urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens quando de contratações emergenciais, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 1573/2008 Plenário.

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público. A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993. Acórdão do TCU n. 727/2009 Plenário

Na abalizada lição do eminente administrativista Marçal Justen Filho, a contratação direta por motivo de emergência ou calamidade deve ser sempre precedida da análise de dois requisitos: *(i) demonstração*

**concreta e efetiva da potencialidade de dano, e (ii) demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco.**

No caso, há justificativa fundamentada nos documentos que formalizam o presente procedimento, que constam:

- Que através do processo, em análise, a Administração Municipal pretende realizar contratação direta de empresas com vistas ao transporte escolar, haja vista a inexistência de contratação regular para prestação desses serviços conforme acima relatado.
- Destacar que não é possível aditar os contratos do ano de 2024, haja vista que expiram suas validades/vencimentos em 31/12/2024.
- Que o Município não possui veículos apropriados e pessoal em quantitativo suficiente para a execução direta desses serviços.
- Que já existe processo licitatório instaurado visando à contratação de empresa(s) para execução dos serviços de transporte escolar, o qual não fora concluído por força de prazos para impugnações, recursos, contrarrazões e julgamentos.
- Que o início do ano letivo de 2025 ocorrerá no próximo dia 17/02/2025, sem tempo hábil para finalização do processo licitatório regular e a execução dos serviços. Não se mostrando razoável admitir a inexecução desse serviço público, essencial à população em idade escolar (alunos), até a ultimação do procedimento licitatório em andamento.
- Que a atual administração municipal iniciou a gestão na data do dia 01 de janeiro do ano em curso e, muito embora tenha exaustivamente tentado realizar a transição de mandato, não houve uma transição de governo, o que atrasou sobremaneira o levantamento de rotas do transporte escolar, espécie de veículo adequado e quantitativos, culminando no atraso da realização do competente procedimento para a contratação dos serviços de transporte escolar.

Nesse diapasão, inobstante ser notório o prejuízo advindo da inexecução do serviço de transporte escolar, cumpre destacar que este decorre de um direito garantido Constitucional e infra constitucionalmente, como se observa: 1). No artigo 206, Inciso - I, complementado pelo artigo 208, Inciso - VII, da Constituição da República; 2). O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90, art. 54, Inciso - VII); 3). Na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/96, art. 4º, Inciso - VIII. Nessas e outras leis, o transporte escolar é instituído como programa complementar indispensável, para que o educando possa usufruir seu direito, constituindo, portanto, um dever do Estado.

Diante disso tudo, e haja vista que o próprio legislador constituinte definiu o caráter essencial do direito a educação - do qual o transporte escolar é seu corolário, parece-me que o interesse público, no caso, se entremostra presente, pois ainda que a situação fática possa revelar uma culpa da Administração pela demora em finalizar um procedimento licitatório – situação ocasionada em decorrência da inexistência de transição de governo, o certo é que o Serviço transporte escolar, destinado aos estudantes da rede de ensino do Município não pode sofrer interrupção, sob pena de severos e incalculáveis prejuízos a comunidade escolar, ainda mais em um município formado, em sua quase totalidade, por zonas rurais.

Prazo Máximo de Vigência: Quanto ao prazo de vigência do contrato emergencial, o prazo máximo deve ser de 1 (um) ano, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, vedada a prorrogação do referido contrato.

Consta expressamente, na minuta contratual, que o prazo de vigência do contrato é de até 60 (sessenta) dias, contado da data definida no instrumento contratual, cuja avença terá seu término de forma cogente com a celebração do contrato decorrente do procedimento licitatório relativo ao Pregão Eletrônico nº 002/2025.

Quanto ao Ato de Dispensa. Razões de Escolha da Executante e justificativa de preço: A declaração de dispensa de licitação está justificada, tanto em relação à escolha do executante quanto em relação ao preço.

A autoridade máxima da instituição deve autorizar a contratação (art. 72, parágrafo único, da Lei 14.133/2021).

Quanto aos Recursos Orçamentários: Há previsão de recursos orçamentários para as despesas do contrato, devendo serem indicadas as respectivas rubricas.

Quanto a Habilitação e Regularidade Fiscal: A proposta e os documentos da empresa constam no processo, e a Administração deve verificar e atestar as condições de habilitação da empresa para a contratação, não havendo registro de impedimento.

A minuta do contrato deve conter as cláusulas necessárias, conforme estabelecido no art. 92 da Lei nº 14/133/2021, não existindo margem para discricionariedade.

Pelo exposto, sob o aspecto jurídico, não há impedimento à contratação direta, por dispensa emergencial de licitação, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 com o objetivo prestar o Serviço transporte escolar, destinado aos estudantes da rede de ensino o Município.

Por fim, destaca-se que o ato que autorizar a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

### **III - CONCLUSÃO:**

Ante o exposto, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria e as justificativas coligadas aos autos, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada - que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, manifesta pela viabilidade jurídica da contratação pretendida, contratação direta de empresa para a execução dos serviços de transporte escolar dos alunos da rede de ensino do município, informações constantes nos documentos anexos por meio de Dispensa Eletrônica de Licitação, fundamentada no art. 75, Inciso - VIII, § 6º, da Lei nº. 14.133/2021.

Recomendações: Além das recomendações já dedilhadas no corpo do presente parecer, recomenda-se que:

- deve a Administração, nos próximos anos, não meça esforços para melhor planejar suas atividades a fim de não se deparar com situações emergenciais evitáveis, razão pela qual deverá a Administração, se for o caso, tomar as medidas cabíveis para que o(s) agente(s) que omitiu(ram) as

providências necessárias indenize(m) eventual dano ao erário, caso comprovado que mediante licitação formal e comum o Município teria obtido melhor resultado;

- quando da elaboração do contrato, deve a Administração observar as cláusulas obrigatórias previstas no artigo 92 da Lei de Licitações.
- como condição para a eficácia da contratação, após a efetivação desta, deve a Administração publicar na imprensa oficial, o respectivo extrato.

Por fim, destaco, que o presente parecer limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstrato”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas, não adentrando na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

Por derradeiro, anoto que está o presente processo condicionado à análise, apreciação e aprovação da autoridade superior competente.

**É o parecer**, salvo melhor juízo.

Santa Maria da Barreiras/PA, 14 de fevereiro de 2025.

**JOÃO BATISTA CABRAL COELHO**  
Advogado - OAB/PA – 19.846  
Assessor Jurídico