

PARECER JURÍDICO Nº 305/2024 – PGM

Processo nº 48249/2024

Requerente: Secretaria Municipal de Educação

Assunto: Contratação por Dispensa de Licitação – Emergencial

Fundamento Legal: art. 75, inciso VIII, 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 das empresas contratadas, 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 Federal nº 14.133/21 possui previsão legal expressa no 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, a assessoria jurídica, 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 14.133/21, pela emergência do caso.



Trata-se de procedimento visando a contratação emergencial de empresa especializada na execução de sistema de esgotamento sanitário com tanque séptico, filtro anaeróbico, visa atender a situação emergencial da Escola Municipal Amadeu Pedro de Oliveira, a qual não é contemplada com a rede coletora de esgoto sanitário da Companhia de Saneamento de Goiás - SANEAGO.

Observa-se que a Secretaria informou que atualmente a unidade escolar possui um sistema de esgotamento sanitário semelhante a fossa séptica, mas que pelo tempo que foi executado e a falta de manutenção necessário, está entrando em colapso.

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

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Capa do processo	Sim	
2. Pedido de compras instrumentalizado no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária	Sim	01
3. Documento de Formalização da Demanda - DFD	Sim	02/03
4. Estudo Técnico Preliminar – ETP, com documentos que embasaram os estudos	Não se aplica	Art. 12, Decreto municipal nº 98, de 2024.
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Não se aplica	Art. 12, Decreto municipal nº 98, de 2024.
6. Cotações de Preços	Sim	
6.1. Planilha orçamentária	Sim	24/28
6.2. Planilha de composição	Sim	29/30
6.3. Quadro de Composição BDI	Sim	31
6.1. Normativa utilizada para a realização da pesquisa de preços <i>Obs. 1: Estimativa de despesa, que deverá ser calculada estabelecida a partir do procedimento de pesquisa de preços, conforme prevê o art. 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;</i> <i>Obs. 2: Para a aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.194, de 2022;</i> <i>Obs.: 3: Para a contratação de serviços de engenharia e de obras, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.197, de 2022.</i>	Sim	Decreto Municipal nº 1.197/2022
7. Termo de Referência	Sim	08/19
8. Certidão Orçamentária (Previsão de adequação com o PPA, com a LDO, com a LOA e com o PCA	Sim	20
18. Mapa de cotação nº 51342	Sim	23

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



III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente, cabe a esta assessoria 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, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pelo responsável solicitante, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ademais, os requisitos para a contratação emergencial foram didaticamente consolidados pelo TCU¹, ainda na vigência da Lei Federal nº 8.666. 1993, que, esmiuçando o inciso IV do art. 24, em decisão plenária, firmou como pressuposto o cumprimento das seguintes condições:

- 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

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”.

1 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.

Importante ressaltar que a Secretaria Municipal de Educação informou que o atual sistema de esgotamento sanitário semelhante à fossa séptica, encontra-se em colapso.

Sendo assim, a situação emergencial ensejadora da dispensa demonstra ser resultado 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 Filho² 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.

II.2. Do limite temporal

Verifica-se da leitura do inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/21 que o legislador fixou prazo máximo de 01 (um) ano consecutivos e ininterruptos 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.

Fato que a Secretaria demandante apresenta-se ciente, vez que o prazo demonstrado na DFD é de 1 (um) ano.

III. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

III.1. Dos instrumentos padronizados que devem ser utilizados

Para a realização da presente licitação, foram padronizados, além dos artefatos de planejamento, que deverão ser observados pelos agentes de planejamento e de contratação.

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

Para a realização de contratações por meio de licitação, deverão ser utilizados as minutas-padrão dos seguintes documentos: (i) Documento de Solicitação de Demanda - DFD; (ii) Estudo Técnico Preliminar - ETP; (iii) Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR; (iv) Termo de Referência - TR; (v) Ata de Registro de Preços - ARP; e (vi) edital.

Note que a Comissão Permanente de Contratações encaminhou o processo instruído com os documentos padronizados por este órgão de assessoramento jurídico.

