

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Dispensa de licitação. Contratação Direta. Decreto de Estado de Emergência no Município n. 288/2025 (SEMAPS). Dispensa de Licitação com fundamento no art.75, inciso VIII da Lei n. 14.133/2021. Parecer Favorável com condicionante.

RELATÓRIO:

O Secretário Municipal de Meio Ambiente e a Secretária Municipal de Assistência Social, encaminharam solicitação de instauração de Processo Administrativo para contratação via dispensa de licitação em caráter emergencial, com fundamento no art.75, inciso VIII da Lei n. 14.133/2021, de empresa para o atendimento do seguinte objeto:

Contratação Emergencial de Pessoa Jurídica para aquisição de combustível, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Assistência e Promoção Social e a Secretaria Municipal de Gestão do Meio Ambiente.

De acordo com o Termo de Referência constante dos autos, o pedido de contratação emergencial para a Secretaria Municipal de Assistência e Promoção Social se fundamenta na edição do Decreto Municipal n. 289, de 15 de Janeiro de 2025, em que foi declarada situação de emergência administrativa no âmbito das Secretarias Municipais de Assistência e Educação do município de Altamira/PA devido à realização precária do processo de transição, o que gerou prejuízo para a Administração Pública, principalmente em razão da omissão de documentos e informações necessárias para continuidade da prestação dos serviços públicos.

Consta dos Documentos de Formalização de Demandas (DFD) encaminhados pelas Secretarias e do próprio Termo de Referência a justificativa para realização da contratação do objeto pretendido, estando entre eles a necessidade de fornecimento de combustível para garantir a continuidade das atividades essenciais de cada pasta, entre elas a realização de transporte de alimentos e realização de visitas, a realização de ações de convivência, apoio administrativo para realização de políticas sociais e realização de ações de cunho ambiental.

Diante da instauração do Procedimento Administrativo, foram os autos encaminhados para esta Assessoria Jurídica, para que seja analisada a viabilidade jurídica de contratação via dispensa de licitação, nos termos indicados no Documento de Formalização da Demanda e Termo de Referência em anexo.

Como documentos relevantes que instruem os autos do procedimento, encontram-se juntados aos autos: A) Solicitação de Contratação encaminhada pela Secretaria de Assistência e Promoção Social e Secretaria de Meio Ambiente; B) Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência; C) Mapa Comparativo de Preço; D) Propostas e Documentos de Habilitação e Qualificação Técnica; E) Termo de Dispensa Emergencial de Contratação; F) Disponibilidade Orçamentária; G) Justificativa de Contratação; e H) Minuta do Contrato Administrativo.

É o relatório.

Passamos a expor nos termos a seguir.

DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre frisar que a presente análise será delimitada tão somente aos aspectos estritamente jurídicos da questão trazida à análise desta Assessoria Jurídica, partindo-se do pressuposto de que ao propor a solução administrativa, ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas.

Além disso, relevante frisar que em se tratando de procedimento emergencial, não é de competência desta Assessoria Jurídica realizar análise quanto à existência ou não da situação de emergência, sendo a realização de tal juízo de valor exclusiva do administrador público. É relevante o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

*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, e não materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952). (grifei)*

Neste sentido, ressalva-se que a presente análise se dará estritamente no aspecto jurídico e de cumprimento das formalidades legais exigidas pela legislação vigente, ficando o critério da conveniência e da configuração da situação emergencial ensejadora da contratação subordinada ao juízo do gestor municipal.

FUNDAMENTAÇÃO. DA ANÁLISE JURÍDICA.

Como regra, a Administração Pública, para contratar serviços ou adquirir produtos está obrigada e submetida à necessidade de realização de procedimento licitatório, conforme exigência constitucional, nos termos do art.37, inciso XXI da CF/88.

A obrigatoriedade de licitar pauta-se na necessidade de observância de dois critérios fundamentais para a Administração Pública, que é o estabelecimento de tratamento igualitário entre os interessados em contratar com a Administração, visando concretizar os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade e a concretização da proposta mais vantajosa para o poder público.

A própria Lei n. 14.133/2021, em seu art.11 estabelece os objetivos da existência do procedimento licitatório. Vejamos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Com isso, possível perceber que entre os principais objetivos traçados para os instrumentos licitatórios encontra-se a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, buscando proporcionar também tratamento isonômico quanto a oportunidade de contratação com o Poder Público para a sociedade, atuando como fator de eficiência e impessoalidade no processo de realização de contratações na Administração Pública.

