



PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE

PARECER JURÍDICO n. 012/2025

Em atendimento à Secretaria Municipal de Gestão das Licitações, Contratações e Logística – SECLOG

NUP: 005.0601.2025

INTERESSADOS: FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA/ DISPENSA POR EMERGÊNCIA.

EMENTA: I. A perfeita configuração da dispensa de licitação exige a comprovação da possibilidade concreta e efetiva de dano e a demonstração de que a contratação é o meio adequado para evitar sua ocorrência;

II. A contratação emergencial deve ocorrer em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação;

III. Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização;

IV. Em determinadas situações, a falta da contratação emergencial pode ensejar responsabilização dos agentes administrativos por sua desídia;

V. Além da caracterização da situação emergencial que justifique a dispensa, deve-se trazer elementos aos autos do processo que demonstrem a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado, em atenção aos incisos dispostos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

VI. Viabilidade jurídica de que a contrate diretamente, por dispensa de licitação, com arrimo no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, os serviços técnicos, com disponibilidade de pessoal devidamente habilitado, desde que observadas todas as recomendações desse Parecer.

Excelentíssima Senhora Procuradora-Chefe,

I - RELATÓRIO

1. O presente procedimento foi encaminhado à Procuradoria Municipal de Lagarto para exercício do controle prévio de legalidade, assentado no art. 80, §1º, §2º do Decreto Municipal nº 1.046 de 2023, c/c, art. 10, e art. 53 da Lei nº 14.133/21.

2. Trata-se de pedido para análise e manifestação referente a contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa AUTO POSTO LAGARTENSE LTDA, inscrita no **CNPJ nº 55.463.875/0001-11**, cujo objeto é a “contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica na área do direito público, a fim de contribuir para o alcance da eficiência administrativa, para atender às necessidades da Prefeitura Municipal de Lagarto”.

3. Constam nos autos; Documento de Formalização de Demanda (DFD), Termo de Referência (TR), justificativa no TR da dispensa do ETP e Proposta Comercial; Documentos de habilitação da Empresa a ser contratada, como Certidões Negativas, Atestados de Capacidade Técnica (diversos), licença ANP, atestado de regularidade do corpo de bombeiro, contrato social, licença de operação de meio ambiente, Balanço Patrimonial, etc.; Estimativa de orçamento e pesquisa de mercado; dotação orçamentária; Declaração de Adequação Orçamentária; Minuta de Contrato e por fim despacho para esta Assessoria Jurídica.

4. **É o relatório.**



PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE

II – DO CONTEXTO FÁTICO**II.I. De início, faz-se necessário contextualizar a situação emergencial apresentada justificativa através do setor demandante.****II.I.I Mudança de Gestão e Cenário Encontrado:**

No início da atual gestão, empossado na presente data, constatou-se a ausência de contratos vigentes para atender a demandas regulares e essenciais da Administração Pública, em que pese a fase de transição. Esta lacuna é consequência da ausência de providências adequadas pela gestão anterior, que não deu início nem continuidade aos processos necessários para garantir a continuidade das contratações indispensáveis.

Para melhor explicar, durante o processo de transição foram solicitados, mediante ofício, a relação e situação dos contratos da Administração Pública do município de Lagarto, inclusive e principalmente no que se refere aos serviços continuados e essenciais para a população pública. Ocorre que os ofícios não foram respondidos à contento e as informações não foram suficientes.

II.I.II - Das circunstâncias que obstaram, em seu conjunto, a realização de certame licitatório em tempo hábil.

II.I.II.I - Impacto da Ausência de Contratos Vigentes:

A ausência de serviços contratados prejudica diretamente atividades essenciais e permanentes, gerando risco de paralisação de serviços básicos e compromissos legais da Administração, como saúde, segurança, limpeza, transporte, entre outros, que são imprescindíveis para a manutenção do interesse público. Tal situação gera potencial risco à ordem pública, à saúde e ao bem-estar da população.

II.I.II.II-Imprevisibilidade e Urgência:

A situação foi identificada apenas com a transição de gestão, revelando-se imprevisível para a nova Administração, que assume responsabilidades sem os instrumentos contratuais necessários para dar continuidade ao atendimento das demandas públicas. A demora no atendimento a essas necessidades poderá resultar em danos irreversíveis à coletividade.

II.I.II.III- Impossibilidade de Licitação no Tempo Necessário:

O tempo necessário para a realização de um processo licitatório regular, ainda que em regime de urgência, é incompatível com a necessidade imediata de suprir os serviços essenciais. Portanto, a contratação emergencial torna-se a única medida eficaz para assegurar a continuidade do serviço público e evitar maiores prejuízos.

