PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 01003001/25-PMSCO
MODALIDADE: DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 005.2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO EMERGÊNCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA COSNTRUÇÃO DE UMA PONTE DE CONCRETO LOCALIZADO ENTRE A VILA ALTO PERERU E PERERU DE FATIMA, DESTINADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS DE SÃO CAETANO DE ODIVELAS/PA DECRETO EMERGÊNCIAL Nº 021/2025-PMSCO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, VIII e §6, LEI 14.133/2021. CONTRATAÇÃO EMERGÊNCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA COSNTRUÇÃO DE UMA PONTE DE CONCRETO LOCALIZADO ENTRE A VILA ALTO PERERU E PERERU DE FATIMA. EXAME PRÉVIO.

RELATÓRIO

O agente de contratação da Prefeitura de São Caetano de Odivelas/PA encaminha-nos o processo de dispensa de licitação, para análise e emissão de parecer sobre os componentes do processo administrativo, sobretudo a minuta da dispensa eletrônica feita sob a égide da Lei n.º 14.133/21.

É o breve relatório.

ANÁLISE JURÍDICA. FUNDAMENTAÇÃO.

O presente parecer avaliará os aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, mas esta assessoria jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como não examinará o juízo de conveniência e oportunidade da contratação.

Excluindo-se os demais aspectos técnicos do procedimento, passemos, estritamente, a análise dos aspectos jurídicos do presente processo licitatório.

É importante observarmos que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37,

delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, *in verbis:*

> Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos o da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da 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.

Assim, a regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes **sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos/exceções previstos na legislação**. *In casu,* No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que há exceção à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração.

Nas hipóteses em que são dispensáveis as licitações, segundo a Lei n.º 14.133/2021, é necessário emissão de parecer jurídico, conforme expressamente mencionado em seu artigo 53, §1º, I e II c/c o artigo 72, III:

> **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.

O art. 75 da Lei nº 14.133/2021 enumera as hipóteses nas quais é dispensável a licitação, incluindo as situações de emergência ou calamidade pública, conforme preceitua o inciso VIII, ao dispor:

> *"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 recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890)*

Complementa o § 6º do mesmo dispositivo, determinando que:

> *"§ 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."*

Assim, a norma legal assegura a possibilidade de contratação direta em situações de emergência, que demandem resposta administrativa célere para a continuidade de serviços públicos essenciais, como o transporte escolar.

A doutrina nacional consolida-se no entendimento de que a dispensa de licitação em casos emergenciais é justificada pela natureza urgente do atendimento, evitando, assim, prejuízos à Administração ou à coletividade. Marçal Justen Filho ensina que:

> *"A hipótese de dispensa de licitação para contratação emergencial tem como objetivo atender a situações que exigem uma resposta rápida e imediata da Administração Pública, especialmente quando a ausência de contratação imediata possa acarretar grave prejuízo ao interesse público" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2021).*

Hely Lopes Meirelles também define a emergência como *"uma ameaça iminente a bens, serviços ou interesses da coletividade, impondo providência administrativa urgente e imediata, que não poderia ser satisfeita a tempo com a realização de uma licitação" (Direito Administrativo Brasileiro, 2020).*

Maria Sylvia Di Pietro corrobora, apontando que:

"A dispensa de licitação para situações de emergência ou calamidade pública justifica-se pela impossibilidade de aguardar os prazos de um processo licitatório ordinário, sendo a contratação direta o único meio para evitar prejuízos à Administração e ao interesse coletivo" (Direito Administrativo, 2021).

Ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello alerta sobre a necessidade de fundamentação rigorosa na dispensa de licitação:

"A contratação direta por emergência deve ser utilizada com prudência, observando-se a real necessidade e a fundamentação rigorosa que justifique a dispensa de licitação, sob pena de desvirtuamento dos princípios que regem a Administração Pública, como a moralidade e a impessoalidade" (Curso de Direito Administrativo, 2018).

Por fim, Carlos Ari Sundfeld adverte sobre o caráter excepcional da dispensa emergencial, aplicável apenas em situações de comprovada urgência de atendimento ao interesse público (*Fundamentos do Direito Administrativo*, 2019).

O inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 abrange situações emergenciais cuja ausência de atendimento imediato poderia causar prejuízos significativos à coletividade ou à segurança de bens e pessoas. No caso em apreço, a interrupção do transporte escolar resultaria em prejuízo direto ao direito fundamental à educação, assegurado pelo art. 205 da Constituição Federal:

Embora a dispensa de licitação seja permitida, a contratação deve ser justificada de forma robusta. A Administração deve, conforme a Lei nº 14.133/2021, apresentar documentos que comprovem a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado, observando o princípio da economicidade.

A dispensa de licitação por emergência deve ser temporária, com prazo de vigência limitado ao necessário para que a Administração promova o devido procedimento licitatório. A contratação emergencial deve ter prazo suficiente para a realização da licitação regular, visando substituir a contratação emergencial por uma contratação definitiva, nos termos da norma legal.

Passamos agora à análise dos elementos abordados na minuta do contrato e sua concordância com as imposições do art. 92 da Nova Lei de Licitações.

Traz o referido mandamento a **obrigatoriedade de abordagem das seguintes cláusulas nos contratos administrativos**, podendo estas ser suprimidas ou acrescidas, conforme o caso, de acordo com a redação do próprio dispositivo:

> **Art. 92**. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
> **I** – o objeto e seus elementos característicos;
> **II** – a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
> **III** – a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
> **IV** – o regime de execução ou a forma de fornecimento;
> **V** – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
> **VI** – os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
> **VII** – os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
> **VIII** – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
> **IX** – a matriz de risco, quando for o caso;
> **X**- o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
> **XI** – o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
> **XII** – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
> **XIII** – o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
> **XIV** – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
> **XV** – as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
> **XVI** – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as

condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
XVII – a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas especificas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
XVIII – o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX – os casos de extinção.

É bem certo que a Lei nº 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Contudo, diante da utilização imediata da dispensa de licitação por valor prevista na nova Lei de Licitações e Contratos, sem que o PNCP, criado pelo artigo 174, da referida Lei estivesse disponível e as regulamentações de dispositivos legais fossem concluídas, o TCU decidiu, no Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário, que é possível a utilização do artigo 75, I e II, da Lei 14.133/2021 por órgãos não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), do grupo chamado órgãos "não-Sisg", em caráter transitório e excepcional, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Nesse caso, em reforço à transparência e às publicidades necessárias às contratações diretas, a publicação do ato que autoriza a dispensa ou do extrato decorrente do contrato deverá ser realizada, no mínimo, em sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, utilizando-se o Diário Oficial da União (DOU) como mecanismo complementar ao portal digital do órgão, até a efetiva integração entre os sistemas internos e o PNCP.

Diante disso, entendo que o relevante e de interesse público é que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade.

Antes de finalizar, compete ressaltar que, o parecer aqui exarado não contempla as hipóteses de fracionamento da despesa, cabendo ao gestor a adoção das medidas administrativas necessárias para evitar o fracionamento da despesa através de contratações formalizadas por dispensa de licitação, pois tal conduta, além de ilegal, caracterizará afronta aos princípios que norteiam a licitação.

CONCLUSÃO

Cumpre apenas esclarecer que não cabe à assessoria jurídica avaliar critérios de vantagem e conveniência da contratação, pois trata-se de prerrogativas exclusivas da gestão pública, dessa forma, desde que o entendimento o interesse público e as demais orientações

técnicas apresentadas, entendo que a contratação poderá ser efetivada, de forma direta, tendo em vista que a referida contratação enquadra-se nas hipóteses de dispensa emergencial de licitação, definida no inciso VIII e §6 do artigo 75 da Lei 14.133/2021, desde que obedecidas as orientações esculpidas neste documento.

Ressalto que este parecer está adstrito à análise formal do processo, sem, contudo, adentrar na oportunidade e conveniência, analisar ou acompanhar a execução do referido objeto, o qual estará sob a responsabilidade do ordenador de despesas e Fiscal do contrato.

Finalmente, é nosso dever salientar que este parecer não possui caráter vinculativo, sendo realizado apenas 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 tais ponderações.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submeto à apreciação superior.
São Caetano de Odivelas/PA, 11 de março de 2025

FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES:96232510259

FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES
Assessoria jurídica – OAB/PA 21.472