



PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório nº: DL016/2025

Processo Administrativo nº: 2025.11.051

Interessado: Secretaria Municipal De Governo – SEMAGOV

Valor Estimado: 1.593.835,63

Empresas Contratadas: Albatroz Serviços e, Geral LTDA, Auto Posto Pará Sul Com. De Combustíveis LTDA e Odair Hahn Ltda

I - RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a exarar parecer sobre análise e emissão de Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório nº DL016/2025.

O Setor de Licitações e Contratos do Município de São Félix do Xingu/PA, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca da regularidade do Processo Licitatório nº DL004/2025, cujo objeto refere-se à: “CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM CONSTRUÇÃO DE PONTE DE MADEIRAS E BUEIRO TUBULAR DE CONCRETO, LOCAÇÃO DE 1 (UM) VEÍCULO TIPO CAMINHONETE CABINE DUPLA, 4X4 E COMBUSTÍVEL, PARA ATENDER AS ÁREAS AFETADAS PELA ENCHENTE, CONFORME REPASSE DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (COMPDEC), DO MUNICÍPIO DE SÃO FÉLIX DO XINGU-PARÁ”, mediante à contratação direta por dispensa de licitação.

Compulsando os Autos, verifico a juntada dentre outros dos seguintes documentos, sucintamente destacados abaixo:

- I) Documento de formalização da demanda - DFD;
- II) Despacho do Prefeito;
- III) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- IV) Estudo técnico preliminar;
- V) Justificativa;
- VI) Termo de referência;
- VII) Aviso de Dispensa;
- VIII) Razão da escolha do contratado;
- IX) Documentos do contratado.

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.



II- DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Importante destacar ainda que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Processo Licitatório em epígrafe, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

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.

Embora o parecer jurídico não seja exigido nos casos de dispensa em razão do valor, conforme entendimento consolidado no Enunciado 11 do I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, opta-se por sua emissão com a finalidade de conferir maior segurança e clareza ao procedimento:

***“ENUNCIADO 11** Não é obrigatório parecer jurídico nas contratações de dispensa em razão do valor (art. 75, incisos I e II) e inexigibilidade (art. 74) até o limite de dispensa previsto no art. 75, incisos I e II e § 3º da Lei n. 14.133/2021, ressalvados os casos em que as relações contratuais sejam formalizadas por meio de instrumento de contrato que não seja padronizado no órgão ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a*



respeito da legalidade da dispensa, consoante disposto no § 5º do art. 53 da nova lei de licitações, devendo a autoridade administrativa do órgão emitir orientação nesse sentido."

Trata-se, portanto, de manifestação de caráter opinativo, que busca orientar a autoridade competente na tomada de decisão e na formalização do contrato, contribuindo para o regular andamento do processo.

A adoção dessa medida segue uma postura de cautela e reforça o compromisso com a legalidade e a boa administração, ainda que, do ponto de vista normativo, a exigência formal do parecer não se aplique a este caso específico

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

III - DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

A Lei nº. 14.133/21, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da Lei nº. 14.133/21.

Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente, senão vejamos:

Constituição Federal

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.

Lei 14.133/21



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;

[...]

§ 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.

Quer dizer, excepcionar a regra de realização de licitação não significa que não haja formalidades a serem observadas pelo administrador e requisitos a serem preenchidos para viabilizar a contratação direta.

Dito isto, e no que é pertinente à espécie, consigna-se, inicialmente, que “emergência” traduz a necessidade de pronto atendimento a determinado interesse, sendo inviável aguardar os trâmites ordinários da licitação, sob pena de não atendimento (ou prejuízo de atendimento) a alguma demanda social, como se verifica no caso concreto, vejamos:

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/sao-felix-do-xingu-pa-obtem-o-reconhecimento-federal-de-situacao-de-emergencia-por-cao-de-fortes-chuvas>

Deve, no entanto, ficar devidamente documentada nos autos a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário à realização do procedimento. Nessa esteira, entendimento do TCU:

“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)” (grifei)

Importante destacar que, como o próprio texto legal já determina, a contratação emergencial deve se dar pelo tempo máximo para atendimento à situação emergencial. A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

“A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2988/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)”.