Do dispositivo acima, pode-se concluir fundamentalmente, que a licitação busca o alcance de duas finalidades essenciais. A primeira é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual a mais vantajosa para si, buscando atender o melhor interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos a igualdade de condições para que sem privilégios possam usufruir do seu direito de participar dos processos de contratação com o poder público.

Evita-se, desta forma, a malversação dos recursos públicos pelos agentes envolvidos no processo de contratação, bem como torna-se possível a lisura dos procedimentos, adotando-se critérios objetivos e impessoais para que a Administração possa firmar contratos administrativos.

Entretanto, a ordem constitucional brasileira e a própria legislação infraconstitucional permitem que em certas hipóteses o gestor público proceda com a dispensa da realização de certame licitatório. Noutros casos, o administrador também poderá se encontrar diante de objetos contratuais e hipóteses que inviabilizam a realização do certame. São estas as hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação, conforme autorizado pela própria Carta Constitucional:

Art.37 (...)

XXI- ressalvado 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 (...)

A partir do acima indicado pelo art.37, inciso XXI da Constituição Federal, verifica-se que o procedimento de Dispensa de Licitação necessita ser compreendido como exceção no ordenamento jurídico brasileiro, devendo ocorrer apenas em hipóteses autorizativas previstas em lei. Inclusive, este é o posicionamento doutrinário acerca do tema. Vejamos a lição de Marçal Justen Filho:

“a supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. (...). Por isso, autoriza-se a Administração

a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras”. (Justen, Filho, 2000)

Com isso, contratações via dispensa ou inexigibilidade de licitação podem ser definidas como meios excepcionais de contratação pela Administração Pública, devendo haver o cumprimento de diversos requisitos legais para que se configure a hipótese autorizativa de tais tipos de contratação.

Especificamente em relação à hipótese de Dispensa de Licitação, nos termos da Lei n. 14.133/2021, exige-se a observância das seguintes condicionantes para autorização da contratação por meio desta modalidade: (I) configuração de situação de emergência ou calamidade pública que possa comprometer a continuidade dos serviços públicos; (II) aquisição apenas dos bens ou serviços que se fizerem necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa; (III) observância do limite legal de 1 (um) ano para contratação a contar da data da ocorrência da situação de emergência ou calamidade.

O art.75, inciso VIII da Lei Federal n. 14.133/2021 apresenta claramente as hipóteses onde se pode dispensar a licitação pública, podendo haver a realização de contratação direta diante da necessidade de atendimento e efetivação do princípio da supremacia do interesse público que demanda atuação imediata da Administração Pública, sendo incompatível com os trâmites dos processos licitatórios ordinários.

Vejamos o que dispõe tal dispositivo:

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 recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso (grifo nosso)

Da inteligência do dispositivo acima, percebe-se que a contratação via dispensa de licitação é autorizada pela legislação com a finalidade de se evitar o perecimento do interesse público e o risco à integridade física, à saúde ou à vida da população, tal como ocorre no caso dos autos do presente procedimento. Com isso, por óbvio, o não atendimento da demanda a tempo ou a ausência de garantia de continuidade da prestação de serviço público essencial pode representar danos à coletividade e ao interesse público.

No caso em análise, é de conhecimento que esta municipalidade editou o Decreto Municipal n. 289, de 15 de Janeiro de 2025, decretando situação de emergência administrativa no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Altamira/PA devido à realização precária do processo de transição, o que gerou prejuízo para a Administração Pública, principalmente em razão da omissão de documentos e informações necessárias para continuidade da prestação dos serviços públicos,

havendo a necessidade de garantia da continuidade da prestação de serviço público que permita o funcionamento das atividades essenciais da Secretaria.

Nos termos do Decreto n. 289/2025 que procedeu com a decretação de situação de emergência, verifica-se que a fundamentação para decretação deste contexto no âmbito da Secretaria de Educação e Secretaria de Assistência Social diz respeito justamente à falta de insumos, contratos e demais instrumentos fundamentais para a continuidade da Administração Pública, podendo comprometer o andamento das atividades que são serviços públicos de natureza essencial.

