



PARECER JURÍDICO

INTERESSADOS: SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA/CE.

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA EM CARÁTER EMERGENCIAL, COM FULCRO NO ART. 75, VIII, DA LEI 14.133/2021 PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA.

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA EM CARÁTER EMERGENCIAL, COM FULCRO NO ART. 75, VIII, DA LEI 14.133/2021. LIMPEZA PÚBLICA. DESCONTINUIDADE DE SERVIÇOS. ADMISSIBILIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

I. DA PRELIMINAR DE OPINIÃO

1. Deve ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo em questões de oportunidade e conveniência contratual, corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conformidade e finalidade. Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO QUE EMITE PARECER JURÍDICO EM MATÉRIA DE LICITAÇÃO – LEI 8.666/1993. AUSÊNCIA DE CULPA OU DE ERRO GROSSEIRO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser passível a responsabilização, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, apenas do advogado público que emita parecer jurídico em matéria de licitação, desde que demonstrada a existência de dolo, de omissão ou de culpa grave. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - ARE: 1235427 SP, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 09/10/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-10-2023 PUBLIC 16-10-2023)

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES LEGAIS. ARTIGO 89 DA LEI Nº 8.666/93. PRETENDIDO TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. ATIPICIDADE DA CONDUTA IMPUTADA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO. Agravante que, na qualidade de chefe da Assessoria Técnica da Administração Regional, emitiu parecer favorável a contratação. Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não é vinculante. (...). Abusividade da responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha supostamente resultado dano ao erário (v.g., MS nº 24.631/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Joaquim



Barbosa, DJe de 1º/2/08). (...) Agravo regimental ao qual se dá provimento para conceder a ordem de habeas corpus e trancar a ação penal em relação à agravante. (HC 155020 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Relator (a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 31-10-2018 PUBLIC 05-11-2018) (STF - AgR HC: 155020 DF - DISTRITO FEDERAL 0068381-44.2018.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/09/2018, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-233 05-11-2018)

2. O objeto do presente parecer, encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

3. Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II. RELATÓRIO

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA/CE encaminhou a esta Coordenadoria de Licitação solicitação acerca da admissibilidade da contratação direta, em caráter emergencial, por dispensa de licitação, da empresa MARK-TERCERIZAÇÃO, COLETA E LOCAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 17.178.049/0001-31, cujo objeto se trata de NECESSIDADE DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, ENTULHO E PODA, COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DA SAÚDE, COLETA DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS, INCLUINDO A DESTINAÇÃO FINAL, SERVIÇOS DE VARRIÇÃO, CAPINAÇÃO, PODA, ROÇO, PINTURA DE MEIOS-FIOS, LIMPEZA DE CÔRREGOS E CANAIS, LIMPEZA DE FAIXAS DE PRAIA E RECONFORMAÇÃO DE LIXO, NO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA-CE, em razão do fim do contrato com a empresa AZUL SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA que prestava o referido serviço e de decisão judicial, prolatada nos autos de mandado de segurança, processo nº 3000912-18.2025.8.06.0101, que concedeu medida liminar para suspender o certame de concorrência eletrônica nº 25.23.01-CE, que possui o mesmo objeto da dispensa aqui tratada.

Tal pedido encontra guarida ao fato de que a empresa AZUL SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, estava reiteradamente descumprindo cláusulas contratuais, conforme amplamente demonstrado no Processo Administrativo nº: 29/2024 – PAIC nº 21.23.08/CP-01, e em relatório preliminar de descumprimento contratual, os quais determinam a não renovação/prorrogação do contrato, haja vista o risco de descontinuidade dos serviços pela má execução contratual, além da suspensão da concorrência eletrônica citada que visava a escolha da proposta mais vantajosa a fim de contratar licitante para prestar os referidos serviços.

