



Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos  
Assessoria Jurídica



**PARECER: 021/2024.**

**EMENTA:** Possibilidade de contratação direta, em caráter emergencial, com fulcro no artigo 75, VIII da Lei n.º 14.133/21 c/c Decreto Municipal n.º 2.448/2024.

## 1. QUESTÃO

---

A Secretaria Executiva de Limpeza Pública do Município do Cabo de Santo Agostinho, por meio de seu gestor o Sr. Manoel Carlos dos Santos, solicita a instauração de processo de Dispensa de Licitação em caráter emergencial, com fundamento no artigo 75, VIII da Lei n.º 14.133/21, com a finalidade de contratação temporária de empresa especializada para a execução dos serviços contínuos de Limpeza Urbana, de acordo com a Planilha Orçamentária, visando não cessar a prestação destes serviços.

Foi encaminhada, a esta Assessoria Jurídica, o Documento de Formalização da Demanda n.º 001/2024, datado de 27 de maio de 2024 assinado pelo Sr. Manoel Carlos dos Santos, juntamente com seus anexos fundamentando a solicitação de análise jurídica acerca da possibilidade de elaboração de Dispensa de Processo Licitatório, para contratação das seguintes empresas: **LOCAR SANEAMENTO AMBIENTAL LTDA**, para coleta e manutenção; **ORIZON MEIO AMBIENTE S.A.** e **EMPRESA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E CONSTRUÇÕES LTDA**, para destinação final para o Aterro Sanitário.

O objeto consiste na contratação emergencial de empresa especializada na coleta e tratamento de resíduos, para execução de serviços de Limpeza Urbana tendo em vista a proximidade do encerramento do Contrato n.º 025/PMCSA-SELP/2018.

## 2. RELATÓRIO

---

Considerando que esta Dispensa visa suprir a necessidade emergencial e temporária do Município, conforme detalhado no Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência e demais documentos constantes no processo.

Considerando que conforme declarações exaradas pelo Secretário Executivo de Limpeza Pública, fora contratada a empresa NRJ (Contrato n.º 092/PMCSA-SELP/2023) para consultoria e elaboração do Projeto Básico e Orçamento estimativo para que fosse realizada a devida licitação do objeto em tela.

Considerando que afirmou o Secretário que houve atrasos na conclusão do Projeto Básico, tornado os prazos para a realização do Processo Licitatório exíguos.

Considerando que o a elaboração do Processo Licitatório está em fase final para a publicação da deflagração da Concorrência Pública para a contratação do objeto em tela.



**Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho**  
**Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos**  
**Assessoria Jurídica**



Considerando que o objeto se trata de serviço essencial, que não pode sofrer descontinuidade, pois a interrupção traria prejuízos incalculáveis e de difícil reversibilidade à saúde pública e ao meio ambiente.

Considerando que o custo mensal da contratação ora solicitada está abaixo do preço do orçamento base da futura concorrência, equivalendo a uma diferença em favor da PMCSA de 33,94% e um deságio global no valor de R\$ 27.137.580,96, comparando-se os serviços da dispensa com os preços base da concorrência.

Considerando ainda que em virtude da manutenção dos preços unitários utilizados do Contrato nº 025/PMCSA-SELP/2018, que remetem ao ano de 2022, não trará danos ao erário público.

Considerando que a empresa concordou com a inclusão de cláusula resolutiva da rescisão imediata do contrato ora solicitado, em razão da conclusão do processo licitatório que está em andamento.

Considerando que a contratação por dispensa de licitação em situações de emergência está em conformidade com o Art. 75, Inciso VIII da Lei 14133/2021, que prevê essa medida diante de circunstâncias que exigem uma resposta imediata para evitar danos à administração pública, justificando-a também, por meio do artigo 7º, § 1º, do Decreto Municipal nº 2.448/2024.

Considerando que a contratação emergencial é necessária para atender de forma rápida e eficaz as demandas da comunidade, minimizando os transtornos causados e evitar riscos à segurança de pessoas.

