PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos - PGM-SPACC

PARECER PGM

Porto Velho, 02 de setembro de 2026.

PARECER N.º: 517/SPACC/PGM/2026

PROCESSO N.º: 019.003147/2026-08

ORIGEM: Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINFRA

ASSUNTO: Aquisição emergencial de insumos asfálticos fundamentais para a infraestrutura urbana municipal, visando dar continuidade ininterrupta às frentes de manutenção, tapa-buracos e pavimentação asfáltica, compreendendo o fornecimento de: 330 toneladas de Emulsão Asfáltica Catiônica de Ruptura Rápida – RR2C e 480 toneladas de Emulsão Asfáltica para Imprimação - EAI.

Senhor Secretário,

Vieram os presentes autos à apreciação desta Procuradoria Geral do Município, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, com a finalidade de emissão de parecer acerca da legalidade da contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, VIII, da Lei n.º 14.133/2021, para a **Aquisição emergencial de insumos asfálticos fundamentais para a infraestrutura urbana municipal, visando dar continuidade ininterrupta às frentes de manutenção, tapa-buracos e pavimentação asfáltica, compreendendo o fornecimento de 330 toneladas de Emulsão Asfáltica Catiônica de Ruptura Rápida – RR2C e 480 toneladas de Emulsão Asfáltica para Imprimação - EAI**, visando atender às necessidades da **Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINFRA**, conforme **Termo de Referência Emergencial n.º 419/2026/SMCL-DGC, (ID 1349869)** aprovado pelo ordenador de despesa.

Para instruir o processo, a Secretaria interessada juntou os seguintes documentos:

- Despacho n.º 120/SEINFRA-DOR, Abertura de Processo Administrativo – Dispensa de Licitação Emergencial, (ID 1170661);
- Ofício n.º 060/2026–CBAA-AM, diante do exposto, solicitamos gentilmente a rescisão amigável do vínculo contratual, com a dispensa, visto que a empresa age preventivamente visando resguardar o interesse público,(ID 1170696);
- Proposta Comercial da Empresa Emam Emulsões e Transportes Ltda, (ID 1170700);
- Proposta Comercial da Empresa FRONTEIRA DISTRIBUIDORA DE ASFALTO LTDA, (ID 1170703);
- Proposta Comercial da Empresa GRECA ASFALTOS, (ID 1170705);
- Documento de Formalização de Demanda – DFD n.º 20/2026, (ID 1142576);
- Cotações de Preços Realizadas pela SEINFRA-DEA, (ID 1243795) e (ID 1243808);
- Empenhos das Últimas Aquisições, (ID 1251002);
- Quadro Comparativo de Preços Elaborado pela SEINFRA-DEA, (ID 1243832);
- Estudo Técnico Preliminar – ETP n.º 70/2026/SEINFRA-DEA, (ID 1278920);
- Mapa de Riscos n.º 14/2026/SEINFRA-DEA, (ID 1243894);
- Termo de Referência de Bens e Serviço n.º 62/2026SEINFRA-DEA, (ID 1258583);
- Despacho n.º 927/SEINFRA-DEA, encaminhamos os autos para análise jurídica e prosseguimento dos trâmites da fase externa da licitação, visando à emissão de parecer opinativo quanto à regularidade da contratação, sob os aspectos legais, qualitativos, quantitativos e da relação custo-benefício, em conformidade com a legislação vigente, (ID 1269150);
- Despacho n.º 2159/SMCL-SEL, encaminho os autos a esse Departamento para análise de regularidade, conformidade e adequada instrução processual, (ID 1308590);
- Despacho n.º 1825/SMCL-DGC, considerando a necessidade de assegurar a adequação e a consistência técnica do instrumento convocatório, especialmente no que se refere às especificações dos serviços constantes do Termo de Referência elaborado pela SEINFRA,

encaminhamos os autos à Assessoria Técnica de Engenharia para emissão de parecer técnico. Solicita-se, em especial, a análise dos requisitos de qualificação técnica exigidos para a contratação, bem como dos demais aspectos relacionados à engenharia que possam impactar a adequada execução do objeto pretendido. Após a emissão do parecer, retornem os autos a este Departamento de Gestão de Compras para prosseguimento dos trâmites processuais, (ID 1313383);