Além disto, constam dos autos os seguintes documentos:

- DFD nº: 202505050003;
- Processo Administrativo Referente a anulação da Dispensa Emergencial Nº: 25.23.01-DP – (Ofício nº 11/2025 da Controladoria do Município, ofício nº 314/2025 SEINFRA, ofício nº 403/2025 – PGM, Parecer Jurídico da PGM e o Termo de Anulação de Procedimento de Dispensa de Licitação Eletrônica nº 25.23.01-DP);
- Comunicação e termo de renúncia;
- Termo de juntada de documentos: (ETP, mapa de risco, projeto da Engenharia, pesquisa de preço);
- Revalidação das propostas de preço e nota técnica;



- Parecer técnico da engenharia ref.: coletas;
- Termo de Referência;
- Declaração de adequação orçamentaria;
- Autorização;
- Termo de outorga;
- Solicitação de documentos da empresa de menor preço – MARK SERVIÇOS;
- Documentos de habilitação;
- Parecer da engenharia ref. a documentação de habilitação;
- Justificativa da Dispensa Emergencial;
- Minuta do Aviso de Dispensa;
- Minuta do Contrato;
- Despacho ao setor jurídico para análise do pleito com emissão de parecer fundamentado;

O procedimento será realizado por meio de Dispensa de Licitação Emergencial, com fulcro no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Diante dos fatos encaminhados a essa Procuradoria, passamos a analisar os aspectos jurídico-formais acerca da presente solicitação.

É o breve relatório.

III. ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO REFERENTE A ANULAÇÃO DA DISPENSA EMERGENCIAL Nº: 25.23.01-DP

Analisando a documentação constante dos autos, verifica-se que o processo administrativo observou os princípios da legalidade e do devido processo legal, nos termos da súmula 473/STF, a qual confere à Administração Pública a prerrogativa de anular seus próprios atos quando constatada a ocorrência de ilegalidade. Ressalte-se que todas as diligências e solicitações pertinentes foram devidamente cumpridas, tendo sido identificadas incongruências no procedimento anterior, sem, contudo, acarretar prejuízo ao erário ou comprometer a validade dos documentos anteriormente produzidos. Conforme apontado no parecer exarado pela Procuradoria Geral do Município nos autos, restou evidenciada falha que justifica a adoção das medidas corretivas ora analisadas.

Nos termos da Súmula 473/STF: a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, respeitando os direitos adquiridos e sujeitando-se à apreciação judicial.

É importante ressaltar que a Procuradoria analisou todo o processo anterior, identificando, no entanto, alguns atos que resultaram na anulação parcial do processo, sem, contudo, anulá-lo em sua integralidade, uma vez que as peças iniciais não possuem ilegalidade, conforme análise da própria Procuradoria.

Assim, conforme conclusão exarada no parecer da Procuradoria Geral do Município, restou formalizada a anulação do processo de dispensa emergencial n.º 25.23.01-DP. Em caráter absolutamente excepcional, foram aproveitados determinados documentos instrutórios, notadamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a pesquisa de preços, o Termo de Referência e o Projeto Básico, considerados compatíveis com a nova contratação. Ressalta-se, contudo, a necessidade de cautela na emissão das ordens de serviço por parte da Secretaria Municipal de Infraestrutura, que deverá restringi-las exclusivamente às atividades efetivamente essenciais e inadiáveis, evitando-se a execução de serviços acessórios que possam ser objeto de futura licitação.

IV. DO PARECER - ANÁLISE JURÍDICA DO OBJETO

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, preceitua que a celebração de contratos pela Administração Pública exige, em regra, abertura de prévio processo licitatório, com o objetivo de garantir a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público e assegurar a igualdade de condições a todos os interessados. Todavia, o próprio constituinte admite ressalva ao dever de licitar, prevendo a possibilidade de lei ordinária disciplinar as hipóteses excepcionais de celebração de contratos administrativos sem a realização de licitação, vejamos:



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.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 regulamentou o art. 37, Inciso XXI, da CF, instituindo normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública, prevendo, inclusive, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, nas quais a Administração poderá contratar independentemente de prévio processo licitatório.