II.I.II.IV -Compromisso com a Regularização:

A contratação emergencial será limitada ao prazo estritamente necessário para a regularização dos serviços por meio de processo licitatório já em planejamento, atendendo aos princípios da eficiência, transparência e economicidade. A nova gestão compromete-se a adotar todas as medidas cabíveis para assegurar a realização da licitação no menor prazo possível, eliminando a necessidade de futuras contratações emergenciais.

É a justificativa apresentada.



000100

PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE

Desta feita demonstrou-se urgência, imprevisibilidade e risco à continuidade de serviços essenciais, requerendo a autorização para a contratação emergencial, nos termos do artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21. A medida visa assegurar o atendimento ao interesse público e mitigar os impactos negativos resultantes da descontinuidade dos serviços essenciais. A situação será acompanhada com rigor técnico, garantindo a proporcionalidade e a eficiência da solução proposta com processo regular para contratação pública.

Quanto ao procedimento licitatório tradicional, foi dito que, a Administração iniciou os procedimentos para a realização de novo certame, *"porém obstáculos legais, técnicos e circunstanciais não puderam ser transpostos"* para que o referido processo fosse finalizado a tempo. A respeito desse ponto, recomenda-se que seja juntada documentação comprobatória do alegado, informando inclusive sobre o andamento da referida licitação.

Ressalta-se ainda, que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que, isenta-se de toda e qualquer responsabilidade relativa à obtenção de valores, índices de reajuste, justificativas, limitando-se exclusivamente aos ditames legais, restringindo-se a verificar, do ponto de vista formal, a regularidade para a realização do procedimento.

Importante fazer breve destaque acerca da inauguração da vigência obrigatória da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual passou a dar nova roupagem ao parecer jurídico no âmbito dos processos administrativos de contratações públicas.

Com a vigência da Lei nº 14.133/21, o órgão técnico-jurídico passou a ter atuação mais ampla, podendo ser acionado em diversos momentos das contratações públicas, desde a fase interna até a fase de execução dos contratos celebrados.

Nesse sentido, o art. 53, §1º e §4º, da Lei nº 14.133/2021, elenca o que o órgão de assessoramento jurídico deverá observar na elaboração dos pareceres, destacando-se a utilização de linguagem acessível, de forma clara e objetiva com a apreciação dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito cabíveis no caso.

Assim, registra-se que o exame jurídico aqui realizado se restringirá aos aspectos jurídicos da possibilidade ou não de se contratar por inexigibilidade de licitação pretendida, destacando os elementos necessários à contratação direta e estarão excluídos da análise quaisquer pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

III – FUNDAMENTAÇÃO

3.1. DO PROCEDIMENTO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA COM TEOR EM DISPENSA POR EMERGÊNCIA.

De plano, cabe esclarecer que questões relativas às especificações técnicas, bem como acerca da oportunidade e conveniência referentes à contratação pretendida, escapam da seara desta Procuradoria, não sendo objeto de análise nesta manifestação.

As hipóteses passíveis de dispensa de licitação, na Lei nº 14.133/2021, estão previstas no art. 75. Especificamente para a contratação emergencial, a nova lei de licitações exige a configuração de caso de emergência ou de calamidade pública, ou de urgência no 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.



PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE

Para a aquisição dos bens, o permissivo autoriza apenas a compra daqueles que sejam necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa. A perfeita configuração da dispensa de licitação exige a comprovação da possibilidade concreta e efetiva de dano e a demonstração de que a contratação é o meio adequado para evitar sua ocorrência. Nesse sentido, desde que devidamente comprovado/demonstrado o caso de emergência – cumpridos os requisitos constantes na Lei de Licitações – não há por que se obstar a realização da contratação direta. Ademais, em determinadas situações, a falta da contratação emergencial poderia até mesmo ensejar responsabilização dos agentes administrativos por sua desídia.

Logo, a possível causa da emergência deve ser apurada para que se verifique se foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipóteses ensejadoras da responsabilização de quem deu causa.

O juízo de razoabilidade do instituto da contratação direta por emergência explicita uma congruência lógica entre a situação fática e a providência administrativa para saná-la. Isso porque a situação de emergência é apurável no mundo dos fatos e possui diversas causas: caso fortuito, força maior, desídia, falta de planejamento, má gestão, dolo ou culpa de agente público, etc., porém, o efeito é apenas um: o risco de dano a bens jurídicos tutelados pelo Estado, como a vida e a integridade de pessoas e bens. Assim, não há diferença entre emergência oriunda de força maior, ou caso fortuito, e aquela provocada pela desídia ou falta de planejamento, considerados os resultados danosos que o Poder Público tem o dever de evitar. A contratação direta com base no Inc. VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, visa efetivamente afastar os efeitos das emergências e não suas causas.