III.2. Do planejamento das contratações

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei (e o art. 4º do Decreto Municipal nº 45, de 2024) e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 184.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão ou entidade requisitante, que inclusive pode se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

3 Decreto Municipal nº 45, de 2024, art. 4º: “O Município de Itumbiara deverá elaborar o Plano de Contratações Anual - PCA, com o objetivo de racionalizar as contratações dos seus órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, de acordo com o Decreto Municipal nº 1.064, de 2022. Parágrafo único. O planejamento das licitações e contratações do Município de Itumbiara deverá respeitar as previsões das leis orçamentárias e do Plano de Contratações Anual - PCA”.

4 Lei Federal nº 14.133, de 2021, art. 18: “A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação; VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei”.

Em linhas gerais, a instrução do processo de contratação deve revelar esse encadeamento lógico, partindo-se do preenchimento do Documento de Formalização da Demanda – DFD (que apresenta o problema a ser solucionado e a justificativa), passando pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR e pelo Termo de Referência – TR, pela pesquisa de preços (com a justificativa do seu processamento), para, posteriormente, a publicação do edital.

III.2.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, é o instrumento hábil a ensejar a formalização do pedido inicial para abertura do processo de contratação e deve informar os elementos essenciais para individualizar o objeto a ser contratado, a justificativa da contratação e a dotação a ser utilizada para serem realizadas as despesas.

Ademais, consoante dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo, o modelo de DFD encontra-se padronizado no Anexo I do Decreto Municipal nº 338, de 2023, e deverá ser seguido e preenchido pelos agentes públicos encarregados do planejamento das contratações e ratificado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal e pelo Chefe do Poder Executivo.

No caso em tela, constata-se presente o DFD encontra-se preenchido pelo órgão demandante no modelo padronizado pelo Município em ato administrativo próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade com as diretrizes apontadas pela Administração Pública Municipal.

III.2.2. Do Termo de Referência - TR

Por sua vez, o Termo de Referência – TR deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Não perca de vista que o Decreto Municipal nº 45, de 2024, descreve, em seu art. 3º, inciso XXXIV, que o TR é o artefato de planejamento, documento que contém o conjunto de parâmetros e elementos descritivos necessários e suficientes, com

5 BRASIL. Decreto Municipal nº 45, de 2024. Regulamenta o procedimento das licitações e contratações públicas a que se refere a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2024/5/45/decreto-n-45-2024-regulamenta-o-procedimento-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas-a-que-se-refere-a-lei-federal-n-14133-de-2021-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=DECRETO+45>.

6 BRASIL. Decreto Municipal nº 338, de 2023. Dispõe sobre o marco temporal e o procedimento de transição entre as Leis Federais nº 8.666, 1993 e nº 10.520, de 2002 e a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e as Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3c925f3422795b3220021939eaba8b15.pdf>.

nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e que possibilita a avaliação do custo pela Administração, bem como a definição da estratégia de suprimento, dos métodos e do prazo de execução.

Ademais, o Decreto Municipal nº 45, de 2024, prevê, nos seus arts. 25 e seguintes, as regras sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, devendo, a Administração, pois, cuidar para que as exigências ali estabelecidas sejam atendidas no caso concreto.

Pela análise do art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pode ser verificar a necessidade de preenchimento os elementos descritivos abaixo representados:

DESCRITIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo da ARP e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação	Sim	Item 1, do TR (fls. 08)
1.1. Especificação do produto (art. 40, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)	Sim	Item 1, do TR (fls. 08)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Itens 2, do TR (fls. 08)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3, do TR (fls. 09)
4. Requisitos da contratação	Sim	Item 4, do TR (fls. 10)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 5, do TR (fls. 11)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Sim	Item 6, do TR (fls. 11/13)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 7, do TR (fl. 13/15)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 8, do TR (fls.15/18)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 9, do TR (fls. 18)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (fls. 19)

Diante de todo o exposto, entende-se que o TR apresenta-se preenchido corretamente em relação a minuta padronizada.