Conforme relatado anteriormente, foi deflagrado processo licitatório de concorrência eletrônica nº 25.23.01-CE, cujo objeto se trata de SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, ENTULHO E PODA, COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DA SAÚDE, COLETA DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS, INCLUINDO A DESTINAÇÃO FINAL, SERVIÇOS DE VARRIÇÃO, CAPINAÇÃO, PODA, ROÇO, PINTURA DE MEIOS-FIOS, LIMPEZA DE CÔRREGOS E CANAIS, LIMPEZA DE FAIXAS DE PRAIA E RECONFORMAÇÃO DE LIXO, NO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA-CE, em razão do fim do contrato com a empresa AZUL SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA que prestava os referidos serviços.

Contudo, em razão de liminar concedida em mandado de segurança impetrado pela empresa AGROAMBIENTAL LTDA, sob o processo nº 3000912-18.2025.8.06.0101, o certame foi suspenso, impossibilitando a Administração de realizar nova contratação.

O fim da vigência do contrato com a empresa AZUL SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, conforme consta nos autos do processo administrativo, sem possibilidade de prorrogação devido as diversas evidências de má execução contratual presentes em processo administrativo e em relatório preliminar de descumprimento contratual, conforme disposto nos documentos de fiscalização em anexo, e a suspensão da concorrência eletrônica, comprometem a continuidade e qualidade dos serviços prestados, colocando em risco interesses primordiais da administração pública e da coletividade., conforme autos.

Saliente-se que todos esses fatos estão relatados e evidenciados no estudo técnico preliminar do processo administrativo eletrônico da dispensa de licitação emergencial, Nº: 00023.20250505/0002-24, fundamentando e corroborando com a necessidade resultante da solução escolhida ao objeto.

Nesse sentido, dispõe o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

Neste aspecto, a análise das dificuldades enfrentadas pelo gestor público precisam ser observadas para fins de melhor ponderação ao caso, de modo que exige uma abordagem integrada que leve em consideração as circunstâncias práticas e os riscos envolvidos, especialmente quando se depara



com a iminência do término de contrato com um prestador de serviços, o que implicaria na paralisação dos serviços, haja vista a prudência pela não prorrogação do contrato vigente ante a sua ineficiência, assim como, a existência de alternativa legal válida mediante a possibilidade de realização de dispensa emergencial pelo período correspondente a conclusão de procedimento licitatório regular.

O referido dispositivo ao enfatizar que decisões não devem ser tomadas com base apenas em valores abstratos, mas sim com a devida consideração das consequências práticas, serve como base fundamental para a atuação do gestor na circunstância vivenciada. Esse dispositivo impõe que o gestor analise a situação concreta, levando em conta os impactos das suas decisões tanto no contexto imediato quanto nas consequências a médio e longo prazo.

Nesse sentido, destaque-se ainda a concepção extraída pelo art. 22 LINDB que também é de tamanha relevância, posto que disciplina que **“Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”**

Destarte, a não realização da contratação por dispensa emergencial neste momento pode ocasionar um dano irreversível, resultando em prejuízo ainda maior à Administração Pública. Trata-se da prestação de serviços de limpeza pública, os quais, além de essenciais aos municípios, possuem grande relevância sob a ótica da trafegabilidade urbana, bem como pela exposição de resíduos, risco de proliferação de pragas, surgimento de doenças, entre outros impactos negativos decorrentes de sua eventual interrupção ou execução inadequada.

Diante desse cenário, deve a Administração valer-se das hipóteses legais previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente a possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação em caráter emergencial, conforme dispõe o art. 75, inciso VIII, da Nova Lei de Licitações e Contratos. Tal contratação poderá ser realizada pelo prazo necessário à conclusão do procedimento licitatório regular, limitado ao período máximo de 12 (doze) meses.