- Análise n.º 78/2026/SMCL-AE, esta Assessoria Técnica de Engenharia conclui que o Termo de Referência nº 62/2026 atende satisfatoriamente aos requisitos técnicos, normativos e operacionais de engenharia rodoviária. Aprovam-se as especificações técnicas dos materiais, as memórias de cálculo dos quantitativos e a estimativa de preços. Validam-se as exigências de qualificação técnica e controle tecnológico prévio, por estarem proporcionais e resguardarem o erário contra insumos defeituosos. Sendo assim, opina-se pela APROVAÇÃO TÉCNICA das peças instrutórias de engenharia, recomendando-se o retorno dos autos ao Departamento de Gestão de Compras (DGC) para o regular prosseguimento do feito, (ID 1313854);
- Despacho n.º 1828/SMCL-DGC, encaminhamos os autos para que seja realizada a pesquisa mercadológica, observando-se as especificações, quantitativos e demais condições constantes no referido documento. Após a conclusão da pesquisa de preços, retornem os autos a este Departamento de Gestão de Compras para prosseguimento dos trâmites processuais, (ID 1314465);
- Despacho n.º 1845/SMCL-DGC, não há detalhamento sobre eventual instauração de processo administrativo sancionador contra a empresa inadimplente, limitando-se a mencionar a rescisão amigável. A jurisprudência do TCU recomenda a apuração de responsabilidade e eventual aplicação de sanções administrativas (advertência, multa, impedimento de licitar), salvo justificativa robusta para a rescisão amigável. Abertura de Processo Licitatório Ordinário. Os documentos afirmam que o processo ordinário está em andamento, mas não apresentam o número do processo ou cronograma detalhado. O ideal seria anexar o despacho de abertura do processo licitatório regular, conforme recomendação dos órgãos de controle. Incluir que a contratação emergencial encerrará automaticamente, quando iniciar o contrato oriundo do processo licitatório regular. Reforçar nos documentos a limitação temporal da contratação emergencial e a obrigatoriedade de conclusão do processo licitatório regular no prazo máximo de 12 meses, (ID 1323742);
- Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 74/2026/SEINFRA-DEA, (ID 1327640);
- Termo de Referência de Bens e Serviço n.º 62/2026/SEINFRA-DEA, (ID 1329491);
- Despacho n.º 1018/SEINFRA-DEA, encaminham-se os autos com os ajustes realizados para nova análise e prosseguimento do feito, colocando esta Secretaria à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários, (ID 1328505);
- Despacho n.º 2172/SMCL-SEL, encaminho os autos a esse Departamento para análise de regularidade, conformidade e adequada instrução processual, (ID 1340735);
- Cotações de Preços Realizadas pela SMCL-DPM, (1352103);
- Quadros de Análise de Desvio e Comparativo de Preços Elaborado pela SMCL-DPM,(ID 1352955);
- Certidão de Veracidade e Integridade de Informações Pesquisa de Preços, (ID 1353014);
- Check List – Formulário de Conferência de Procedimentos para Cotação de Preços e Quadro Comparativo, (ID 1353086);
- Despacho n.º 460/SMCL-DPM, em atendimento às exigências processuais para instrução do presente procedimento licitatório, foi realizada pesquisa de preços visando aferir os valores praticados no mercado para o objeto em questão, observando os princípios da economicidade, razoabilidade e vantajosidade para a Administração Pública. Deste modo, concluída a fase de pesquisa e quadro comparativo, encaminhamos os autos ao DGC, para continuidade dos trâmites processuais, (ID 1352161);
