



PARECER JURÍDICO

Parecer nº 004 – DISPENSA EMERGENCIAL – PROGEM

Processo nº: 0410.0012/2025 – SEMAD- PMI

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART.75, VIII LEI 14.133/2021. DECRETO Nº 027/2025 GAB/PMMZ.

DO RELATÓRIO:

Vieram os autos para análise e manifestação quanto à dispensa de licitação, visando à aquisição emergencial de materiais de higiene, manutenção, limpeza e descartáveis para atender as necessidades do gabinete o prefeito e as secretarias municipais do município de Itaubal/Ap, cujo valor estimado é de R\$ 782.463,91 (setecentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e noventa e um centavos), conforme mapa médio de preço.

A dispensa do procedimento licitatório fundamenta-se na Lei Federal nº 14.133/2021, bem como no Decreto Municipal nº 157/2025, diante da necessidade urgente de contratação direta, por dispensa de licitação, de bens, serviços e insumos necessários para a garantia da continuidade dos serviços essenciais, nos termos do Art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

A documentação necessária à instrução do Processo Administrativo em questão, foi tempestivamente apresentada para análise, constando dos autos do processo de Dispensa:

1. Documento de formalização da demanda (fls. 02 a 03);
2. Estudo técnico preliminar – ETP (fls. 04 a 12);
3. Termo de Referência (fls. 13 a 25);
4. Solicitação de Materiais pelas Secretarias Municipais (fls. 26 a 72)
5. Pesquisa de Preços (fls. 76 a 296);
6. Mapa comparativo de preços (fls. 297 a 305);
7. Mapa de gerenciamento de risco (fls. 306 a 308);
8. Documentação da Empresa vencedora (fls. 311 a 351);
9. Atestado Orçamentário (fls. 353 a 356);
10. Justificativa para Dispensa (fls. 357 a 370);



11. Decreto de Situação de Emergência (fls. 371 a 372);

12. Minuta do Contrato (fls. 373 a 408);

Neste estado, recebi o presente feito contendo 409 (quatrocentos e nove) laudas divididas em 02 (dois) volumes.

É o relatório. Passo a opinar.

DA FUNDAMENTAÇÃO:

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas também, assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Art. 37. (...) 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.

Assim, é de se concluir que, em se tratando de Contrato Administrativo, a Dispensa deve ser a exceção, ocorrendo apenas nos restritos casos autorizados por lei.

Com relação a tal assunto, Flávia Campos assim trata do tema proposto:

"Como analisado até o presente momento, em regra, as contratações da Administração Pública devem ser precedidas de licitação, às quais devem ser aplicadas as regras da legislação. No entanto, a própria Constituição, no art. 37, XXI, possibilita ressalvas a essa regra, o que é estabelecido, na Lei 14.133/2021, como as hipóteses de licitação inexigível, dispensável e dispensada.

Ao estabelecer que a Administração não precisará realizar licitação, não significa dizer que não existe um processo a ser seguido, pois mesmo quando se adota a licitação, a lei estabelece as medidas necessárias para garantir que os princípios da lei continuem sendo respeitados.

É o que dispõe o art. 72, ao afirmar que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa



de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:"
(Comentários à nova lei de licitações e contratos administrativos

[recurso eletrônico] / Flávia Campos. -Indaiatuba, SP : Editora Foco,
2021. p. 100/101)

A Dispensa, juntamente com inexigibilidade, são formas anômalas de contratação por parte da Administração. Por isso, devem ser tidas como exceções a serem utilizadas somente nos casos imprescindíveis.

Por sua vez, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, 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;

Como se pode observar do dispositivo legal 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 tais questões técnicas, parte-se do pressuposto de que as unidades interessadas e as autoridades competentes municiaram-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos

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.

Salientamos que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo nos termos do Art.8º, §3º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si.

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos prestados pelos agentes públicos consignatários.

Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO:

Para a autorização da dispensa de licitação, é imperativo o atendimento de diversos requisitos previstos em lei, os quais visam restringir o uso dessa faculdade às situações estritamente necessárias. Nesse contexto, o elemento central é a comprovação de **uma situação de urgência que exija a atuação imediata da Administração Pública, incompatível com as morosidades inerentes ao procedimento licitatório.**

Assim, para o atendimento do requisito em exame, basta demonstrar que a contratação pretendida é imprescindível para o atendimento das demandas da população, em razão dos fatos narrados, e que o quantitativo contratado corresponde ao mínimo indispensável para o enfrentamento da situação emergencial.

Ademais, a contratação direta em caráter emergencial fundamenta-se em circunstâncias excepcionais, em que a ocorrência de um fato extraordinário – imprevisível na esfera ordinária de atuação do administrador – impõe a necessidade imperiosa de contratação em prazo exíguo, incompatível com a tramitação de um procedimento licitatório.

Pois bem.