O inciso VIII do art. 75 da Lei 14.133/2021, prevê a possibilidade de a Administração Pública utilizar o processo de dispensa de licitação no seguinte caso:

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;

Assim, de acordo com o diploma legal, será dispensável a licitação quando houver a emergencialidade em virtude da urgência do atendimento de situação gravosa passível de prejuízo à administração e ou para a aquisição dos bens necessários a situação emergencial declarada, vide as características do caso tela.

Ressalte-se que a dispensa de licitação deve ser excepcional, pois a regra é que toda a contratação da Administração Pública deve ser precedida de licitação, para preservar o princípio da supremacia do interesse público. Contudo, no caso de emergência, o rito adotado deve ser mais célere, sob pena de inocuidade ao objeto pretendido. Sabendo deste contexto, o legislador foi preciso ao possibilitar em Lei, a realização deste tipo de procedimento. Obviamente, o feito administrativo precisa estar devidamente motivado, guardando conformidade e correlação para com os fatos apontados.

Frise-se, ademais, que ausência de licitação, não equivale à contratação informal, realizada com quem a administração bem entender, sem cautelas nem documentação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a administração pública, ou seja, não caracteriza poder discricionário puro ou livre atuação administrativa, pelo contrário, em uma situação



emergencial sob risco de prejuízo e comprometimento da continuidade de serviços públicos e mais, em se tratando de limpeza pública, além dos princípios, o interesse público precisa ser preponderado ante a quaisquer outras insurgências.

À vista disso, reforça-se que quando da realização da presente contratação direta mediante dispensa de licitação de natureza emergencial serão observadas todas as condições compatíveis ao procedimento licitatório em curso ora suspenso, a fim de garantir e exigir a manutenção das condições inicialmente exigidas e entendidas para fins de melhor escolha do fornecedor capacitado a execução dos serviços.

Acerca do tema, versa Marçal Justen Filho:

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estadual.¹

Para dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos essenciais, que são a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitar evitá-lo.²

A suspensão indefinida do certame até a prolação da sentença impõe danos irreparáveis ao interesse público, tendo em vista que a precarização dos serviços de limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos pode ensejar consequências ambientais e sanitárias de natureza grave e irreversível. Tal situação compromete diretamente a saúde pública e a qualidade de vida da população, sobretudo nas áreas mais vulneráveis.

Nesse contexto, a contratação emergencial apresenta-se como medida necessária e proporcional, apta a evitar tais prejuízos, ao assegurar a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais. Trata-se de solução que visa atender, de forma imediata, às necessidades inadiáveis da Administração, garantindo o funcionamento adequado dos serviços enquanto perdurar a situação excepcional.

Ressalte-se ainda que o processo licitatório de CONCORRÊNCIA foi devidamente planejado, instruído, publicado e teve o seu certame aberto em tempo hábil a possibilitar uma nova contratação regular, o que demonstra a ausência de desídia administrativa quanto a tomada de providências necessárias.

Ademais, mesmo que a causa da situação fosse eventual desídia administrativa, o risco do dano é o pressuposto principal para configurar a situação emergencial, de modo que não há distinção da fonte causadora, conforme ensina Marçal Justen Filho:

Observa-se que a Lei 14.133/2021 não distingue a fonte causadora da situação emergencial. Por exemplo, não condiciona a contratação à comprovação de que a emergência foi produzida por causas naturais. Basta o risco de dano para autorizar-se a contratação direta.³

Não é diferente o entendimento do Tribunal de Contas da União:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 1.040

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 1.041

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 1.050



A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. (Acórdão 2240/2015, Primeira Câmara, rel. Min. Benjamim Zymler)

É possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório. (Acórdão 1312/2016, Primeira Câmara, rel. Weder de Oliveira)

5. Assim, de acordo com o novo entendimento desta Corte, a **contratação direta também seria possível quando a situação de emergência decorresse da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, "a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração"** (Acórdão 46/2002-TCU-Plenário). (Acórdão 2369/2009, Plenário, rel. Min. Benjamim Zymler) (Grifo nosso)

Desse modo, têm-se que os requisitos para a dispensa de licitação para contratação direta em caráter emergencial são caracterizados pelo risco de dano irreparável, de forma que haja uma análise técnica comprovando que empresa a ser contratada é apta a evitar o dano, conforme se evidencia nos autos, mediante o arcabouço probatório a que comprova as condições de habilitação necessárias ao firmamento de avença.