- Termo de Referência Emergencial n.º 419/2026/SMCL-DGC, (ID 1349869);
- Minuta de Aviso Dispensa Licitação n.º 40/2026/SMCL-DGC, (ID 1349888);
- Despacho n.º 1884/SMCL-DGC, encaminhamos os autos à SEINFRA para que, caso a Autoridade Competente opte pela contratação direta, proceda à conferência e análise do TERMO DE REFERÊNCIA DEFINITIVO. Caso haja discordância quanto ao conteúdo do referido Termo de Referência, solicita-se manifestação formal e fundamentada nos autos, com a maior brevidade possível. Havendo concordância, solicitamos a inclusão e assinatura do TERMO DE REFERÊNCIA DEFINITIVO, bem como a emissão do Controle de Execução Orçamentária – CEO e do respectivo Pré-Empenho. Após a emissão de pré-empenho os autos poderão ser enviados à PGM, para Análise e Parecer Jurídico da Dispensa Eletrônica, (ID 1355002);
- Despacho n.º 1040/SEINFRA-DEA, encaminham-se os autos ao Departamento de Medição – SEINFRA para que seja elaborada e anexada ao processo Memória de Cálculo contendo a estimativa dos quantitativos de Emulsão Asfáltica Catiônica de Ruptura Rápida – RR2C e Emulsão Asfáltica para Imprimação – EAI a serem utilizados até dezembro de 2026, conforme as necessidades previstas pela Administração. Após a inclusão da referida memória de cálculo, solicita-se a devolução dos autos a este Departamento, para prosseguimento dos demais procedimentos administrativos necessários à contratação, (ID 1362719);
- Despacho n.º 148/SEINFRA-DOR, diante do exposto e em estrito atendimento à instrução da SMCL, solicita-se a esta DEA emissão do Controle de Execução Orçamentária (CEO) e da respectiva Nota de Pré-Empenho, (ID 1363483);
- Controle de Execução Orçamentária – CEO n.º 429/2026, (ID 1421906);
- Controle de Execução Orçamentária – CEO n.º 430/2026, (ID 1422202);
- Despacho n.º 1082/SEINFRA-DEA, encaminho os óbices para Emissão da Reserva de Saldo, (ID 1422261);
- Despacho n.º 2478/SEMEC-DEXO e Anexo, informamos que foi solicitado emissão de Reserva de Saldo, por meio do CEO nº 1421906/2026, ID 1421906 e CEO nº 1422202/2026, 1422202 no valor total de R$ 1.163.125,80 (Um milhão, cento e sessenta e três mil, cento e vinte e cinco reais e oitenta centavos). Após análise, verificamos que o elemento de despesa 4.4.90.30-54, não está enquadrado corretamente, para emissão do pré-empenho, é necessário o ajuste para a natureza de despesa 4.4.90.30-99 – OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO, (ID 1451628) e (ID 1451634);
- Despacho n.º 1234/SEINFRA-GAB, Encaminho os autos, considerando o retorno da SEMEC, para ciência e providências, (1453198);
- Controle de Execução Orçamentária – CEO n.º 1421906/2026, (ID 1455661);
- Controle de Execução Orçamentária – CEO n.º 1422202/2026, (ID 1455739);
- Despacho n.º 1110/SEINFRA-DEA, omunicamos que foram realizados os ajustes solicitados quanto à classificação da natureza de despesa, com a alteração para 4.4.90.30-99 – OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO. Dessa forma, encaminham-se os autos para prosseguimento das providências necessárias quanto à emissão do pré-empenho e demais procedimentos pertinentes, (ID 1455899);
- Nota de Pré Empenho n.° 2169/2026, de Responsabilidade da SEMEC-DEXO, (ID 1460710);
- Nota de Pré Empenho n.° 2170/2026, de Responsabilidade da SEMEC-DEXO, (ID 1460791);