Considerando o levantamento de mercado apresentado nos itens 04 e 06 do Estudo Técnico Preliminar, que atestam a vantajosidade do critério escolhido, bem como do valor a ser contratado.

Considerando que a regra para contratações é pela instauração de procedimento licitatório, sendo as contratações emergenciais exceções devidamente autorizadas pela legislação que regula a matéria. A Lei 14.133/21, que regulamenta de modo geral as licitações e contratações públicas, permite a contratação por dispensa de licitação nos casos de emergência com a seguinte redação:

“Art. 75. (...)

**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;



**Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho**  
**Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos**  
**Assessoria Jurídica**



Considerando, por fim, que por se tratar de exceção à regra de licitar, deve a presente contratação perdurar até que **seja contratada empresa por via de regular procedimento licitatório. E que este seja concluído com brevidade.**

### **3. DOCUMENTAÇÃO**

---

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

- Documento de Formalização da Demanda nº 001/2024;
- Estudo Técnico Preliminar, bem como seus anexos;
- Termo de Referência; e
- E demais anexos constantes no processo.

Faz-se mister informar que foi realizada consulta e nenhum registro foi encontrado em nome das empresas a serem contratadas no site do Portal da Transparência do Governo Federal, verificando-se o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, que tem como objetivo consolidar a relação das empresas que sofreram sanções das quais decorra alguma restrição ao direito de celebrar Contratos com a Administração Pública.

### **4. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

---

O ordenamento jurídico brasileiro, especificamente na Constituição Federal, artigo 37, XXI, consagrou a licitação como regra geral para contratação, por parte da Administração direta ou indireta, de particulares.

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, Marçal Justen Filho assim trata do tema proposto:

*“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)

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.

Há uma série de requisitos a serem cumpridos para que haja a autorização de Dispensa de Licitação. Para DALLARI (1999), o legislador estabeleceu uma série de especificações com o



**Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho**  
**Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos**  
**Assessoria Jurídica**



objetivo de restringir o uso dessa faculdade, mantendo o que “é realmente essencial: a existência de uma situação de urgência, exigindo uma atuação imediata da Administração Pública, incompatível com as delongas inevitavelmente inerentes ao procedimento licitatório”.

Desse modo, para atendimento do requisito sob exame, é necessário tão somente que se afirme que a contratação pretendida é imprescindível ao atendimento da população em virtude dos fatos narrados, sendo o quantitativo contratado o mínimo necessário para o enfrentamento da situação emergencial.

Com efeito, a contratação direta emergencial se baseia em situações excepcionais, em que um fato extraordinário, que foge à previsibilidade ordinária do administrador, traz a necessidade irresistível de a Administração contratar em curto espaço de tempo que se mostra incompatível com a tramitação de uma licitação.

A Lei nº 14.133, de 01 de Abril de 2021, em seu artigo 75, estabeleceu uma gama de hipóteses em que a licitação pública é dispensável, ou seja, a contratação pode ser realizada de forma direta, sem que haja disputa entre eventuais interessados. Quanto a esta modalidade de contratação direta, ensina o Professor Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

*“A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente com os valores norteadores da atividade administrativa. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinados caso a caso.”*

Na emergência, a contratação não pode aguardar o trâmite da licitação, sob pena de “periclitamento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa” (NIEBUHR, 2011, p. 248).

No mesmo sentido, JUSTEN FILHO: “o comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu periclitamento ou deterioração” (2009, p. 295).

A contratação por emergência é realizada sem a licitação tendo em vista a sua excepcionalidade, uma vez que o objetivo principal da contratação direta baseada na emergência é a eliminação do risco de dano a bens, à saúde ou à vida das pessoas. A necessidade não atendida a tempo certo pode ser danosa ao interesse público, sendo necessária a demonstração concreta e efetiva de que a não atuação imediata certamente trará maiores danos à coletividade.

Quanto à razão da escolha da Empresa Contratada, destaca-se o posicionamento da Advocacia Geral da União:

---

<sup>1</sup> **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 289.



**Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho**  
**Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos**  
**Assessoria Jurídica**



*“(...) 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).”*

Obviamente, nesses casos, a realização da licitação viria tão somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame nos casos expressamente previstos.

O Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu que: *“É requisito de seriedade e da validade dos atos administrativos que haja a explicitação dos motivos da dispensa da licitação, para que se possam confrontar os declinados pela Administração Pública com os efetivamente existentes no interesse público”*.

Portanto, considerando que a finalidade principal desse dispositivo é atender a necessidade da Administração Pública, o interesse coletivo, e que a situação fática ora proposta é semelhante àquela tutelada pela Lei, tem-se que é perfeitamente cabível a hipótese prevista no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/93, pela essencialidade do serviço prestado e que à sua ausência, fatalmente representará prejuízo à população.

Por ser regra, todos esforços devem ser empreendidos para que o devido procedimento licitatório com fito a contratação do objeto em tela seja concluído com brevidade a fim de pôr termo à presente contratação emergencial.

É mister ressaltar que a Lei de Licitações é clara no tocante ao objetivo da Dispensa Emergencial bem como na comprovação dos valores contratados, possibilitando ainda a apuração de responsabilidade para o causador da emergência, conforme previsto no artigo 75, no seu § 6º:

*§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 artigo é claro ao responsabilizar o administrador penalmente quando em seu objetivo postula algo através da Dispensa de Licitação e este demonstra ser mero artifício usado para o superfaturamento.**



**Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho**  
**Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos**  
**Assessoria Jurídica**



Por fim, o Decreto Municipal nº 2.448, de 09 de janeiro de 2024, regulamenta procedimentos de dispensa de licitação, inclusive na forma eletrônica, e de inexigibilidade de licitação, previstos nos artigos 72 a 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração direta e indireta do Município do Cabo de Santo Agostinho/PE, acrescentou pré-requisitos para a contratação supra, quais sejam:

**Art. 7º** O processo de contratação direta deve ser instruído com os seguintes documentos e/ou informações, preferencialmente nessa ordem:

**VIII** - Justificativa para não adoção do procedimento da dispensa eletrônica, com disputa, nos moldes previstos pelos §1º e §2º, do art. 8º deste Decreto, quando cabível;

**§1º** Na hipótese de contratação direta prevista no inciso VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a justificativa a que se refere o inciso I do caput do presente artigo deverá ser acrescida dos elementos que caracterizam a situação emergencial ou calamitosa.

(...)

**Art. 10.** A licitação é dispensável nas hipóteses previstas no caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, dentre as quais:

...

**§6º** Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, devendo ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e, caso exista, da regulamentação Municipal específica, bem como adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que eventualmente deram causa à situação emergencial.

O despacho emitido pela Secretária Executiva de Limpeza Pública atesta a extrema urgência da demanda bem como justificou-se no mesmo a inviabilidade de proceder com o Processo Licitatório no presente momento, tendo em vista a urgência e atenção requeridas no caso, cumprindo o disposto no inciso VIII do artigo 7º do Decreto Municipal acima descrito.

## **5. CONCLUSÃO**

Assim, diante da solicitação da análise e dos documentos apresentados pela Secretária Executiva de Limpeza Pública, acerca da contratação ora mencionada, com base nos dispositivos legais que regem a matéria, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade da contratação, com base no disposto no artigo 75, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/21. Considerando que a finalidade principal desses dispositivos é atender a necessidade da Administração Pública com eficiência, que é perfeitamente cabível a aplicação nos termos apresentados por esta Administração Pública, através de Dispensa de Licitação.



**Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho**  
**Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos**  
**Assessoria Jurídica**



Tendo em vista que foram observados os valores praticados pelo mercado e estão sendo adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, deve ser apurada a responsabilidade dos agentes públicos que eventualmente deram causa à situação emergencial, conforme dispõe o Decreto Municipal nº 2.448/2.024, artigo 10, §6º.

É o parecer, em caráter meramente opinativo.

Cabo de Santo Agostinho/PE, 30 de maio de 2024.

**Heitor Fernando Eptácio Ferreira**  
Advogado OAB/PE 43.783