Em vista disso, destaque-se que a empresa MARK SERVIÇOS LTDA, apresentou plano de metodologia de execução devidamente consistente, bem como atendeu integralmente às exigências técnicas previstas no Termo de Referência, conforme análise promovida pelo Setor de Engenharia da Administração em parecer técnico realizado. A avaliação técnica apontou que a empresa possui acervo técnico e capacidade operacional suficientes para executar os serviços objeto da contratação, cumprindo com todas as etapas previstas para coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos domiciliares, resíduos especiais, resíduos de poda, resíduos de saúde, varrição e capina. O atendimento pleno às exigências quantitativas e qualitativas mínimas demonstrou, de forma inequívoca, a aptidão da empresa para evitar o risco de dano irreparável à população, razão pela qual sua contratação emergencial revela-se não apenas juridicamente admissível, mas tecnicamente fundamentada, garantindo a continuidade e a eficiência dos serviços essenciais até que sobrevenha decisão definitiva no processo licitatório suspenso judicialmente.

Assim, atendidos os pressupostos acima identificados e apresentadas às justificativas da real necessidade, considera-se que há de fato possibilidade legal para tal procedimento, prevista no art. 75, inciso VIII da Lei nº. 14.133/2021. Como fundamento específico sobre o assunto, trazemos a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da **prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público.** A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo



licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão do TCU n. 727/2009 Plenário)

5. Início pela afirmativa de que a emergência não poderia ser alegada porque motivada por omissão da própria Chesf. Essa tese não pode prosperar. Na verdade, há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas.

6. A contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. **Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização.** A partir dessa verificação de efeitos, sopesa-se a imperatividade da contratação emergencial e avalia-se a pertinência da aplicação, pelo administrador, da excepcionalidade permitida pelo art. 24, IV, da Lei de Licitações.

7. **Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não.**

(...) Obviamente (...) **não pode o administrador incorrer em duplo erro: além de não planejar as suas atividades, permitir que a sua desídia cause maiores prejuízos à Administração e/ou a terceiros.**

(Acórdão 1138/2011, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar) (Grifo nosso)

Cumprir também a seguinte jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, acerca de dispensa emergencial em razão de decisão judicial que suspendeu processo licitatório cujo objeto se tratava de coleta de lixo:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Contratações emergenciais para consecução de limpeza pública no âmbito do Município de Guarujá – Inexistência de dano ao erário – Contratos firmados após processo próprio de dispensa de licitação, contendo a caracterização da situação emergencial, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço – Empresa contratada que já fornecia os serviços anteriormente, por meio de contrato administrativo precedido de regular processo licitatório, e que, após nova licitação, sagrou-se novamente vencedora – **Inobservância do prazo máximo previsto no art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993 decorrente da suspensão do novo certame por ordem judicial** – Ausência de elementos probatórios que evidenciem dolo genérico nas condutas dos réus – Imprescindibilidade – Condutas pautadas em pareceres técnicos fundamentados, favoráveis às contratações – **Medidas emergenciais tomadas para evitar a dissolução de continuidade de serviço público essencial** – Mora inicial em promover novo certame decorrente de mera culpa – Ilegalidade não se confunde com improbidade – Ônus da parte autora, nos termos do art. 333, inciso I, do CPC/1973 – Não configurados os atos previstos nos arts. 10 ou 11 da Lei 8.429/1992 – Precedentes do C. Superior Tribunal de Justiça – Sentença reformada – Recurso do autor não provido e recursos dos réus providos.