No âmbito da Secretaria de Meio Ambiente, apesar de inexistir Decreto determinando a situação de emergência, identificou-se a possível descontinuidade de serviços público essenciais, tais como realização de atividades programadas para realização de preservação ambiental, fiscalização, limpeza urbana e demais atividades essenciais para o funcionamento da Secretaria, o que justificaria a contratação em caráter emergencial.

Pois bem, da leitura do Decreto n. 289 de 15 de Junho de 2025, é possível identificar que a contratação do objeto pretendido possui relação direta com a situação de emergência decretada no âmbito da Secretaria de Assistência Social, considerando que será serviço prestado no âmbito desta Secretaria e que busca garantir o perfeito funcionamento do sistema municipal de educação, ficando a conveniência e a identificação da emergência subordinada à decisão da gestão pública.

No teor do Decreto n. 289/2025, é possível identificar o que abaixo se transcreve:

Art.1 SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA na SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO e na SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, Município de Altamira, Estado do Pará, pelo prazo de 90 (noventa) dias.

Art.2 Durante a vigência a situação de emergência, ficam autorizadas a SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO e a SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL a adotarem medidas administrativas e operacionais necessárias para a mitigação dos danos indicados no art.1 do presente decreto, com dispensa de licitação nos termos do art.75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, limitados à efetiva comprovação de que as contratações são necessárias em decorrência do regular atendimento e perfeito funcionamento do SISTEMA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ou do SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

(...)

Com isso, verifica-se que o Decreto Municipal n. 289/2025 possibilita que se realize contratação com fundamento no art.75, inciso VIII da Lei n. 14.133/202, visando a contratação única e exclusiva de serviços essenciais para mitigação dos danos que tenham causado os acontecimentos que levaram ao cenário de emergência, respeitando-se os requisitos legais transcritos acima.

Especificamente no caso da presente consulta, identifica-se que o objeto indicado no respectivo Termo de Referência é justamente a contratação emergencial de empresa para a prestação de serviço de aquisição de combustível, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Assistência e Promoção Social e da Secretaria Municipal de Gestão do Meio Ambiente.

Partindo para análise da instrução processual, é possível identificar que o serviço que se pretende contratar em caráter emergencial atende os requisitos legais estabelecidos no art.75, inciso VIII da Lei n. 14.133/2021, considerando se tratar de serviço estritamente essencial para atendimento de situação excepcional configurada e reconhecida por Decreto do Prefeito Municipal, visando a garantia da continuidade de serviço público essencial e para o próprio funcionamento das Secretarias.

Quanto à realização de contratação emergencial, o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) indica que é de responsabilidade do gestor evidenciar a situação de emergência e a impossibilidade de se aguardar o tempo para realização do procedimento licitatório regular diante dos riscos que isso pode causar à coletividade. Vejamos a manifestação do TCU sobre a temática:

Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019- Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS)

A partir dos documentos acostados aos autos, verifica-se a satisfação deste requisito, considerando que nos documentos de formalização de demanda e respectivo termo de referência são apresentadas as justificativas e a fundamentação legal que demonstram a configuração da situação emergencial em ambas as Secretarias, diante da necessidade de continuidade de serviço público essencial. Além disso, percebe-se o cumprimento dos requisitos estabelecidos no Decreto Municipal n. 2.375 de 22 de Março de 2023, especificamente no seu art.93.

Diante da possibilidade de contratação emergencial para o objeto demandado, mister se faz a análise da conformidade do procedimento e a respectiva escolha da(s) empresa(s) que deverá proceder com a prestação do serviço em caráter excepcional. Considerando a excepcionalidade da contratação emergencial, torna-se ainda mais relevante que o procedimento de escolha do fornecedor atenda e respeite o princípio da impessoalidade e apresente, de forma motivada, as razões que levaram à escolha da respectiva empresa para prestação do serviço.

Inclusive, é de se destacar ser este o posicionamento da Advocacia Geral da União sobre a temática:

(...) tem-se que, independentemente de previsão legal explícita, a motivação da escolha do fornecedor decorre do próprio princípio da impessoalidade, em aplicação conjunta com o princípio republicano. Não se admite que a Administração escolha o fornecedor sem ter a obrigação de motivar, ainda que de forma sucinta e objetiva, a opção feita. Entende-se por exigência a justificativa em questão, independentemente de aplicação do art. 26 supracitado. (...) Por tais motivos, a conclusão é de que não há aplicação analógica do art. 26 supracitado. A necessidade de justificativa da escolha do fornecedor se dá em razão do princípio da impessoalidade c/c os princípios republicano e da motivação dos atos administrativos e não propriamente por uma necessidade de aplicação analógica do art. 26 supracitado. (PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU) (Grifo Nosso)