As hipóteses de dispensa de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021 encontram-se elencadas no art. 75. No que se refere especificamente à contratação emergencial, a legislação exige a configuração de situação de emergência, calamidade pública ou urgência no atendimento de circunstâncias





que possam causar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos, bem como a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e demais bens, sejam eles públicos ou particulares.

A correta caracterização da dispensa de licitação pressupõe a comprovação concreta e objetiva do risco iminente, bem como a demonstração de que a contratação direta é o meio idôneo para evitar a ocorrência do dano. Assim, uma vez preenchidos os requisitos legais e demonstrada a emergência, não há óbice à realização da contratação direta. Ademais, em determinadas circunstâncias, a omissão na adoção de medidas emergenciais pode ensejar a responsabilização dos agentes administrativos por eventual inércia ou negligência.

Ressalte-se que tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021 mantêm como objetivo central a prevenção de prejuízos e a garantia da continuidade dos serviços públicos e da segurança de bens e pessoas, reafirmando a necessidade de observância dos princípios da legalidade, eficiência e interesse público na condução dos processos administrativos.

Além disso, em observância ao princípio da proporcionalidade, não se pode admitir que a Administração Pública exponha a risco a vida, a saúde, a integridade das pessoas, o patrimônio público e demais interesses juridicamente tutelados pelo Estado em nome da estrita observância ao princípio da licitação. O administrado não pode ser penalizado em favor de um procedimento que, embora essencial para assegurar a isonomia e a economicidade na satisfação das necessidades administrativas, não se sobrepõe à preservação de bens jurídicos superiores.

Diante desse cenário, a adoção de providências emergenciais se impõe como medida indispensável para evitar prejuízos irreversíveis e resguardar o interesse público.

O objeto contratado emergencialmente deve ser adequado e suficiente para afastar o dano ou risco iminente às pessoas ou bens, ainda que, em caráter excepcional, implique mitigação do princípio licitatório. Tal medida justifica-se pela necessidade de se garantir um resultado útil à preservação de interesses públicos de maior relevância, em conformidade com os princípios da eficiência e da continuidade do serviço público.

Ressalte-se que essa ponderação de interesses já foi realizada pelo próprio legislador, uma vez que o inciso VIII do art. 75 da Nova Lei de Licitações e

Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) não excepciona a aplicação do regime emergencial nos casos em que a situação de urgência decorra de eventual desídia ou falta de planejamento por parte da Administração.

De outra banda, com base no art. 72 da Nova Lei de Licitações, o processo de dispensa de licitação, motivado por situação emergencial, deve ser necessariamente instruído com:

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;

TERMO DE REFERÊNCIA:

O Termo de Referência -TR 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.





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.*

O valor estimado para a aquisição foi calculado em conformidade com o disposto no § 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.

Vejam os 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.

(...)

§ 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:

A composição de preços utilizada pela administração para aferir a média dos valores praticados no mercado foi através dos meios demonstrados no item III e IV do mesmo artigo apontado acima.

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;

A planilha orçamentária que fundamenta a presente contratação foi elaborada com base nos valores referenciais da Tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantida pela Caixa Econômica Federal em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa metodologia assegura que os preços adotados estejam alinhados com os parâmetros de mercado, garantindo a razoabilidade e a adequação dos custos estimados à realidade da execução dos serviços.

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.

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, no Termo de Referência, que o prazo de vigência do contrato é de 01 (um) ano, contado da assinatura do instrumento contratual.

PUBLICAÇÃO:

É importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 condiciona a eficácia dos contratos administrativos à sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Além disso, o parágrafo único do artigo 72 desse diploma normativo exige que o ato autorizador da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja devidamente publicado e mantido acessível ao público em sítio eletrônico oficial.





Ademais, no caso específico de Dispensa de Licitação, deve-se atentar ao cumprimento do prazo estabelecido no artigo 94 da Lei Geral de Licitações e Contratos, que determina a publicação no PNCP no prazo de até 10 dias úteis após a emissão da Nota de Empenho (inciso II).

DAS RECOMENDAÇÕES:

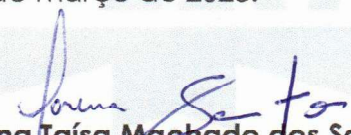
A Procuradoria manifesta-se no sentido de que conste expressamente na minuta contratual que o prazo de vigência do contrato será de até 01 (um) ano, contado a partir da data estabelecida no instrumento contratual. Além disso, a avença deverá ser encerrada de forma automática e incondicionada com a celebração do contrato decorrente do procedimento licitatório a ser instaurado, o qual prevalecerá sobre o presente ajuste.

DO PARECER:

Pelo exposto, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes deste Município, esta Procuradoria opina pela aprovação da minuta de contrato, contendo este Parecer 09 (nove) laudas.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Itaúbal (AP), 21 de março de 2025.



Lorena Taísa Machado dos Santos
Procuradora do Município de Itaúbal
Decreto nº 025/2025-PMI