(...)

“Isso porque decorreram da suspensão judicial da licitação e, tal como a primeira, foram precedidas de processo próprio de dispensa



de licitação, contendo a caracterização da situação emergencial, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos moldes do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.”

(...)

“Diante disso, plausível admitir que não havia outra opção, senão promover as contratações emergenciais, para não suspender a continuidade do fornecimento do serviço essencial de coleta de lixo”

(...)

“Conforme bem observado por Celso Antônio Bandeira de Mello, em parecer elaborado especialmente para o caso concreto (fls. 4.212/4.229):

“Considerando tratar-se de serviços de coleta de lixo executados de forma contínua, fundamentais à preservação da saúde pública e, portanto, não passíveis de interrupção, inexistia alternativa para o Poder Público senão buscar a contratação emergencial que vigesse até o encerramento do procedimento licitatório. (...)”

(TJSP; Apelação Cível 0015206-36.2001.8.26.0223; Relator (a): Manoel Ribeiro; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarujá - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 05/04/2017; Inteiro teor págs. 10 e 11; 14 e 15) (Grifo nosso)

Imperioso expor ainda o entendimento do Tribunal de Contas do Espírito Santo e do Tribunal de Contas de Goiás acerca do tema:

PARECER/CONSULTA TC-037/2005 PROCESSO - TC3142/2005 INTERESSADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRAÇU ASSUNTO - CONSULTA SERVIÇO DE LIMPEZA PÚBLICA: 1. TERCEIRIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - POSSIBILIDADE CONDICIONADA A: A) REALIZAR LICITAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI 8.666/93, PARA ESCOLHA DA OFERTA MAIS VANTAJOSA; B) FISCALIZAR OS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS (ARTIGO 6º, § 1º, DA LEI 8.987/95); C) VINCULAR-SE COM A EMPRESA TOMADORA MEDIANTE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO OU OUTRO MODO DE CONTRATO - 2. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL - OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 24 DA LEI 8.666/93 - SOMENTE PELO PRAZO EM QUE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO ESTIVER EM TRÂMITE.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC3142/2005, em que o Prefeito Municipal de Ibiracú, Sr. Jauber Dório Pignaton, formula consulta a este Tribunal, questionando sobre a possibilidade de a Administração Pública terceirizar os serviços de limpeza pública, bem como de efetuar contratação emergencial na pendência de processo licitatório. Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada na forma estabelecida pelo Regimento Interno, conforme artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 32/93, RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e nove de novembro de dois mil e cinco, por unanimidade,



acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Elcy de Souza, preliminarmente, conhecer da consulta, para, no mérito, respondê-la nos termos do seu voto, abaixo transcrito:

(...)

2ª consulta - **Havendo possibilidade jurídica para contratação dos serviços de limpeza pública, no caso da consulta (1ª), supondo que esteja tramitando o processo licitatório; para atender a urgência que requer o caso, pois se trata de limpeza urbana, poderia a Administração utilizar contrato de emergência por (sessenta) dias, com base no Art. 24 da Lei 8666/93?**

(...)

Quanto ao segundo questionamento a 8ª Controladoria Técnica, opinou da seguinte forma: "(...) é inegável a importância que deve ser dada ao serviço de limpeza pública, como também são inegáveis os inúmeros malefícios que a falta de coletores de lixo, ainda que por períodos curtos, pode acarretar à comunidade em geral. **Dessa forma, nosso entendimento é no sentido de que pode a Prefeitura Municipal, enquanto não concluído o procedimento licitatório para a contratação de empresa terceirizada para a limpeza pública, realizar contrato de emergência, pelo período de 60 (sessenta) dias, com base no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações.**

(...)