- Despacho n.º 2493/SEMEC-DEXO, remetemos os autos à decisão discricionária dessa Secretaria quanto ao prosseguimento da despesa demandada, (ID 1460929);
- Despacho n.º 1125/SEINFRA-DEA, encaminham-se os autos a essa PGM, para análise e emissão de Parecer Jurídico acerca do procedimento de contratação direta, na modalidade de Dispensa Eletrônica Emergencial. Após a análise e emissão do Parecer Jurídico, solicita-se o retorno dos autos ao GAB/SMCL, para prosseguimento dos trâmites administrativos pertinentes.(ID 1469506).

É o relatório.

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER

A presente manifestação jurídica tem o escopo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. 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 n.º 1492/2021 – TCU PLENÁRIO)**.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n.º 14.133/2021.

Finalmente, é nosso dever salientar que a análise e as observações são feitas com base na legislação vigente e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada (ordenador de despesa) a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações sob sua inteira responsabilidade.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL

Em regra, **as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório**, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A referida exigência é requisito para a realização de contratações com a Administração Pública, **sendo permitido que seja afastada em situações regulamentadas em lei**, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, que diz:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

[…]

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. **(grifo nosso).**

Conforme se infere, **as contratações públicas deverão ser realizadas mediante prévio procedimento de licitação pública, salvo hipóteses previstas em legislação específica**, sendo conferido ao agente administrativo o poder discricionário de dispensar ou não a licitação de acordo com o caso em concreto, devendo ser observada a conveniência para o interesse público.

Importante destacar, que a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), previu, em seu art. 75, algumas hipóteses de dispensa de licitação, dentre elas a **dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública**, como podemos ver no inciso VIII, senão vejamos:

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 recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso**; (grifo nosso)

Podemos destacar que nas hipóteses descritas acima a licitação é dispensável, no entanto, devem ser atendidas algumas condições, exigidas a caracterização da urgência de atendimento de situação que possa prejudicar a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, conforme se vê abaixo:

- Situação emergencial ou calamitosa;
- Urgência de atendimento a situação de risco a prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
- Contratação direta como meio adequado para afastar o risco;
- Contratação somente das parcelas necessárias à eliminação do risco;
- Contratação com prazo máximo de 1 (um) ano a contar da data da emergência.

Assim, deve ser evidenciada situação que necessita de atendimento urgente em razão do risco de prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Por outro lado, é imprescindível que se evidencie o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

Sobre a justificativa da contratação, importante reforçar que, no caso de contratação direta baseada na situação emergencial, os serviços devem ser restritos àqueles estritamente necessários para debelar os riscos de danos e o perigo para a continuidade dos serviços públicos. Isto significa que na formulação dos serviços demandados, a Administração deve zelar para incluir apenas aqueles que possam ser contratados minimamente antes de futura e efetiva licitação (parcela mínima necessária), se houver, o que induz à percepção de que, mesmo não sendo ideal, a contratação emergencial é apenas uma opção para que em um eventual processo licitatório haja estudo mais aprofundado para atendimento total da necessidade administrativa. É possível, por isso, que na licitação haja maior incremento dos serviços, se for o caso.

Para ilustrar esse entendimento, registra o Acórdão TCU nº 943/2011 – Plenário, plenamente aplicável à nova legislação, no sentido de que a dispensa emergencial deve restringir-se "somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal".

Conclui-se, portanto, que conforme dispõe o referido dispositivo legal, há possibilidade da dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento na ocasião que possa causar prejuízo ou até mesmo comprometer a continuidade dos serviços públicos e a segurança de pessoas, das obras, dos serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado a partir da data de ocorrência da emergência ou da calamidade.

Para fins da dispensa de licitação, a Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu, ainda, alguns **requisitos e procedimentos específicos** a serem observados para garantir a legalidade do ato, conforme a seguir:

> 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.**
>
> (...)

> Art. 174.
>
> (...)
>
> § 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:
>
> (...)
>
> **III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos; (grifo nosso)**

Uma vez observadas, no que couber, as disposições legais retromencionadas, preenchidos estarão todos requisitos legais essenciais para a caracterização e regularidade da dispensa.

Entretanto, ressaltamos que a **inobservância de quaisquer desses requisitos**, **sem a devida motivação, poderá caracterizar uma dispensa indevida e ensejar a responsabilização tanto do contratado como do agente público,** conforme estabelecido no artigo 73 da Lei n.º 14.1333/2021, abaixo descrito:

> Art. 73. **Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário,** sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

3. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

A contratação em tela foi justificada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINFRA nos seguintes termos:

