



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

**Processo:** 702510/2024

**Requerente:** Secretaria Municipal de Saúde

**Objeto:** Dispensa de licitação

**Parecer Jurídico:** 775/2024

**EMENTA:** DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133/2021. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021, DECRETO Nº 1415, DE 2024. REGULARIDADE JURÍDICA.

### **Relatório**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, por dispensa de licitação, prevista no art. 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL PARA GERENCIAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DO CONJUNTO DE ATIVIDADES, ROTINAS E SERVIÇOS EXECUTADOS PELO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA – SAMU 192 MUNICIPAL AOS USUÁRIOS DO SUS, no valor estimado de R\$ 407.101,14 (quatrocentos e sete mil, cento e um reais e quatorze centavos).

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda;
- declaração de disponibilidade orçamentária;
- estudo técnico preliminar – ETP;
- termo de referência;
- análise de riscos;
- planilha orçamentária;
- pesquisa de mercado;
- documentos relacionados a habilitação.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

**É o relatório.**



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

### **Da fundamentação**

#### **Dos limites da análise jurídica**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 62, VI, da Lei nº 7.816, de 20 de novembro de 2020.

**Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.**

Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

#### **Da autorização para a contratação direta e das normas de governança**

Nos termos do artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021, a autorização da autoridade competente consta do documento “Formalização da Demanda nº 044/2024”, que se encontra assinado pelo Prefeito Municipal.

#### **Do processo de contratação direta**

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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;



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Desse modo, entende-se que as informações trazidas no Memorando nº 2211/2024/SMS e no Parecer Técnico nº 01/2024, incluso no processo, suprem tal documento.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais, conforme segue.

**Planejamento da contratação**

De acordo com o art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que foram juntados originariamente aos autos a formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, o mapa de risco e o termo de referência.

Quanto ao documento “Formalização de Demanda”, da análise dos autos como um todo, observa-se o atendimento aos requisitos do art. 18 do Decreto 1595/2023:

Art. 18. As solicitações de compras, obras e serviços, mediante documento de formalização de demanda, deverão ser processadas, cabendo exclusivamente à área demandante inserir as seguintes informações no processo físico ou em eventual sistema informatizado:

- I – necessidade de contratação;
- II – estimativa de quantidade a ser contratada;
- III – justificativa da contratação;
- IV – indicação dos responsáveis para a demanda.

Assim, entende-se que este esteja adequado formalmente.

Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado, com incidência da indicação do risco, da probabilidade de ocorrência, do grau de risco e das ações de mitigação.



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

**Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos**

Da análise do Documento de Formalização da Demanda nº 044/2024 em conjunto com os demais documentos, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 18 do [Decreto nº 1595 de 10 de julho de 2023](#).

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 e o art. 20, [Decreto nº 1595 de 10 de julho de 2023](#) estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133).

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pelo art. 18 da Lei 14.133/2021.

**Gerenciamento de risco**

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual**.

**Termo de referência**

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

**Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas**

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, não devendo esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização ou direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

**Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço**

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI e art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

A contratação por dispensa de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir de contratação similar feita pela Administração Pública, ainda em execução (Contrato Emergencial 65/2023, no valor de R\$ 135700,38), nos termos autorizados pelo art. 23, §1º, II da Lei nº 14.133/2021.



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

**Da dispensa de licitação em caso de emergência ou calamidade pública**

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, como exceção à regra prevista no artigo 37, XXI, da Constituição Federal através do inciso VIII do art. 75, a Lei n.º 14.133, de 2021, previu a hipótese de dispensa nos casos de emergência ou de calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento da situação, da seguinte forma:

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;

(...) § 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.

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,



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

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”*.

Por oportuno, é importante destacar o artigo 73 da Lei n.º 14.133, de 2021, que determina que, 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.

Com base na documentação dos autos, a Administração apresentou as razões para a contratação pretendida, nos termos acima expostos. Registre-se que a responsabilidade pelas justificativas apresentadas é exclusiva do gestor público, não competindo a este consultivo a análise de mérito do ato.

Ao mais, alerta-se que o contrato emergencial é provisório e improrrogável por força da disposição do artigo 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, devendo ter o prazo máximo de até 1 (um) ano a contar data da emergência, ou seja, deve ser restrito ao prazo mínimo necessário para atendimento da situação de emergência, ou até que se conclua eventual licitação para o mesmo objeto. Dessa forma, inobstante se possa arguir seja possível contratar em prazo menor e prorrogar até o limite de um ano, recomenda-se, por cautela, face a redação literal, que o contrato seja firmado pelo prazo certo e estimado, considerando a inviabilidade de prorrogação.

No caso em tela, a Secretaria requerente necessita, com urgência, da contratação de instituição para a prestação dos serviços de saúde. Tal se dá em decorrência da decisão proferida nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 5011790-18.2021.8.24.0000, onde foram declarados inconstitucionais dispositivos que autorizavam a contratação temporária de servidores públicos para a atuação, junto ao Município, entre outros, junto ao SAMU. Contudo, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade, não foi possível a renovação dos contratos temporários então vigentes, bem como foi necessária a criação dos cargos públicos de motorista socorrista e técnico em enfermagem, bem como a realização de concurso público para a sua ocupação, o que foi realizado, estando alguns candidatos, que já assumiram após as nomeações, em fase de capacitação.

Assim, do que se denota, a contratação pretendida visa a realização de contratação emergencial e temporária, com duração de 90 (noventa) dias, até que o treinamento dos concursados seja concluído para ocupar as suas funções.

Entende-se, portanto, configurada a autorização legal para a contratação pretendida, estando justificada no presente processo administrativo.

### **Dos requisitos de habilitação**



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

No ponto, menciona-se que tais documentos foram anexados aos autos, assim como a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

**Da minuta de contrato**

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que não foi anexado ao processo administrativo o termo de contrato, razão pela qual restou impossibilitada a sua análise.

Contudo, alerte-se para o fato de que deve conter cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Dito isso, orienta-se que o contrato seja assinado somente após a certificação de que todas as cláusulas previstas no art. 92 da Lei 14.133/21 foram observadas.

#### **Da disponibilidade orçamentária**

No presente caso, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta na solicitação de licitação a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Alerte-se, outrossim, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

#### **Da publicidade da contratação direta e da lei de acesso à informação**

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. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro do termo de contrato e aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato no Diário Oficial, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- cópia integral do termo de referência;
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.



**MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

**Conclusão**

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **regularidade jurídica** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva (**PA 702510/2024 – FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA N. 044/2024**), ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

Ressalta-se que a minuta contratual não foi anexada aos autos, orientando-se que o contrato seja assinado somente após a certificação de que todas as cláusulas previstas no art. 92 da Lei 14.133/21 foram observadas.

É o parecer.

**LETICIA MOTA DAL PONT**  
Procuradoria-Geral do Município

**ANA CRISTINA SOARES FLORES**  
Procuradora-Geral do Município  
OAB/SC 18.896-B