A novidade que é que tais contratações somente poderão ser efetuadas para bens necessários ao atendimento da situação de urgência, e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos contratos;". **É bom salientar que serviços de lixo vinculam -se à promoção da saúde pública e à preservação do meio ambiente, condições essenciais para vida humana digna.**

(...)

Ante o exposto, voto para que este Plenário, preliminarmente, conheça da presente consulta, para, no mérito, responder ao Prefeito Municipal de Ibiaraçu, Sr. Jauber Dório Pignaton nos termos do presente voto, anexando ao mesmo, cópia da Instrução Técnica exarada pela 8ª Controladoria Técnica. Acompanha este Parecer, integrando-o, a Instrução Técnica nº 364/2005 da 8ª Controladoria Técnica. Presentes à sessão plenária da apreciação os Srs. Conselheiros Valci José Ferreira de Souza, Presidente, Elcy de Souza, Relator, Mário Alves Moreira, Umberto Messias de Souza, Dailson Laranja, Enivaldo Euzébio dos Anjos e Marcos Miranda Madureira. Presente, ainda, a Drª Jucelia Marchiori, Promotora de Justiça em substituição de Procurador do Ministério Público junto a este Tribunal. Sala das Sessões, 29 de novembro de 2005.

(PARECER/CONSULTA TC-037/2005 PROCESSO - TC3142/2005)

(Grifo nosso)

EMENTA: CONSULTA. SERVIÇOS DE COLETA, VARRIÇÃO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. DIVISIBILIDADE. ART. 23, § 1.º, LEI 8.666/93. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA, DIANTE DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL. 1. Não se considera indivisíveis os serviços de coleta, varrição e destinação final de resíduos sólidos, devendo ser licitados, em regra, de forma fragmentada, em homenagem ao art. 23, § 1.º, da Lei 8.666/93. 2. Quando presentes as situações previstas no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, poderá ser declarada situação emergencial para contratação direta dos serviços supracitados.



(...)

c) é possível a declaração de situação emergencial visando a contratação de serviços coleta de lixo, varrição, e gerenciamento de resíduos sólidos?

1.2. É possível a declaração de situação emergencial para contratação direta dos serviços de coleta de lixo, varrição e gerenciamento de resíduos sólidos, desde que presentes os requisitos do art. 24, IV, da Lei 8.666/93 e, ainda que a situação emergencial tenha sido causada por desídia, inércia ou má-gestão, não haverá impedimento para a contratação direta, devendo ocorrer a responsabilização do agente público que deu causa à referida situação.

(...)

Por fim, com relação ao questionamento descrito na alínea "c", indaga o consulente se: c) é possível a declaração de situação emergencial visando a contratação de serviços coleta de lixo, varrição, e gerenciamento de resíduos sólidos? **29. Pontue -se que, a esse respeito, tanto a Secretaria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, quanto o Ministério Público de Contas, são uníssonos em afirmar que seria possível referida declaração, desde que configuradas as situações fáticas previstas no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, uma vez que o dispositivo legal não excepciona os serviços de coleta, varrição e gerenciamento de resíduos sólidos. 30. Afirme-se que esta relatoria não discorda do referido entendimento, tornando-se desnecessária novas considerações a respeito do referido questionamento, cabendo a resposta ao consulente de que é possível a declaração de situação emergencial para contratação direta dos serviços de coleta de lixo, varrição e gerenciamento de resíduos sólidos, desde que presentes os requisitos do art. 24, IV, da Lei 8.666/93. 31. Pondere-se, por fim, que a unidade técnica sugere responder ao consulente, ainda no tocante ao terceiro questionamento, que a declaração de emergência poderá ser realizada ainda que a situação decorra de desídia, inércia, ou má gestão, hipótese na qual caberá a responsabilização do agente público que lhe deu causa, bem como que a contratação emergencial poderá superar 180 dias, quando presentes questões que assim a justifiquem. 32. A esse respeito, o Ministério Público de Contas reputou ser impertinente referidas respostas, por extrapolarem o âmbito do objeto consultado.**

