



Proc. Administrativo 3- 9.983/2024

De: Gustavo D. - PGM - DEPLIC

Para: PGM - GAB - Gabinete da Procuradoria Geral do Município - A/C Fernanda B.

Data: 12/07/2024 às 11:22:50

Setores (CC):

PGM - GAB, SF - SSUF - DTPR - SNF, SF - SSUF - DCPI, SF - DIT

Setores envolvidos:

PGM - GAB, SF - SSUF - DTPR - SNF, SF - DEIN - SMPAACP, STDA - SSADM - DGDA - SAAD, SF - SSUF - DCPI, PGM - DEPLIC, SF - DIT, SF

Licitação do Sistema informatizado de gestão do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e de Nota Fiscal de Serviços Eletrônica

Srs. Assessores - Prezados [Fernanda Meireles Baumgratz - PGM - GAB](#) e/ou [Arthur Paixão - PGM - GAB](#),

Cumprimentando-os, solicito, por gentileza, remessa sucessiva dos autos:

- i) ao Sr. PGM, a fim de, se de acordo, ratificação do parecer anexo;
- ii) à Sra. Gerente [Marselha Evangelista de Souza - SF - SSUF - DCPI](#) (consulente - Desp. 1), para ciência do parecer e adoção das providências nele listadas, visando ao regular prosseguimento do feito.

Aos Srs. [Roland Oliveira Barcelos - SF - DIT](#) e [FABIO FERRARI FERREIRA - SE](#), para ciência.

Att. Grato.

—
Gustavo Andrade Dantas

Procurador Municipal
Matrícula 39989204
OAB-MG nº 102.520

Anexos:

p_9_983_24_emergencial_75_VIII_Nota_Fiscal_SF.pdf





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

PARECER JURÍDICO

Referências: Processo Eletrônico nº 9.983/2024.

Assunto: Prestação de serviço de sistema informatizado de gestão do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e de Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e). Pretensa contratação emergencial. Art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21. Análise.

I- RELATÓRIO

1.1- Consulta ao jurídico

O presente processo, cujo assunto se infere da epígrafe, foi encaminhado a este PGM/DEPLIC (Desp. 1) para análise acerca da viabilidade da pretensa contratação emergencial (nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21 - Nova Lei de Licitações – NLL) de sistema informatizado de gestão do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e de Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), para atender demanda da Secretaria da Fazenda.

1.2- Elementos de informação constantes dos autos

Conforme se verifica do Despacho 1 dos autos, o vertente feito foi formulado tendo por objeto a realização de licitação para a contratação de *“um novo Sistema de Gestão Tributária do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e)”*, encontrando, entretanto, durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, como exposto pela Sra. Gerente do Departamento de Controle Patrimonial Imobiliário - Secretaria da Fazenda, no supramencionado Despacho, questões técnicas que podem colocar em risco a continuidade da operacionalização e funcionamento do serviço de emissão de NFS-e, bem como do sistema de gestão tributária do ISSQN como um todo.

Ao ensejo, colaciona-se o referido despacho 1:

Despacho 1- 9.983/2024
Encaminhado 05/07/2024 16:03

Marselha S.
SF - SSUF - DCPI
Gerente

PGM - DEPLIC - D...
A/C Gustavo D.

Prezado Procurador,

Saudações!

Durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar para contratação e implantação de um novo Sistema de Gestão Tributária do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) - instituída pelo Decreto nº 11.416, de 26 de Novembro de 2012 - nos

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

deparamos com algumas questões técnicas que poderiam colocar em risco a continuidade da operacionalização e funcionamento do serviço de emissão de NFS-e, bem como do sistema de gestão tributária do ISSQN como um todo.

A NFS-e é imprescindível para o Município, pois sem ela torna impossível a cobrança dos serviços prestados pelos contribuintes do ISSQN e, por via de consequência, o recolhimento do imposto devido por tais prestações, afetando diretamente a arrecadação do Município, bem como causando prejuízos incalculáveis e irreparáveis à administração, e mais gravemente aos cidadãos destinatários de políticas públicas.

Em relação as questões técnicas, apresentaremos um breve histórico do contexto atual e das razões pelas quais não temos segurança de neste momento realizar um novo certame licitatório para contratação de sistema de NFS-e.

O Município de Juiz de Fora através do Pregão Eletrônico nº 043/2022 – STDA, Processo Eletrônico nº 4.328/2022, contratou a empresa Betha Sistemas LTDA para implantação de um Sistema de Gestão Integrada ou Government Resource Planning (GRP).