Além disso, em atenção à proporcionalidade, não se pode supor que o Poder Público coloque em risco a vida, a saúde, a integridade de pessoas, o patrimônio público, entre outros interesses tutelados pelo Estado, em favor do princípio licitatório. O administrado não pode ser sacrificado em prol de um procedimento, o qual visa tão-somente à isonomia e à economicidade na satisfação das demandas administrativas. O objeto contratado emergencialmente deve ser adequado para afastar o dano ou risco iminente às pessoas ou bens, ainda que se verifique um sacrifício ao princípio licitatório, porquanto se opera um resultado útil de preservação de outros bens juridicamente tutelados pelo Poder Público.

Aliás, tal ponderação de interesses o próprio Legislador já a efetuou, tendo em vista que o dispositivo do inc. VIII do art. 75 da Nova Lei de Licitações não excepciona a circunstância da emergência decorrente de desídia ou de falta de planejamento.

Em suma, reitere-se, caracterizada a circunstância emergencial, independentemente de suas causas, verificada a adequação entre a contratação que se pretende levar a efeito, como medida saneadora da emergência, aplica-se o disposto no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, sem prejuízo da eventual apuração da responsabilidade do agente público que lhe deu causa, total ou parcialmente. De recomendar-se, também, na ocorrência da hipótese, que seja dado andamento a fase do planejamento, devendo ser sanados os seus entraves em prol da realização do certame licitatório para a contratação pretendida.

No caso dos autos, a contratação emergencial decorre da rescisão solicitada por parte da prestadora de serviços atual, admitida por meio do Contrato nº 069/2021, o que ensejará a interrupção dos serviços de fornecimento de combustível. Porém, não há constam informações atualizadas acerca do andamento da licitação tradicional com o mesmo objeto, o que demanda correção por parte do setor competente.



PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE

Relembra-se, igualmente, que todas as informações prestadas em termos da justificativa, sejam as que motivam a contratação emergencial pretendida, sejam aquelas relativas ao valor obtido, bem como em relação ao quantitativo de serviços, são de responsabilidade do setor emissor das justificativas.

Alerta-se que a Administração deve, o quanto antes, dar seguimento e finalizar o procedimento licitatório, pois a contratação emergencial é condição excepcional, devendo vigorar tão somente até a conclusão do certame regular.

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;

Diante do acima exposto, é possível verificar que os incisos I, II, IV, V, VI, VII e VIII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 foram atendidos, restando apenas o inciso III (parecer jurídico), o qual está sendo atendido com a emissão da presente manifestação jurídica.

Relativo à pesquisa de preços, é preciso ressaltar acerca da necessidade de a Administração estimar a despesa, a qual deverá ser calculada com base na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/21. Quanto à pesquisa de preços, o referido art. 23 disciplinou o seguinte:

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:

IX - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

X - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

XI - 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;

XII - 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

**PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE**

tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

XIII - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

§4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

A Instrução Normativa nº 65, de 07 de julho de 2021, também trouxe orientações sobre o procedimento de pesquisa de preços, considerando o teor do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Transcrevem-se abaixo os dispositivos da IN que apresentam relação ao caso em análise:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo,



C00107

PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE*em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.*

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

[...]

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

Por fim, deverá ser efetuada a publicidade da contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94, II, da Lei nº 14.133/2021. A atual legislação de licitações e contratos dispôs em seu art. 72 o rol de documentos necessários para a conformidade das contratações diretas. Vejamos:

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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.



PROCURADORIA MUNICIPAL DE LAGARTO/SE

Dessa forma, entende-se que foram preenchidos os documentos obrigatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

IV-CONCLUSÃO

Pelo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico- formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade da contratação da empresa indicada, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada, esta Assessoria Jurídica **opina pela possibilidade jurídica da contratação por dispensa por emergência** da pessoa jurídica, desde que atendendo as recomendações legais, com fundamento no art. 75, VIII, "c", da Lei Federal nº 14.133/2021.

Quanto à minuta do contrato, consideramos que esta reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie.

Por fim, ressaltamos que a autoridade competente deve proceder com a autorização da contratação e publicado seu ato ou o extrato do contrato, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Este é o parecer. S.M.J. Em tempo, informa-se que os autos aqui chegaram em 03/01/2025, seguindo para aprovação na data da assinatura eletrônica.

À consideração superior.

Ádria da Cruz Brito Santos
OAB11224

ADRIA DA CRUZ BRITO Assinado eletronicamente por
ADRIA DA CRUZ BRITO
SANTOS:05171882525
Data: 2025.01.03 11:45:03 -0300

Lagarto/SE, 03 de janeiro de 2025.