III.2.5. Do orçamento estimado e da pesquisa de preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §4º, da Lei Federal nº



14.133, de 2021, e no art. 7º, do Decreto Municipal nº 1.197, de 2022, materializada em documento que busca observar as exigências dos regulamentos municipais, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros indicados.

A pesquisa de preços é fundamental para permitir um julgamento adequado, de acordo com o que é efetivamente praticado no mercado, podendo-se avaliar quando um preço é excessivo ou inexecutável.

Para contratar, seja por meio de licitação seja por meio de contratação direta, a Administração Pública deve efetuar a avaliação do custo do objeto pretendido.

Esse valor é obtido a partir da pesquisa de preços, consultas em bancos de preços ou aos contratos efetivados por outros entes federados em iguais condições. O Tribunal de Contas da União – TCU tem reiteradamente afirmado que Pregoeiro, Comissão de Licitação e autoridade competente, devem fiscalizar, observar, avaliar essa pesquisa de preços, quando forem exercer suas competências⁷.

Da análise dos documentos juntados aos autos (fls. 24/31), verifica-se que foi apresentada a planilha orçamentária com fonte nas tabelas oficiais (GOINFRA, SINAPI, GOINFRA/TRANSP), elaborada pelo responsável técnico em conformidade com o art. 5º, inciso I, do Decreto Municipal nº 1.197, de 2022.

No presente caso, a utilização das tabelas oficiais foi discriminada em cada item descrito para orçamento, como fonte de referência, com a indicação do código correspondente, consoante determina o §1º do art. 5º do Decreto Municipal nº 1.197, de 2022.

Dessa forma, conclui-se que o procedimento administrativo de estimativa de preços utilizado pela equipe de planejamento está em conformidade com a legislação aplicável à espécie.

III.2.6 Memorial Descritivo

Identifica-se que o Memorial Descritivo e memorial de cálculo apresentado em folhas 32/44, possui os requisitos mínimos disposto no Decreto Municipal 45, de 2024.

O referido decreto dispõem no artigo 35, inciso V que deverá conter no mínimo a) conceituação dos futuros projetos; b) normas adotadas para a realização dos projetos; c) premissas básicas a serem adotadas durante a elaboração dos projetos; d) objetivos dos projetos; e) níveis de materiais a serem empregados na obra e dos componentes construtivos; f) definição dos níveis de serviço desejado, com os resultados esperados da execução da obra ou serviço de engenharia e de sua operacionalização; g) visão global dos investimentos, com estimativa razoável do investimento a ser feito para a construção da obra ou serviço de engenharia e sua operacionalização; h) prazo de entrega; i) demais detalhes que podem ser importantes para o entendimento completo do projeto esperado.

⁷ É da competência da comissão permanente de licitação, do pregoeiro e da autoridade superior verificar se houve recente pesquisa de preço junto a fornecedores do bem a ser licitado e se essa pesquisa observou critérios aceitáveis. (Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.657/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 20.8.2014.)



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 de empresa especializada na execução de sistema de esgotamento sanitário com tanque séptico, filtro anaeróbico e sumidouro, que visa atender a situação emergencial da Escola Municipal Amadeu Pedro de Oliveira, com fundamento no art. 75, inciso VIII e §6º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito.

E caso a contratação seja formalizada, que a controladoria do município, órgão responsável pelo controle interno, antes do empenho e/ou liquidação da obrigação, verifique e ateste se todas as exigências legais foram atendidas, como condição para empenho e/ou liquidação da obrigação.

Esse é, *smj*, o parecer.

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

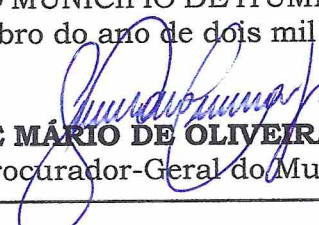

JHENIFER FERREIRA PEREIRA

OAB/GO 67.244

TERMO DO HOMOLOGAÇÃO

Por seus fundamentos, externo concordância, sem acréscimo, ao Parecer Jurídico nº 305/2024-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 vinte e oito dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e quatro.


JOSÉ MÁRIO DE OLIVEIRA JÚNIOR

Procurador-Geral do Município