

PARECER JURÍDICO Nº 254/2024 – PGM

Processo nº 50061/2024

Requerente: Secretaria Municipal de Turismo

Assunto: Contratação por Dispensa de Licitação – Emergencial

Fundamento Legal: art. 75, inciso VIII, §6º, da Lei 14.133/21

CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DISPENSA ELETRÔNICA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO. 1. Verificada a possibilidade jurídica da contratação emergencial, por meio de dispensa, conforme proposto, condicionando-se este posicionamento à regularidade da empresa contratada, conforme requisitos da Lei Federal nº 14.133/21. 2. A contratação deve ser certificada pela Secretaria de Controle Interno, assim como atestados o seu empenho e a liquidação das obrigações assumidas.

I. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO NA CONTRATAÇÃO DIRETA

Inicialmente, oportuno ressaltar que este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do procedimento em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica da contratação emergencial postulada.

A Lei nº 14.133, de 2021, possui previsão legal expressa no seu art. 53, §4º, tendo o parecer jurídico como documento obrigatório do procedimento previsto para a contratação direta.

Ainda, no inciso II do § 2º do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, determina que na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com a apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com a exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Dessa forma, na modalidade de contratação direta, o órgão de assessoramento jurídico do Município, deverá emitir parecer jurídico, não estando a autoridade obrigada a seguir a orientação, porém, existindo discordância do gestor com os termos do parecer, ele deverá expor suas razões.

II. DO RELATÓRIO

II.1. Do histórico processual

Vieram os autos encaminhados pelo gestor, que solicitou contratação emergencial, por meio de dispensa fundamentada no inciso VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pela emergência do caso.



Trata-se de procedimento visando a contratação emergencial de empresa especializada na manutenção de estação prestadora de serviço de telecomunicação e tráfego aéreo – EPTA, categoria “A” de SBIT, incluindo a EMS-3 eletrônica (constituída pelo subsistema de sensoriamento meteorológico, de processamento de dados sensorizados e visualização de dados), composto por anemômetro, sensores de temperatura do ar e de umidade relativa e barômetros principal e reserva, conforme estabelecido no MCA 101-1, ICA 66-27 E ICA 105-15, incluindo as calibrações de todos instrumentos meteorológicos em laboratório rastreado ao INMETRO, e a manutenção dos sistemas de energia, visando à padronização das instalações elétricas, auxílios visuais luminosos de aeródromo (balizamento de pista e farol rotativo), grupo gerador, USCA, quadros de energia, e infraestrutura da KF, conforme estabelecido na ICA 63-10, ICA 66-33 E ICA 66-36.

O Gerente de Segurança Operacional da ETPA-SBIT apresentou o laudo técnico emergencial e justificou a emergência da contratação:

Justifica-se a presente contratação emergencial de empresa especializada para realização dos serviços de manutenção preventiva e corretiva, confecção de relatórios dos equipamentos de segurança de voo, da EMS-3, VHF, gravador de voz e sistemas elétricos implantados na EPTA categoria “A” de SBIT, grupo gerador e balizamento, conforme previstos nas ICA 63-10 e ICA 66-23.

Os equipamentos foram substituídos, pois os antigos já estavam obsoletos, por esse motivo a EPTA estava fechada, após instalação dos novos equipamentos a empresa contratada ficou fazendo a manutenção por um período de 45(quarenta e cinco) dias, após o vencimento encaminhou a documentação ao órgão fiscalizador AERONÁUTICA (DECEA, CINDACTA I E ANAC), onde foi transferido a responsabilidade para o Município, o qual deverá apresentar uma nova equipe técnica responsável para dar continuidade a manutenção exigida pelo órgão fiscalizador, temos uma programação de um a vistoria (Inspeção), para início de outubro de 2024, e, não havendo as manutenções e laudos técnicos, serão suspensas as operações do aeroporto, (um rigoroso controle de manutenção preventiva e corretiva, fiscalização, adequação dos sistemas de manutenção, monitoração através de relatórios e cumprimento das normas e exigência dos órgãos fiscalizadores e garantia dos sistemas de proteção aos voos, garantindo a segurança dos usuários).

A referida contratação se faz necessário para o cumprir as exigências dos órgãos fiscalizadores, para que haja um bom funcionamento e a garantia de segurança aos usuários.