(ACÓRDÃO - CONSULTA Nº 00025/2017 - Técnico Administrativa - TCE/GO) (Grifo nosso)

Faz-se necessário frisar ainda que, nesse contexto, a medida de contratação direta emergencial por dispensa de licitação é adotada não em benefício de qualquer interesse privado, mas, sim, em função da proteção ao interesse público primário, que é a continuidade ininterrupta dos serviços essenciais à população. O interesse público, em situações dessa natureza, deve ser integralmente resguardado, mesmo que implique a mitigação temporária da regra geral de licitar. Trata-se, portanto, de medida excepcional e fundamentada, que busca garantir segurança, saúde e bem-estar à população, valores constitucionais que se sobrepõem a eventuais interesses concorrentes.

Nesse sentido, segundo os autos as mesmas condições técnicas e operacionais previamente estabelecidas no edital suspenso estão sendo rigorosamente observadas no processo de contratação direta. Assim, todas as exigências relacionadas à capacidade técnica, à regularidade fiscal, à qualificação operacional e à compatibilidade de preços estão sendo replicadas neste procedimento, com o objetivo de manter o padrão de excelência exigido pela Administração.

Por fim, conforme dispõe o inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a contratação emergencial deve se limitar estritamente ao prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência, sendo vedada a prorrogação contratual. Diante disso, a medida ora adotada é, portanto,



transitória e funciona como verdadeiro remédio jurídico de contenção, aplicável até que haja uma manifestação definitiva do Poder Judiciário acerca do mandado de segurança que suspendeu o certame licitatório originário.

Outrossim, a realização de procedimento de dispensa é remédio momentâneo até que se obtenha uma manifestação definitiva judicial sobre o processo licitatório de concorrência eletrônica nº 25.23.01-CE a qual encontra-se “sub judice”, tendo encontrado guarida no art. 75, inciso VIII da NLL, a qual disciplina que:

... 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;

Portanto, observado todo o exposto, é juridicamente admissível a presente contratação direta, em caráter emergencial, por meio de dispensa de licitação, nos termos do art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, percebe-se que os autos epigrafados atendem aos princípios e regras que regem a Administração Pública por meio de dispensa de licitação, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual subsiste elementos para manifestação favorável da dispensa emergencial, pelo tempo necessário a finalização do procedimento licitatório cabível e competente, diante do iminente risco de descontinuidade de serviços essenciais de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos no Município de Itapipoca/CE, estando devidamente comprovada, por meio de parecer técnico específico da engenharia, da situação fática e pela comprovação da plena capacidade técnica e operacional da empresa MARK SERVIÇOS LTDA para o atendimento do objeto, conforme consta os presentes autos.

Diante do exposto, e em conformidade com a manifestação da Procuradoria Geral do Município constante dos autos do processo administrativo, recomenda-se que a Secretaria Municipal de Infraestrutura atente para a abrangência do objeto contratual, que compreende não apenas os serviços essenciais de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos, mas também atividades acessórias, tais como varrição, capinação, poda, pintura de meios-fios, bem como a limpeza de canais e bocas de lobo.

Nesse sentido, eventual aproveitamento dos atos instrutórios já realizados exigirá especial cautela por parte da referida Secretaria no momento da emissão das ordens de serviço, a fim de que sejam contempladas exclusivamente as atividades que, no âmbito da contratação emergencial, sejam efetivamente caracterizadas como essenciais e inadiáveis. Deve-se, assim, evitar a execução de serviços acessórios que possam ser postergados ou inseridos em futura contratação regular, mediante o processo licitatório.

Por derradeiro, cumpre salientar que a assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, com fulcro nos termos do art. 53, §3º, da Lei Federal Nº. 14.133/21, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014, p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer. À consideração superior.


Joyce Alves Ferreira

Coordenadora Jurídica de Licitações e Contratos
OAB/CE 42.131

Itapipoca/CE, 06 de maio de 2025.