“A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal. (Acórdão 6439/2015- Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)”. (grifei)

Assim, alerta-se ao administrador que a contratação emergencial não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.

Em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, conforme indicação nos autos.

Sobre o procedimento de contratação direta, o ilustre Justen Filho, adverte:

Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade



administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

Assim, vista a possibilidade de contratação direta por meio de dispensa de licitação, passa-se então a analisar os requisitos legais.

IV - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Observado o objeto do processo e tendo em mente o que estabelece o Artigo 72 da lei 14.133/2021, a presente inexistência deve apresentar:

- 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.*

Como já citado acima, o intuito da dispensa de licitação é dar celeridade às contratações indispensáveis para restabelecer a normalidade. Além disso, a contratação direta não significa burlar aos princípios administrativos, pois a Lei exige que o contrato somente seja celebrado, após procedimento simplificado de concorrência, suficiente para justificar a escolha do contratado, de modo a garantir uma disputa entre potenciais fornecedores.

IV.I - JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO

É imprescindível que o processo licitatório contenha uma justificativa formal da contratação, demonstrando a real necessidade dos bens e serviços solicitados. Essa motivação deve estar vinculada às atividades desenvolvidas pelos órgãos envolvidos (SEMAGOV), garantindo que os recursos públicos estejam sendo aplicados de forma eficiente e alinhada ao interesse público.

Conforme se verifica no Termo de Referência, a justificativa se encontra plausível, sendo viável a contratação das empresas por meio de dispensa de licitação.



Essa hipótese de dispensa por situação emergencial representa uma medida de racionalização dos procedimentos administrativos, ao permitir maior agilidade e eficiência na contratação de itens de pequeno vulto, cujos custos operacionais de uma licitação formal poderiam superar os benefícios esperados com a disputa.

Importa destacar que, embora a norma conceda margem de discricionariedade à Administração para dispensar a licitação, isso não afasta a obrigatoriedade de motivação do ato, tampouco a necessidade de observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF/88).

Além disso, mesmo nos casos de dispensa por situação emergencial, a nova Lei de Licitações exige a formalização do processo administrativo, a justificativa técnica e econômica da contratação, bem como a divulgação do extrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, estando demonstrada a compatibilidade do objeto com a hipótese legal de dispensa, bem como a vantajosidade da contratação e o atendimento aos requisitos formais, entende-se que a contratação direta, nos moldes propostos, encontra-se juridicamente adequada e em conformidade com a legislação vigente.

Neste caso, há justificativa para o prosseguimento da dispensa de licitação em questão.

IV.II - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar é peça obrigatória na fase preparatória da licitação, devendo conter a descrição da demanda, as soluções disponíveis, os riscos envolvidos, as alternativas de atendimento e o impacto orçamentário da aquisição.

O ETP dá suporte à tomada de decisão e assegura que a contratação seja precedida de adequado planejamento. No processo, vê-se a sua elaboração de forma simplificada, verifica-se que, na medida do possível, todos os elementos encontram-se em conformidade com os requisitos legais aplicáveis.

Conforme dispõe a nova Lei de Licitações e Contratos, a contratação direta, mesmo nas hipóteses de dispensa, deve respeitar o "bloco de juridicidade", ou seja, o conjunto normativo que dá suporte à legalidade do ato, o qual neste caso é composto pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 12.343/2024, garantindo, assim, segurança jurídica e aderência aos princípios da administração pública.



IV. III - INCLUSÃO DO MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCO

De acordo com as Instruções Normativas SEGES/MP nº 5/2017 e SGD/ME nº 94/2022, bem como com as boas práticas consolidadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a utilização do Mapa de Gerenciamento de Riscos (MGR) constitui uma ferramenta recomendada e eficaz no processo de planejamento das contratações públicas.