Os autos foram distribuídos ao advogado signatário para análise e emissão de parecer e, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, foram instruídos com os seguintes documentos:



- 1 – Pedido de Compras nº 24065 (fl. 01);
- 2 – DFD nº 3075 (fls. 02/03);
- 3 – Termo de Referências nº 24065 (fls. 04/07);
- 4 – Termo de Referência (fl. 06/20);
- 5 – ICA 66-23/2015 (fls. 21/28);
- 6 – Portaria nº 104, de 10 de junho de 2024 (fl. 29/30);
- 7 – Cotações e Certidões de regularidade fiscal (fl. 31/53);
- 8 – Relatório Descritivo do Orçamento (fls. 54/57);
- 9 – e-mails não respondidos (fls. 58/59);
- 10 – Retorno negativo da pesquisa no sistema “fonte de preços” (fl. 60/63);
- 11 – DFD nº 3075 (fl. 64/65);
- 12 – Certidão de Doção orçamentaria (fl. 66);
- 13 – Mapa de Cotação nº 51229 (fls. 67);
- 14 – Justificativa – Cubo zerado (fls. 68);
- 15 – Justificativa da continuidade do processo (fls. 69);
- 16 – DFD nº 3075 (fls. 70/71);
- 17 – Laudo Técnico Emergencial (fls. 72);
- 18 – Justificativa Departamento de Cotação (fl. 73/74);

Este é, em suma, o relatório do caso apresentado.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente, cabe a este órgão de assessoramento jurídico destacar que, em se tratando de procedimento emergencial, foge da sua atribuição a análise quanto à configuração ou não da situação de emergência, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público.

Passa-se, nesse momento, à análise jurídica, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pelo responsável solicitante, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

A disciplina da contratação em caráter emergencial, pelo prazo de máximo de 1 (um) ano, por dispensa de licitação, encontra-se regulada pelo inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021¹.

Pela leitura do inciso, verifica-se que a necessidade dos seguintes requisitos: *(i) caso de emergência ou de calamidade pública; (ii) urgência no atendimento para se evitar prejuízo ou comprometimento da segurança; (iii) contratação dos bens estritamente necessários para o atendimento da emergência ou da calamidade; (iv) prazo máximo de contratação de 01 (um) ano.*

1 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;

Não perca de vista ainda que o §6º do mesmo artigo dispõe que: *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.*

Ademais, os requisitos para a contratação emergencial foram didaticamente consolidados pelo TCU², ainda na vigência da Lei Federal nº 8.666, de 1993, que, esmiuçando o inciso IV do seu art. 24, em decisão plenária, firmou como pressuposto o cumprimento das seguintes condições na qual pode-se utilizar como comparativo ao entendimento:

- a) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;
- b) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;
- c) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;
- d) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

III.1 Avaliação da emergência

Como já informado, O §6º do art. 75 da Lei nº 14.133/21 dispõe que *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.*

Este órgão de assessoramento jurídico se limita a fazer a constatação de que, no caso, a justificativa que consta nos autos é passível de se enquadrar como “situação emergencial”.

2 TCU. Decisão 347/1994, do Plenário. Rel. Min. Carlos Átila Álvares Da Silva. Julgado em 01/06/1994. Publicado no DOU, de 21/06/1994.



Ademais, a situação emergencial ensejadora da dispensa deve ser aquela que resulta de fato imprevisível, e não da inércia administrativa, o que configuraria em falta de planejamento.

É que a situação adversa, dada como emergencial, não pode ter se originado, total ou parcialmente, na falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis.

Sobre a emergência, Marçal Justen Filho³ ensina que:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Tal medida se faz necessária para demonstrar que a contratação pretendida é o meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente detectado.

Como se vê do presente caso, a emergência é caracterizada pela necessidade em manter o aeroporto em funcionamento, o que ocorreria somente com a manutenção dos equipamentos para que quando ocorra a vistoria no mês de outubro de 2024, seja possível emitir o laudo de condições de funcionamento.

II.2. Do limite temporal

Verifica-se da leitura do inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, que o legislador fixou prazo máximo de 1 (um) ano para duração dos contratos emergenciais, o qual deverão ser estritamente cumpridos.

É que, como explicado no tópico acima, a utilidade da contratação é elemento indispensável para a validade da dispensa de licitação; enquanto que o limite temporal está intimamente ligado à demanda necessária para a resolução da situação de risco.