O Módulo Tributos entrou em produção no dia 28 de setembro de 2023, e desde essa época vem apresentando problemas críticos, cujas soluções definitivas vinham se arrastando até chegar o ponto da Secretaria da Fazenda (SF) e Procuradoria-Geral do Município elaborarem um Produto Mínimo Viável (PMV), com prazo para solução de todos os problemas críticos e altos, que no caso da SF, ficou estipulado que seria 01 de agosto de 2024.

Vale destacar, que além de problemas críticos, a implantação do GRP ainda não foi concluída, faltam implantar os módulos de Retroativo de IPTU, Fiscalização SESMAUR (Autos de Infração Posturas), Fiscalização SF (Autos de Infração de ISSQN), bem como finalizar o Módulo Simples Nacional e o Módulo Procuradoria, esse último sendo implantado na PGM.

Conforme citado nos parágrafos anteriores, a empresa tem que corrigir os problemas elencados como críticos e altos no PMV, disponibilizar para testes de confirmação (válida a remoção de defeitos), testes de regressão (válida se não foram gerados novos defeitos), além disso, implantar os módulos que constam no Termo de Referência e que ainda não foram implantados (Retroativo IPTU; Fiscalização SESMAUR; Fiscalização SF), bem como finalizar dois módulos bastante complexos (Simples Nacional e Procuradoria).

Sabendo-se que, a empresa durante esses 09 (nove) meses vem apresentando dificuldades na implantação do Módulo Tributário, bem como na correção dos defeitos, com retrabalhos na correção de falhas em produção, pois em muitos casos o defeito é corrigido e após uma atualização no sistema o defeito reaparece.

Deste modo, não restou outra alternativa senão propormos a contratação emergencial da atual prestadora do serviço da NFS-e, haja vista a quantidade de frentes que a empresa do GRP tem que atacar, e caso abrissemos mais uma, qual seja, integração como o novo sistema da NFS-e, o risco de não ser concluído no tempo previsto seria muito alto.

Isto posto, a contratação emergencial da empresa Fintel Sistemas de Informática Ltda. torna-se imprescindível para que não haja descontinuidade da operacionalização e de funcionamento do sistema de NFS-e, por tratar-se de uma obrigação tributária acessória do contribuinte, que não pode ser interrompida.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Considerando, ainda, que estamos finalizando a análise de mercado para verificarmos se a contratação emergencial será vantajosa para o Município, a qual será enviada assim que finalizarmos.

Ante aos fatos e justificativas apresentadas acima e, considerando não ser o momento mais oportuno para realização de um novo certame licitatório pelas questões técnicas apresentadas; considerando o teor desse documento; considerando a manifestação da auditoria fiscal por meio do Memorando 65.416/2024 - Parecer acerca da possibilidade de contratação emergencial - Sistema de Gestão do ISSQN, submetemos a este Departamento de Procuradoria de Licitações para análise jurídica da pretensa contratação emergencial da empresa Fintel Sistemas de Informática Ltda. por 01 (um) ano.

Em anexo, segue o documento Produto Mínimo Viável mencionado neste despacho.

Atenciosamente,

—
Marselha Evangelista

Gerente do Departamento de Controle Patrimonial Imobiliário - Secretaria da Fazenda

Anexos (2)

Documento_5605_2024.pdf (400,62 KB)

PMV_SF.pdf (72,12 KB)

(Grifo nosso)

Consta dos autos, ainda, “Parecer Técnico” anexo ao Memorando 65.416/2024, acima referenciado, do qual se extrai:

Juiz de Fora (MG), 02 de julho de 2024.

Ao(s) Gestor e Fiscal do Contrato nº 01.2020.131

Assunto: PARECER TÉCNICO QUANTO A LICITAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO E IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO DO ISSQN E DE NOTA FISCAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA

PARECER TÉCNICO

I. Introdução e Fundamentação legal

Manifesto-me neste documento como ocupante de cargo efetivo de auditor fiscal, alocado na Secretaria da Fazenda da Prefeitura de Juiz de Fora, setor de tributos mobiliários.

De início, insta salientar que a mim foi atribuída a função de auxiliar nos procedimentos inerentes à licitação, que se apresenta iminente, e desenvolver o termo de referência que guiará as empresas interessadas no fornecimento do sistema.