A própria Lei n. 14.133/2021 exige que o processo de contratação emergencial observe os valores e preços praticados no mercado, tendo em vista a necessidade de se compatibilizar o interesse da coletividade e os princípios da eficiência, economicidade e impessoalidade norteadores da Administração. Vejamos o disposto no parágrafo sexto do art.75 da Lei n. 14.133/2021:

*§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. (Grifo nosso)*

Compulsando os autos, especificamente no documento intitulado “Justificativa e Relatório de Pesquisa de Preço”, constata-se que o setor responsável procedeu com a respectiva pesquisa de mercado para a contratação do objeto demandado, tendo realizado cotações direto junto a fornecedores para o alcance de maior precisão nas estimativas e preço, estando presente relatório de fornecedores que foram consultados para emissão da cotação e mapa de preços.

De acordo com planilha de preços presente nos autos, verifica-se que o levantamento chegou ao valor global de R\$789.224,40 (setecentos e oitenta e nove mil duzentos e vinte e quatro reais e quarenta centavos) para os seguintes itens: (I) Óleo Diesel BS10; (II) Gasolina e (III) Diesel BS500.

Após os procedimentos de pesquisa, a escolha do setor responsável recaiu sobre as empresas **AZEVEDO COMÉRCIO VAREJISTA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA**, CNPJ n. 28.782.251/0001-94 para o fornecimento dos itens II e III e **POSTO CIDADE GRUPO DIAS**, CNPJ n. 07.868.912/0001-71 para o fornecimento do item I.

Considerando a pesquisa e mapa de preços acostados aos autos, verifica-se que a escolha das empresas garante economicidade para a administração, considerando ser a menor proposta apresentada quando da realização da pesquisa de preço.

No tocante aos documentos de habilitação, verifica-se a regularidade e validade dos documentos apresentados, recomendando-se que quando da assinatura do termo contratual, haja novamente a conferência da respectiva documentação visando verificar se permanece a qualidade de empresa habilitada para contratação com o poder público, nos termos da Lei n. 14.133/2021.

Em relação à minuta do Contrato Administrativo, verifica-se a regularidade da minuta, considerando que o período de vigência está dentro do permissivo legal, recomendando-se apenas que se proceda com a inclusão de cláusula resolutiva, indicando que o presente termo contratual irá findar quando da finalização do processo licitatório definitivo, tal como exige a legislação e jurisprudência acerca dos contratos emergenciais.

A partir do disposto no § 6º do art.75 da Lei n. 14.133/2021, recomenda-se aos setores responsáveis a adoção dos procedimentos necessários para a realização do procedimento licitatório definitivo, considerando que a presente contratação possui natureza temporária e precária diante da excepcionalidade da contratação emergencial, buscando-se evitar a adoção de novas contratações emergenciais para o mesmo objeto.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, por esses fundamentos, esta Assessoria Jurídica OPINA:

- A) Pela possibilidade de contratação via dispensa de licitação das empresas **AZEVEDO COMÉRCIO VAREJISTA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA**, CNPJ n. 28.782.251/0001-94 e **POSTO CIDADE GRUPO DIAS**, CNPJ n. 07.868.912/0001-71, com base no disposto no art.75, inciso VIII da Lei n. 14.133/2021, considerando a decretação da situação de emergência pelo Prefeito Municipal por meio do Decreto n. 289/2025;
- B) Pela necessidade de adequação da minuta contratual para inserção da cláusula resolutiva, prevendo que o instrumento contratual decorrente desta dispensa por emergência revogado quando da finalização do processo licitatório definitivo;
- C) Por derradeiro, recomenda-se que o gestor público responsável adote as providências necessárias para a abertura do procedimento licitatório definitivo, visando evitar novas contratações emergenciais.

Impende destacar que, a Assessoria Jurídica elabora seus pareceres sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e direcional, por esse motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, a qual deve proferir decisões com base neste parecer, ou pode, de forma justificada, adotar orientações contrárias ou diversas da emanada por este órgão jurídico, ou seja, fica pendente de decisões finais do gestor público, que prevalecerá nesta demanda.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Altamira/PA, 14 de fevereiro de 2025.

Pedro Henrique Costa de Oliveira
OAB/PA n.º 20341