Embora não haja obrigatoriedade legal expressa para sua elaboração em todos os casos de dispensa de licitação, a sua adoção é fortemente recomendada sempre que possível, conforme o nível de complexidade, o valor envolvido e a natureza do objeto contratado.

No caso específico da presente contratação direta por dispensa de licitação, entende-se que a elaboração do Mapa de Riscos, ainda que não seja exigida de forma cogente, reflete o compromisso da Administração com as boas práticas de governança, integridade e conformidade (compliance).

O MGR é especialmente útil para identificar, avaliar e mitigar riscos operacionais, técnicos, legais, financeiros ou relacionados à integridade que possam comprometer a efetividade da prestação dos serviços administrativos contratados – sobretudo em áreas sensíveis da gestão pública municipal e em se tratando da utilização de recursos públicos, por vezes vinculados.

Além de fortalecer os controles internos, a elaboração do mapa:

- **Previne falhas na execução contratual e retrabalhos administrativos;**
- **Auxilia na atuação técnica dos fiscais e do gestor do contrato**, conferindo maior segurança jurídica;
- **Demonstra zelo, diligência e transparência da Administração perante órgãos de controle e a sociedade;**
- **Consolida a memória técnica institucional**, promovendo aprendizado e melhorias contínuas nas contratações futuras;
- **Atende aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento**, conforme exige a Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, verifica-se a inclusão do mesmo no ETP, sendo amparado tanto pela legislação quanto pelas diretrizes modernas de gestão pública responsável e transparente.

IV.IV - REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS COM FONTES DIVERSIFICADAS

A estimativa de preços deve estar fundamentada em pesquisa realizada com base



em fontes oficiais e confiáveis, como o Painel de Preços do Governo Federal, contratos anteriores e cotações formais de mercado.

A ausência de fundamentação técnica pode comprometer a vantajosidade da proposta e gerar riscos de sobrepreço ou subpreço, sendo recomendável a apresentação de no mínimo três fontes distintas.

Conforme visto nos autos administrativo, consta a pesquisa e houve a escolha por parte do setor competente, com base na sua estrita análise.

IV.V - ELABORAÇÃO DETALHADA DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve conter as especificações técnicas dos bens a serem adquiridos, os critérios de aceitação, as condições de entrega, instalação, garantia e manutenção, quando aplicáveis.

Também deve prever critérios de medição e pagamento, modelo de execução contratual e responsabilidades das partes. A ausência de clareza nesse documento compromete a boa execução do contrato.

IV.VI - DESIGNAÇÃO FORMAL DO FISCAL E DO GESTOR DO CONTRATO

Nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a indicação formal do fiscal e do gestor do contrato, com atribuições definidas para acompanhamento da execução contratual. Estes agentes são essenciais para garantir a efetividade das cláusulas contratuais, a conformidade da entrega dos bens e a gestão de riscos ao longo do fornecimento.

IV.VII - PREVISÃO DE PENALIDADES PROPORCIONAIS E JUSTIFICADAS

As sanções administrativas devem estar previstas de forma proporcional à gravidade das infrações contratuais. Recomenda-se a gradação das penalidades e a vinculação de cada sanção a situações específicas, a fim de evitar arbitrariedades e garantir a segurança jurídica na aplicação das penalidades, conforme a jurisprudência do TCU.

V - CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.**



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Por fim, destaca-se competir a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Por tais aspectos, respondem os setores técnicos competentes.

Assim, o gestor ao analisar o prosseguimento da contratação ou a realização da despesa, deve exercer sua competência com base na conveniência e oportunidade, avaliando criteriosamente as circunstâncias do momento.

S.M.J., é o parecer desta Procuradoria.

São Félix do Xingu-PA, 30 de maio de 2025.

LEONARDO MOURA GUIDO

Decreto nº 296/2025

Procurador Geral