

PARECER JURÍDICO Nº 017 / 2025

CONSULENTE: COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - CLC

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 002.2025-CLC

PROCESSO LICITATORIO Nº 7.2025-002SAAEP

Assunto: Dispensa de Licitação para a contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de locação de veículos leves e utilitários, sem motorista e sem combustível, quilometragem livre, visando atender as necessidades do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas - SAAEP.

1. Enquadramento Jurídico da Dispensa de Licitação:

A **Lei nº 14.133/2021**, que regula as contratações públicas no Brasil, prevê em seu **art. 75, inciso VIII**, a possibilidade de **dispensa de licitação** em casos de **emergência ou calamidade pública**, desde que a contratação seja **indispensável à continuidade dos serviços essenciais** e que não haja tempo hábil para a realização de um processo licitatório regular.

Transcrição do dispositivo legal:

"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, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, vedada a prorrogação dos contratos celebrados com base nesta hipótese."

RECEBEMOS
Em: 26 / 03 / 2025
Ass: Paulo B. B.
LICITAÇÃO - SAAEP

No caso concreto, a justificativa apresentada pelo **SAAEP** aponta para a necessidade emergencial de contratação **de serviços de locação de veículos leves e utilitários** devido à **falta de contrato vigente ou processo licitatório para locação de veículos com prazo ou saldo contratual válido para o exercício de 2025**.

O pedido foi formulado pelo Setor de Transporte, por meio do Memorando nº 028/2025, que justificou a urgência na contratação diante da situação crítica de estar sem veículos leves e utilitários, os quais são essenciais para a realização de serviços de manutenção, operação e atividades burocráticas, e a ausência desses veículos compromete a eficiência e a continuidade dos serviços prestados diariamente pelo SAAEP, uma vez que são indispensáveis para o transporte de funcionários e equipamentos necessários as diversas atividades que realizamos em prol da comunidade.

Diante da relevância dessa questão, foi solicitado que as providências sejam tomadas com a máxima urgência, a fim de que se possa atender as demandas dos diferentes setores que compõem

o SAAEP. A agilidade nesse processo é crucial para garantir que as operações não sejam interrompidas e que possam continuar a servir a população de Parauapebas com a qualidade que o município merece.

E assim prontamente o Setor de Transporte elaborou o Documento de Formalização de Demanda – DFD, bem como elaborou a Instrução Técnica de Contratação – ITC, e em detrimento dos respectivos contratos, o Setor de Compras e Contratos em resposta ao memorando 066/2025, encaminhou o mapa de apuração do valor estimado e metodologia de pesquisa de mercado para conhecimento e análise de contratações.

Em razão do exposto, a Diretoria Executiva do SAAEP propôs a contratação direta com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, que autoriza a dispensa de licitação para contratação emergencial em situações que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos.

2. Fundamentação:

Inicialmente, importante salientar que o exame aqui realizado se limita aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluindo-se aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se equipou dos conhecimentos específicos imprescindíveis a sua adequação às necessidades da administração pública, e se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência. **Desta forma, a conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, ordenador das despesas.**

Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO. Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Conforme justificativas apresentadas no presente, tal solicitação é de suma importância uma vez que o referido processo trata-se a contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de locação de veículos leves e utilitários, sem motorista e sem combustível, quilometragem



livre, visando atender as necessidades do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas - SAAEP.

Devidamente instruído, o processo fora remetido a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento, objetivando a contratação direta de empresa para a execução do serviço ora solicitado.

A Constituição da República, em seu artigo 37, XXI, prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública:

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.

A Constituição Federal acolheu a presunção absoluta de que a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, assegurando vantajosidade e, em observância ao caput do artigo 37, os princípios que regem a Administração Pública, entre eles; Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, já no inciso XXI do mesmo artigo, da Constituição Federal, limita sua presunção, permitindo a contratação direta sem a realização de certame nas hipóteses ressalvadas na legislação.