Na espécie, como se trata de contratação de prestação de serviços comuns, o gestor da pasta deverá se atentar ao andamento, abertura e finalização, do procedimento licitatório cabível.

II.3. Da Razão da Escolha e Justificativa do Preço art. 72 da LLC

Superados os pressupostos legais contidos no art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, passa-se a análise dos incisos VI e VII do art. 72 do mesmo diploma legal.

³ FILHO JUSTEN, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 404/405.

Preliminarmente, vale destacar que o Decreto Municipal nº 98, de 2023, regulamenta em seu art. 16, inciso IV, que, na contratação emergencial ou demandas urgentes, definidas no inciso VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, o sistema adotado para a contratação será de dispensa eletrônica.

Assim, em relação à exigência prevista no inciso “VI – razão da escolha do fornecedor ou executante”, tem-se que o critério exposto nos autos será o do menor preço, com preço estimado através de Fonte de Preços, contratos e ata de registro de preços com produtos similares, devidamente formalizado por dispensa eletrônica.

Quanto ao inciso “VII – justificativa do preço”, foram anexados aos autos 03 (três) cotações de preços assinadas, com prazo de vigência e devidamente assinadas pelo servidor competente.

Ocorre que, uma das empresas na qual foi apresentada o orçamento possui certidão Federal e Estadual positiva, justificando o departamento de cotação que manteria a cotação em cumprimento ao decreto 1.194/2022.

Importante destacar, neste ponto, que as cotações apresentadas demonstraram que os serviços a serem contratados estão com preços compatíveis com a realidade do mercado, se tratando de produto ou serviço similar, podendo a Administração Pública adquiri-lo sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios.

Cabe ressaltar que conforme entendimento do TCU que a autoridade competente deve fiscalizar, observar, avaliar as pesquisas de preços, quando forem exercer suas competências

II.4. Da Previsão de Recursos Orçamentários

Quanto a necessidade de previsão de recursos orçamentários, conforme prescreve o inciso II do art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, encontra-se nos autos os pedidos de compra, DFD, todos compostos com a descrição dos recursos, fonte e ficha da respectiva dotação, mapa de cotação.

Tais documentos indicam o devido cumprimento das diretrizes orçamentárias, mas tal averiguação transcende a competência de análise desta assessoria jurídica, cabendo tão somente a averiguação de que existe o recurso orçamentário para contratação, respeitando, *in casu*, a legalidade.

II.5. Da Habilitação da empresa

No que tange à habilitação do fornecedor, cabe a este órgão de assessoramento jurídico assentar a necessidade de que todos os requisitos previstos nos artigos 62 e 72 da Lei nº 14.133, de 2021, estejam atendidos, devendo ser procedida à análise da documentação pertinente pelo agente responsável, incumbência de cunho administrativo.

Esmiúça-se, para colaboração, a necessidade da demonstração de regularidade trabalhista, fiscal federal, estadual e municipal e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, bem como a consulta ao CADIN (inciso III do art. 6º da Lei nº 10.522/02, STF, ADI nº 1454/DF).

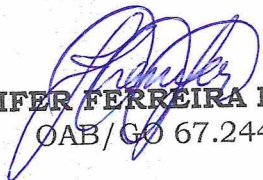
III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 53, *caput* e §4º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, apurada a regularidade do processo com base na legislação aplicável à espécie, este órgão de assessoramento jurídico manifesta pela legalidade do processo de contratação direta, para a contratação emergencial, com fundamento no art. 75, inciso VIII e §6º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito.

Recomenda-se que seja retificado o relatório de descritivo do orçamento (fls. 54/57) e o mapa de cotação (fl. 67), para excluir o orçamento encaminhado pela empresa Makal Consultoria e Serviços, uma vez que, analisando de forma correta no seu cadastro (CNPJ/MF sob o nº 04.253.157/0001-80), a empresa não possui todas as certidões.

Esse é, smj, o parecer.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos quinze dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e quatro.


JHENIFER FERREIRA PEREIRA
OAB/GO 67.244

TERMO DO HOMOLOGAÇÃO

Por seus fundamentos, externo concordância, sem acréscimo, ao Parecer Jurídico nº 254/2024-PGM, o que faço com fulcro no art. 6º e 7º, inciso I, do Decreto Municipal nº 406, de 2023.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos quinze dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e quatro.


JOSÉ MÁRIO DE OLIVEIRA JÚNIOR
Procurador-Geral do Município