> **Contexto Institucional e Fato Gerador da Urgência: A Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA), por meio do Departamento de Obras Rodoviárias (DOR), detém a responsabilidade pela manutenção, conservação e recuperação da malha viária urbana de Porto Velho/RO.**
>
> **Registra-se que a presente situação emergencial não decorre de falta de planejamento administrativo, mas sim de fato superveniente, imprevisível e alheio à vontade do Município. A motivação materializou-se com o recebimento do Ofício nº 060/2026 CBAA-AM (anexado ao Processo SEI nº 019.001056/2025-49 em 26 de junho de 2026, pelo qual a fornecedora CBAA-ASFALTOS LTDA formalizou a sua total e definitiva impossibilidade de cumprir com as entregas contratadas de ligantes asfálticos, solicitando a rescisão amigável sob a justificativa de crise no abastecimento de matéria-prima (CAP 50/70) e reestruturação operacional, já sendo apurada as medidas sancionadoras através do processo nº 019.003692/2026-96/ASTEC/SEINFRA.**
>
> **Ressalta-se que a presente contratação emergencial possui caráter estritamente excepcional e temporário, destinando-se exclusivamente a assegurar a continuidade dos serviços públicos essenciais até a conclusão do procedimento licitatório regular em andamento, nº 019.003696/2026-74. A contratação emergencial será automaticamente encerrada com o início da vigência do contrato dele decorrente e, em qualquer hipótese, observará o prazo máximo de 12 (doze) meses, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, período em que deverá ser concluído o processo licitatório regular.**
>
> **Para impedir a interrupção súbita das frentes operacionais de engenharia e mitigar o risco iminente de desabastecimento, o DOR atuou tempestivamente autuando o presente procedimento direto em 06 de julho de 2026 (Despacho nº 120/2026 SEINFRA-DOR).**
>
> **Enquadramento Legal e Transitoriedade da Medida: O cenário apresentado atende aos pressupostos exigidos pelo artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), uma vez que a espera pelos prazos rituais de um procedimento licitatório ordinário acarretaria a paralisação completa de serviços essenciais de trafegabilidade urbana.**
>
> **Salienta-se que esta contratação emergencial terá validade estrita de até 1 (um) ano. Em caráter paralelo e prioritário, o DOR já atua na instrução do processo licitatório regular para restabelecer o fornecimento sob o rito ordinário com ampla concorrência. A confecção deste ETP, mesmo diante do afastamento facultado no rito emergencial, visa garantir o máximo rigor técnico, transparência e segurança jurídica.**
>
> **Diagnóstico do Problema e Riscos Decorrentes da Omissão (Inação): A ausência dos insumos Emulsão Asfáltica Catiônica de Ruptura Rápida (RR2C) e Emulsão Asfáltica para Imprimação (EAI) inviabiliza as etapas cruciais de pintura de ligação e imprimação de base, gerando os seguintes impactos negativos diretos:**
>
> **Deterioração Acelerada e Agravamento do Passivo Viário: Pequenas patologias superficiais no pavimento (trincas e panelas/buracos) não tratadas a tempo evoluem rapidamente com as intempéries pluviais. A infiltração de água destrói as camadas de base, transformando reparos simples e de baixo custo em intervenções de reconstrução profunda significativamente mais onerosas ao erário.**
>
> **Paralisação e Ociosidade Operacional: Sem os ligantes asfálticos, as equipes técnicas do DOR (servidores e maquinários como usinas, caminhões espargidores e rolos compactadores) ficam impossibilitadas de executar os serviços da Operação Tapa-Buracos e do Recapeamento, gerando ociosidade involuntária da força de trabalho.**
>
> **Risco à Integridade Física e Mobilidade: A degradação do piso viário aumenta sensivelmente o risco de acidentes graves de trânsito, expondo a integridade de motoristas e pedestres, além de sujeitar o Município a ações judiciais de indenização civil por danos causados a veículos de terceiros.**
>
> **Benefícios Esperados da Contratação: Com a regularização emergencial do fornecimento, almeja-se:**

1) Manter a fluidez, trafegabilidade e segurança nas vias públicas do município de Porto Velho/RO;

2) Preservar o patrimônio público viário, contendo o avanço de erosões e desgastes estruturais no pavimento;

3) Assegurar a eficácia dos investimentos públicos, garantindo a perfeita aderência da capa asfáltica e o cumprimento do cronograma de obras rodoviárias da capital.

CARACTERIZAÇÃO TÉCNICA E FUNCIONAL DOS INSUMOS:

1) A solução engloba dois itens vitais para as frentes de engenharia rodoviária municipal:

2) Emulsão RR2C (Pintura de Ligação e Manutenção Corretiva): Aplicada como película delgada sobre superfícies asfálticas existentes ou fresadas para promover a perfeita aderência entre a base/piso e a nova camada de revestimento CBUQ, sendo essencial para a execução contínua da Operação Tapa-Buracos e do Recapeamento Viário.