Em observância ao princípio da vantajosidade, que rege as licitações públicas, esclarecemos que inicialmente foram enviadas cotações de preços acima do valor estimado elaborado pelo setor demandante, neste sentido, foi solicitado as empresas participantes a readequação dos valores das cotações.

Desse modo, a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais.

É importante destacar que a presente dispensa de licitação será nos termos da Lei nº 14.133/21. A submissão das dispensas de licitações, na Lei 14.133/2021, possui amparo, respectivamente, em seu artigo 53, §1º, inciso I e II c/c o artigo 72, inciso III, que assim dispõem:

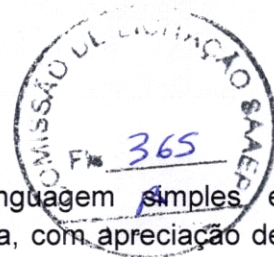
Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§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;



saaep
Serviço Autônomo de Água
e Esgoto de Parauapebas



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.

(...)

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:

(...)

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública. Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Nesta senda o **Tribunal de Contas da União (TCU)** já decidiu, em diversas oportunidades, sobre a **necessidade de cautela** na utilização da dispensa emergencial, exigindo a **comprovação detalhada da urgência** e da **impossibilidade de aguardar um novo certame licitatório**.

"A contratação emergencial deve ser precedida de justificativa técnica e formalizada por meio de procedimento administrativo, demonstrando a imprevisibilidade da situação e a impossibilidade de adoção da licitação ordinária no prazo necessário para a solução do problema" (Acórdão TCU nº 2622/2013 - Plenário)."

No tocante a comprovação da urgência o Setor de Transportes e os demais departamentos, comprovaram por meio de memorandos internos e no Documento de Formalização de Demanda (DFD), com planilha detalhada que viabiliza a contratação de forma objetiva e segura, contendo as especificações dos veículos e a previsão de locação da qual deve se perfazer pelo período de 06 meses, a fim de sanar as necessidades emergenciais.

Com a Formalização da demanda consta ainda a planilha de memória de cálculo com o demonstrativo do montante mensal, sendo detalhado o serviço aos quais os veículos serão

utilizados deixando claro suas reais necessidades no anseio de sanar questões emergenciais, as quais não podem ser sanadas em decorrência do aguardo da realização de um longo certame, cujo a espera pode se tornar danoso à toda a população da Cidade de Parauapebas/PA.

Deste modo, a Administração devidamente embasada no DFD se ateu a Lei nº 14.133/2021, que reforça a necessidade de planejamento e justificativa nas contratações emergenciais, exigindo que a Administração demonstre **não ter dado causa à emergência**, conforme **art. 72, inciso II**.

"Art. 72. Na contratação direta, seja por dispensa, seja por inexigibilidade de licitação, devem ser observados os seguintes requisitos:

(...)

II - a justificativa da escolha do contratado e do preço, a demonstração de que a necessidade da contratação não poderia ser satisfeita com os recursos humanos, materiais e tecnológicos disponíveis na administração."

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.

Destaca-se, ainda, que nos autos constam os documentos de formalização de demanda e termo de referência, contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.

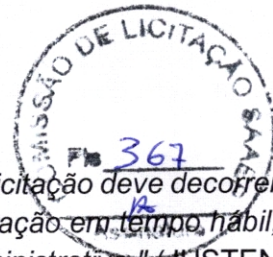
3. Riscos e Requisitos para Validade da Dispensa:

Ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

A contratação emergencial deve obedecer a **critérios rigorosos**, sob pena de nulidade e responsabilização dos gestores públicos. Os principais riscos incluem:

- 1) Superfaturamento:** Deve-se comparar os valores com contratos anteriores e com valores de mercado.
- 2) Direcionamento da Contratação:** A justificativa da escolha da empresa deve ser detalhada, evitando favorecimento.
- 3) Ausência de Planejamento:** O Tribunal de Contas pode entender que a emergência foi causada por falta de planejamento.

O professor **Marçal Justen Filho**, em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, destaca:



"A emergência que justifica a dispensa de licitação deve decorrer de fatores imprevisíveis ou de difícil superação em tempo hábil, não podendo ser fruto de negligência administrativa." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2022, p. 542).

Por se tratar de hipótese excepcional, a contratação direta deve estar sempre muito bem justificada, da mesma forma que a escolha do fornecedor, a fim de evitar escolhas arbitrárias, em respeito ao princípio da impessoalidade.

Nesse ponto, é importante ressaltar que devem ser evitadas as manifestações genéricas, baseadas na legislação pátria, devendo-se ater a justificativa, precipuamente, às questões fáticas e pontuais específicas da referida contratação, demonstrando sua necessidade e a escolha do contratado.

E considerando o caso concreto, a justificativa para a dispensa de licitação está devidamente embasada no fato da Autarquia prestar um serviço essencial ao Município de Parauapebas, pois a regularização no abastecimento de água e a reestruturação da rede de esgoto tem se tornado crescente e notório aos municípios:

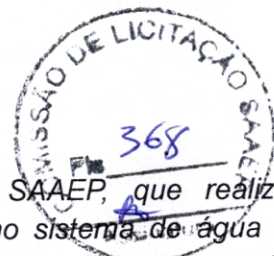
"A cidade de Parauapebas, localizada no estado do Para, enfrenta desafios significativos em relação a infraestrutura e aos serviços essenciais de saneamento básico, com uma demanda crescente e um território extenso que exige soluções logísticas eficientes. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas (SAAEP) é responsável pela execução de atividades fundamentais para garantir o abastecimento de água potável e a coleta e tratamento de esgoto, essenciais a saúde e ao bem-estar da população local. Para o pleno cumprimento de sua missão institucional, a disponibilidade de veículos leves e utilitários, como picapes e caminhonetes, e uma necessidade inadiável.

O SAAEP realiza uma gama de atividades que dependem de transporte rápido e eficiente, tanto na zona urbana quanto nas áreas rurais do município. Entre as atividades mais críticas que seriam diretamente impactadas pela falta de veículos adequados estão as de suas equipes de campo, responsáveis por executar as solicitações comerciais, que incluem a resolução de vazamentos de água, novas ligações, vistorias, cones de ligações clandestinas, e outras demandas essenciais para o bom funcionamento do sistema de abastecimento e distribuição de água. A ausência de veículos apropriados comprometeria a capacidade da equipe de atender a essas solicitações de forma ágil e eficaz, prejudicando a qualidade do serviço prestado a população.



saaep

Serviço Autônomo de Água
e Esgoto de Parauapebas

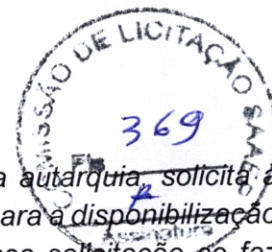


Além disso, o setor operacional do SAAEP, que realiza manutenções preventivas e corretivas no sistema de água e esgoto, atua de maneira contínua, 24 horas por dia, para garantir que as operações na zona urbana e rural não sejam interrompidas. As manutenções nas elevatórias, estações de tratamento e captações, por exemplo, exigem a mobilidade imediata das equipes para identificar problemas e tomar providências antes que se tornem mais graves. A falta de veículos adequados comprometeria a eficiência dessas operações, colocando em risco o fornecimento de água e o tratamento de esgoto.

Ainda no campo das atividades operacionais, o planejamento e acompanhamento das obras e manutenções, com visitas técnicas e levantamentos de campo, são tarefas que necessitam de deslocamentos frequentes para regiões diversas do município. O setor de Segurança do Trabalho, por sua vez, realiza vistorias e acompanhamentos de segurança, especialmente em áreas de risco, o que também demanda veículos apropriados para a locomoção rápida e segura. Ademais, os setores administrativos do SAAEP também dependem da disponibilidade de veículos para o transporte de servidores, documentos e materiais necessários ao andamento das operações internas. Sem a frota adequada, o transporte de documentos importantes, materiais de trabalho e até mesmo servidores para reuniões e visitas seria comprometido, prejudicando a agilidade nas decisões administrativas e a organização do serviço público.