3) Emulsão EAI (Imprimação de Base Granular - Capa Nova): Aplicada de forma contínua sobre a base de brita/solo-brita recém-estabilizada antes do lançamento do asfalto. A EAI promove a coesão das partículas superficiais, a impermeabilização contra a umidade e a aderência necessária à nova pavimentação.

No caso concreto, ante a motivação trazida aos autos, este órgão de assessoramento jurídico, não vê óbice quanto a pretensão, visto que a situação emergencial ora descrita, aparentemente, se amolda a hipótese de contratação direta por dispensa de licitação com fundamento no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021. Ressaltamos que a responsabilidade pelas justificativas apresentadas é exclusiva do agente competente, não cabendo a este consultivo a análise de mérito do ato, em consonância com o Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.

Recomenda-se instruir os autos com a demonstração de que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para o objeto, conforme exigido no inciso V do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

Em relação a **conformidade da instrução processual aos documentos exigido nos incisos I a VIII do art. 72,** aparentemente, encontra-se **regular**, conforme se infere a seguir:

a) Constam dos autos **Documento de Formulação de Demanda (ID 1142576), Estudo Técnico Preliminar (ID 1327640), Análise de Risco (ID 1243894) e Termo de Referência (ID 1349869),** os quais, em suma, aparentam contemplar os elementos mínimos legais para caracterizar o objeto requisitado. Ressaltamos que os referidos documentos tratam-se de peças técnicas que não estão abrangidas dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público;

b) Constam nos autos a **Justificativa de Preço (ID 1352103) e Quadro comparativo de preço (ID 1352955).** Em relação a avaliação do preço estimado, por não ser de competência deste órgão de assessoramento jurídico, presume-se que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pela referida comissão, sob sua inteira responsabilidade;

c) **Constam** nos autos a **comprovação da Disponibilidade Orçamentária compatível com o valor da pretensa despesa, devidamente fundamentado no inciso IV, do art. 72 da Lei 14.133/2021, NOTAS DE PRÉ EMPENHO (ID 1460710) e (ID 1460791).**

d) Consta nos autos a **autorização do Ordenador de Despesa,** que valendo-se do poder discricionário que lhe é facultado por lei, deliberou pela continuidade do procedimento de contratação na modalidade de dispensa de licitação em caráter emergencial, **conforme Termo de Referência (ID 1349869).**

Contudo, solicitamos que seja inserido nos autos documento assinado pelo Ordenador de Despesa informando os motivos das razões da escolho do fornecedor e do valor a ser contratado, conforme estabelece os incisos VI e VII do artigo 72 da Lei 14.133/2021, trazendo assim mais robustez a esta contratação.

4. DO INSTRUMENTO DE CONTRATO

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos, e a análise esta encontra-se em observância ao artigo 92 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Via de regra o contrato será obrigatório, todavia, poderá ser dispensado e substituído por outro instrumento contratual se a despesa se enquadrar nas hipóteses do art. 95 da Lei n.º 14.133/2021, conforme a seguir:

> Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
>
> I - dispensa de licitação em razão de valor;
>
> II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

No caso concreto, **a Administração estabeleceu que a presente contratação será instrumentalizada mediante CONTRATO, em razão da complexidade do objeto, da existência de obrigações futuras, da necessidade de fiscalização técnica, da previsão de garantia, da execução por etapas e da necessidade de recebimento provisório e definitivo e ficará submetida às disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, que terá força obrigacional e vincula o fornecedor à sua proposta, ao Termo de Referência, sem prejuízo às demais obrigações decorrentes de Lei e normas.**

5. ANÁLISE DA SECRETARIA DE MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES – SMCL

Conforme se infere dos autos, a **Secretaria de Municipal de Contratos, Convênios e Licitações –** SMCL, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise processual (IDs 1313383, 1313854, 1314465, 1323742, 1340735 e 1352161);**

6. DAS APURAÇÕES

Não obstante em algumas ocasiões seja necessária a aplicação de penalidades à Contratada, pelo descumprimento de cláusulas contratuais, e em alguns casos igualmente se fará necessário apurar a conduta praticada pelos agentes da Administração, quando constatada a ocorrência de algum dano ao erário, ou mesmo, a adoção de alguma conduta, omissiva ou comissiva, em desconformidade com os princípios e demais preceitos legais vigentes.

A Lei 14.133/2021, adverte a Administração Pública a realizar a apuração de responsabilidade dos agentes públicos que possam ter dado causa a situação emergencial, vejamos:

> **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 recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;
>
> […]
>
> § 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, **sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial**. (grifo nosso)

Segundo os ensinamentos de Di Pietro[1]:

> O servidor público sujeita-se à responsabilidade civil, penal, e administrativa decorrente do exercício do cargo, emprego ou função. Por outras palavras, ele pode praticar atos ilícitos no âmbito civil, penal e administrativo.

Bem como do ensinamento do mestre Niebhur[2]:

> A priori, a situação de urgência não deve ser provocada pela negligência da Administração Pública, que tem o dever de planejar e prever todas as suas demandas. É obrigatório que ela controle seus estoques, proceda com à licitação pública antes que os produtos visados ocorram o risco de faltar. No entanto, se o interesse público demanda realizar a contratação direta, sem que se posa aguardar a conclusão de licitação, é forçoso reconhecer a licitude da dispensa, mesmo que a desídia de agente administrativo tenha dado causa à demanda. Não é razoável desautorizar a dispensa e com isso, prejudicar o interesse da Administração Pública, que, sem o objeto a ser contratado, acabaria desatendido.

Recomenda-se manifestação expressa da SECOM sobre a existência ou não de elementos que recomendem a instauração de apuração de responsabilidade, especialmente à luz do histórico de escrutínio do TCE-RO sobre situações de emergência em contratações do Município de Porto Velho.

CONCLUSÃO

Considerando o disposto na Lei n.º 14.133/2021 em relação a realização de contratações diretas emergencial, bem como, considerando que a instrução processual, aparentemente, contempla os requisitos mínimos exigidos nesta norma, entendemos que a secretaria interessada tem base jurídica para contratar por dispensa de licitação.

Entretanto, no intuito de assegurar a devida instrução processual, elencamos as seguintes RECOMENDAÇÕES:

a) Providenciar a Minuta do Contrato de acordo com o estabelecido **no ITEM 12 do Termo de Referência (ID 1349869)** e o seu **envio no modo editável para o e-mail spacc.pgm@portovelho.ro.gov.br para análise e elaboração do contrato definitivo, a qual deverá contemplar, no que couber, as cláusulas previstas no art. 92 da Lei n.º 14.133/2021 com os prazos estabelecido no inciso VIII do art. 75 da mesma Lei;**

b) **Providenciar a divulgação do aviso de contratação direta no Portal Nacional de Compras públicas – PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 75, § 3°, e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;**

c) Instruir os autos com a demonstração de que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para o objeto, conforme exigido no inciso V, do art. 72, da Lei 14.133/2021;

d) Instruir os autos com a justificativa dos preços e a razão da escolha do contratado, conforme exigido nos incisos VI e VII, do art. 72, da Lei 14.133/2021;

e) Providenciar a divulgação do Termo de Dispensa de Licitação e, se houver, do respectivo Termo Contratual no Portal Nacional de Compras públicas – PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021.

Por fim, enfatizamos que este parecer é meramente opinativo, sendo de responsabilidade dos respectivos órgãos competentes e do ordenador de despesa da secretaria interessada o atendimento das recomendações acima. Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.

Ante o exposto, encaminhamos os autos a para adoção das providências necessárias.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, 02 de setembro de 2026.

HELEN REGINA LEMOS FERREIRA

Subprocuradora Administrativa, Convênios e Contratos

Documento assinado eletronicamente por **Helen Regina Lemos Ferreira**, **Técnico Jurídico**, em 02/09/2026, às 12:14, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.portovelho.ro.gov.br/sei informando o código verificador **1493732** e o código CRC **D7480258**.

Referência: Processo nº 019.003147/2026-08	SEI nº 1493732