A realidade do município, com área de difícil acesso e vastas distâncias entre os pontos de atuação, exige que o SAAEP tenha uma frota suficiente e adequada para a execução dessas atividades. A contratação de veículos leves e utilitários é, portanto, uma necessidade incontestável, e sua ausência traria sérias consequências à qualidade e continuidade dos prestados pela autarquia. As funções de atendimento ao público, manutenção do sistema de saneamento e operação das diversas atividades administrativas e operacionais ficariam comprometidas, resultando em atrasos, ineficiência e até mesmo a interrupção de serviços essenciais à população.

Essa contratação visa atender a todas as diretorias do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas - SAAEP, através do setor de transporte que no momento não possui veículos suficientes para desempenho das atividades, uma vez que o contrato de veículos leves e utilitários encerrou em 29 de dezembro de 2024. Dessa forma o Setor de Transporte do



SAAEP, encarregado da logística geral da autarquia, solicita a gestão que tome as devidas providências para a disponibilização urgente de veículos leves e utilitários. Essa solicitação se faz necessária devido a elevada demanda de serviços, a qual não pode ser atendida pelos servidores em razão da escassez de veículos.”

Demonstrado a necessidade e o caráter de urgência da contratação, não se pode desvincular que em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A propósito, a nova lei de Licitações foi extremamente clara nesse sentido ao dispor no caput do art. 23 a necessidade de pesquisa de mercado a fim de que o valor estimado da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado, veja-se:

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.

Cabe ainda ressaltar que o inciso VIII do art. 75 da Lei nº. 14.133/21 estabelece que, a possibilidade de dispensa de licitação se dá em circunstâncias excepcionais que demandam atuação imediata da Administração Pública para evitar danos maiores à sociedade e ao patrimônio público.

A situação deve ser reconhecida como **emergencial ou calamitosa**, caracterizando um risco real à segurança de pessoas, bens públicos ou privados, ou à continuidade de serviços essenciais. A emergência pode decorrer de **eventos naturais**, como enchentes e terremotos, ou de **falhas estruturais inesperadas**, como colapsos em infraestrutura pública.

A demora no atendimento da situação pode agravar os danos ou comprometer a prestação de serviços essenciais.

Em que pese o grau de urgência na contratação mesmo diante da urgência, a Administração não pode justificar gastos excessivos ou desperdícios, devendo adotar critérios técnicos e racionais para garantir que a contratação emergencial seja feita pelo melhor custo-benefício possível, a Lei 14.133/21 determina que, sempre que possível, a Administração deve buscar orçamentos de diferentes fornecedores antes de formalizar a contratação emergencial. Isso evita que valores superfaturados sejam praticados sob o pretexto da urgência.

Os valores pagos devem estar compatíveis com a média de mercado, sendo vedada qualquer contratação desproporcional ao que seria cobrado em condições normais, pois a Administração não pode aproveitar a situação emergencial para contratar serviços ou bens que excedam o necessário para a resolução do problema e, em consonância ao princípio da economicidade, o setor de Compras e Contratos solicitou aos participantes o envio de novas cotações com os valores



atualizados no mercado, que foi prontamente atendido pelas empresas, conforme se verifica através do memorando nº 07.25 – Setor de Compras e Contratos.

Nesta senda, o Documento de Formalização de Demanda (DFD) é um dos pilares da nova Lei de Licitações, que estabelece um processo mais transparente e eficiente para a contratação de serviços e aquisição de bens pelo poder público. O DFD é um documento preparatório que detalha as necessidades de um órgão público antes da abertura de um processo licitatório. Ele serve como um instrumento de planejamento que assegura a definição clara dos objetivos, requisitos e critérios de seleção para a contratação desejada. Como o próprio nome já diz, é o primeiro documento para dar início a um processo de aquisição de produtos ou serviços, portanto é o documento que formaliza a demanda da unidade solicitante.

Não distante, a análise de riscos, conforme preconizado pela Lei 14.133/21, integra o planejamento da contratação, situando-se entre o estudo técnico preliminar e o Termo de Referência. Embora não seja parte integrante de nenhum desses instrumentos, seu resultado deve ser levado em consideração na elaboração do Termo de Referência. A análise de riscos visa identificar as circunstâncias que possam prejudicar o desenvolvimento da licitação e o alcance dos objetivos da contratação, considerando fatores como aspectos institucionais, de mercado, ambiente físico, econômicos, entre outros.

No entanto, após análise detalhada realizada pelo Núcleo de Contratação, justificou-se a dispensa da execução da análise de risco no presente caso. A justificativa se baseia na avaliação de que as condições de execução da contratação estão suficientemente claras e seguras, e não há elementos que indiquem a necessidade de uma análise de riscos detalhada para mitigar potenciais falhas ou imprevistos. Assim, diante da natureza da contratação e das circunstâncias envolvidas, o Núcleo de Contratação concluiu que a medida de análise de risco pode ser dispensada, sem prejuízo da efetividade da contratação.

Por essa razão, é fundamental assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos.

Assim, se faz necessário o exame prévio, para que a Administração não se sujeite a violar um princípio de direito, o que é severamente tão grave como transgredir uma norma.

Há **fundamentação jurídica** para a contratação emergencial com base no **art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021**.

4. Conclusão e Recomendações:

Diante dos fatos analisados:

O **SAAEP comprovou documentalmente a ausência de contratos vigentes**, reforçando a necessidade da contratação, e **justificou criteriosamente a escolha da empresa e os valores praticados**, evitando riscos de superfaturamento e direcionamento.

Recomenda-se a abertura imediata de um novo processo licitatório regular, garantindo a continuidade dos serviços sem necessidade de novas dispensas emergenciais.

Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos e que, quando da assinatura do contrato, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.

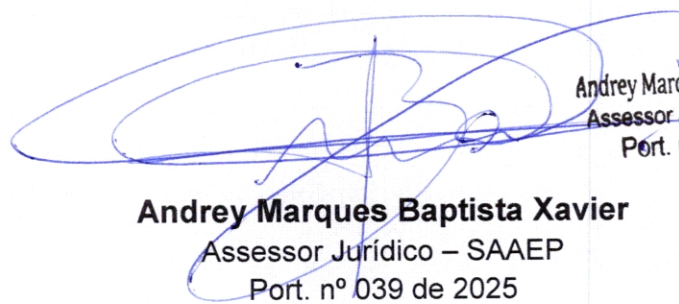
Que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, a celebração do contrato, em sítio eletrônico oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº.: 14.133/2021) e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme art. 94 da Lei nº.: 14.133/21.

Recomenda-se que sejam conferidos com os originais todos os documentos que foram anexados em cópia simples, e que sempre analise toda a documentação necessária da empresa que apresentou melhor proposta, para verificação da regularidade fiscal e trabalhista.

Assim, observadas as prescrições suscitadas acima, vislumbro de plano a existência de autorização legal para contratação direta dos serviços. Sendo assim, a celebração do contrato não afronta os princípios reguladores da Administração Pública, e neste caso é absolutamente possível a contratação na forma prevista no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, observadas as prescrições exaradas nesse parecer, opino favoravelmente pela possibilidade de contratação direta dos serviços.

Este é o parecer jurídico, o qual submeto à apreciação e quaisquer considerações das autoridades competentes.

Parauapebas, 26 de março de 2025.



Andrey Marques Baptista Xavier
Assessor Jurídico - SAAEP
Port. nº 039/2025

Andrey Marques Baptista Xavier
Assessor Jurídico – SAAEP
Port. nº 039 de 2025