Oportuno, ainda, mencionar que como fiscal do Contrato nº 01.2020.131, referente ao Pregão eletrônico 301/2019, acompanhei quase em sua totalidade a implantação e o fornecimento do produto contratado, em que atestei o pleno atendimento ao objeto licitado, tendo assim também ocorrido pelos fiscais e gerentes de contrato que me sucederam.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Este parecer técnico tem por objetivo avaliar a contratação emergencial da empresa FINTEL SISTEMAS DE INFORMÁTICA LTDA para o fornecimento de sistema de gestão do ISSQN e de notas fiscais eletrônicas, conforme disposto no artigo 75, inciso VIII e §6º.

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.

II. Justificativa da Emergência

A emergência, exigência legal para a pretendida contratação, resta caracterizada pelo momento em que passa o sistema de arrecadação desta Prefeitura de Juiz de Fora, o que passo a evidenciar nos tópicos a seguir:

1) O contrato ora vigente, da empresa Fintel, finda-se no mês de setembro de 2024, tendo naquele momento cumprido o tempo legal de 4 (quatro) anos de contrato, após a prorrogação;

2) O serviço apresentou-se conforme o pretendido, com inúmeras melhorias qualitativas e quantitativas quanto a arrecadação municipal, sem ter apresentado intercorrências relevantes desde a implantação;

3) Recentemente iniciaram-se, no âmbito da Secretaria da Fazenda, as atividades necessárias à nova contratação visto a finalização do prazo legal do contrato nº 01.2020.131, dando início ao procedimento licitatório inerente;

4) Ocorre que o Município, através do Pregão Eletrônico nº 043/2022 – STDA, Processo Eletrônico nº 4.328/2022, contratou a empresa Betha Sistemas LTDA para implantação de um Sistema de Gestão Integrada ou Government Resource Planning (GRP), o qual abarcou todo o sistema de arrecadação tributária a cargo da Secretaria da Fazenda;

5) Em resumo, a implantação deste sistema GRP vem trazendo sérios problemas à Secretaria da Fazenda por não atender, minimamente, a requisitos previstos no edital, fato esse que vem sendo combatido e contornado no intuito de não prejudicar a arrecadação das receitas;

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

6) Uma das medidas adotadas pela Secretaria da Fazenda (SF) foi a elaboração de um Produto Mínimo Viável (PMV), com prazo para solução de todos os problemas críticos encontrados, com estipulação de prazo de entrega até o dia 01 de agosto de 2024;

7) Observo, a partir desse ponto, o risco a que fica sujeita a arrecadação municipal caso venha a ocorrer nova migração de dados e implantação de novo sistema de gestão de ISSQN e notas fiscais eletrônicas, que deverá se integrar à empresa Betha;

8) Atualmente, lidamos com inúmeros problemas relacionados à implantação do sistema da empresa Betha, nas mais diversas áreas da Prefeitura, em especial a de arrecadação de tributos, que não vê atendida sua necessidade desde setembro de 2022 quando se iniciou o processo de migração do sistema antigo para o novo;

9) Seguirá, juntamente a este parecer, o descritivo dos problemas mencionados acima, materializado pelo PMV referenciado no item 6;

10) A atual empresa fornecedora dos serviços de gestão de ISSQN e notas fiscais eletrônicas, Fintel, conseguiu até o momento, mesmo sob todas as dificuldades impostas pela migração “desastrosa” da empresa Betha, manter a disponibilização do sistema, sem interrupções.

11) Diga-se, por fim, que a interrupção do Sistema de Notas Fiscais representaria dano irreparável ao Município e aos cidadãos. Sem ele todo o setor empresarial de serviços e de profissionais autônomos estariam impedidos de exercerem seus negócios, com consequências graves ao faturamento, à arrecadação de tributos, e ao atendimento das demandas públicas;

III. Conclusão

Entendo que a contratação emergencial da empresa FINTEL SISTEMAS DE INFORMÁTICA LTDA encontra-se em conformidade com a legislação vigente, sendo necessária para a superação do atual momento de instabilidade que surgiu com a implantação do GRP.

Encaminho este parecer aos atuais Gestor e Fiscal do contrato 01.2020.131, à Gerente do DPTR, e demais envolvidos, para análise e manifestação.

Recomenda-se a implementação de medidas preventivas para evitar futuras situações emergenciais semelhantes.

À disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente

Fábio Ferrari Ferreira
Auditor Fiscal

(Grifo nosso)

Apenas para a completa inteligência do histórico do aludido Contrato nº 01.2020.131, a vencer em 09/09/2024 (vide extrato do aditivo 3 infra), reproduz-se, aqui, os extratos respectivos publicados nos atos do governo da pjf:

Publicado em: 12/09/2020 às 00:01

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

SF – EXTRATO DE **CONTRATO N.º 01.2020.131** – PROCESSO N.º 6036/19 - vol. 03 – PREGÃO ELETRÔNICO N.º 301/2019 – CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Fintel Sistemas de Informática Eireli - ME – OBJETO: Prestação de serviço de fornecimento e implantação de sistema informatizado de gestão do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e de Nota Fiscal de Serviços Eletrônica, no modelo SaaS (Software as a Service) - Software como Serviço, interfaceando com o sistema fazendário da PJF, migração de dados, treinamento, suporte e manutenção – VALOR GLOBAL: R\$ 587.500,00 (quinhentos e oitenta e sete mil e quinhentos reais) – **A PARTIR: Assinatura da Ordem de Serviço – VIGÊNCIA: 24 meses.** (Grifo nosso)

Publicado em: 09/10/2021 às 00:01

SF – EXTRATO DE TERMO **ADITIVO** AO CONTRATO N.º 01.2020.131/**02** – PROCESSO ELETRÔNICO N.º 462/21 (PROCESSO FÍSICO N.º 6036/19 - vol. 03) – CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Fintel Sistemas de Informática Ltda. – OBJETO: **Reajuste** de 8,41% (oito vírgula quatro um por cento) no saldo do contrato institucional – VALOR MENSAL: R\$ 26.884,10 (vinte e seis mil oitocentos e oitenta e quatro reais e dez centavos) – ASSINATURA: 04.10.21. (Grifo nosso)

Publicado em: 12/08/2022 às 00:01

SF – EXTRATO DE TERMO **ADITIVO** AO CONTRATO N.º 01.2020.131/**03** – PROCESSO ELETRÔNICO N.º 462/21 (PROCESSO FÍSICO N.º 6036/19 - vol. 03) – CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Fintel Sistemas de Informática Ltda. – OBJETO: **Reajuste** de 11,7311% (onze vírgula sete três um um por cento) no valor do objeto do contrato institucional e **prorrogação de prazo** – VALOR MENSAL REAJUSTADO: R\$ 30.037,90 (trinta mil trinta e sete reais e noventa centavos) – VALOR GLOBAL REAJUSTADO: R\$ 720.909,60 (setecentos e vinte mil novecentos e nove reais e sessenta centavos) – **A PARTIR: 09.09.22 – VIGÊNCIA: 24 meses.** (Grifo nosso)

Publicado em: 13/09/2023 às 00:01

SF – EXTRATO DE TERMO **ADITIVO** AO CONTRATO N.º 01.2020.131/**04** – PROCESSO ELETRÔNICO N.º 462/21 (PROCESSO FÍSICO N.º 6036/19 - vol. 03) – CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Fintel Sistemas de Informática Ltda. – OBJETO: **Alteração do Endereço da Contratada e reajuste** de 3,16% (três vírgula um seis por cento) no valor, considerando a variação apurada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) – VALOR MENSAL: R\$ 30.987,10 (trinta mil novecentos e oitenta e sete reais e dez centavos) – VALOR GLOBAL: R\$ 371.845,20 (trezentos e setenta e um mil oitocentos e quarenta e cinco reais e vinte centavos) – ASSINATURA: 07.09.23. (Grifo nosso)

Publicado em: 09/10/2021 às 00:01

SF – EXTRATO DE TERMO DE **APOSTILAMENTO** AO CONTRATO N.º 01.2020.131/**01** – PROCESSO ELETRÔNICO N.º 462/21 (PROCESSO FÍSICO N.º 6036/19 - vol. 03) – CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Fintel Sistemas de Informática Ltda. – OBJETO: **Retificação da denominação da contratada na ementa, no preâmbulo e na assinatura do Contrato institucional, publicado no Diário Oficial Eletrônico do dia 12.09.20** – Onde se lê: "... CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Fintel Sistemas de Informática Eireli - ME – Leia-se: "... CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Fintel Sistemas de Informática **Ltda.**". (Grifo nosso)

A impossibilidade de prorrogação do contrato em questão se dá, importa anotar, porque em 12/09/2024 será atingido o limite de 48 (quarenta e oito) meses

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

previsto no art. 57, IV¹, da Lei nº 8.666/93 (lei de regência do referido contrato), ora reproduzido:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

IV - ao aluguel de equipamentos e à **utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.** (Grifo nosso)

É o relatório. Passa-se à análise.

II- FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Subsunção do caso à hipótese descrita no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21

Pelo que dos autos consta, está a haver, ao que parece, subsunção dos fatos à hipótese descrita no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21, abaixo transcrito:

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 reconstrução 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)

A disposição supra, impende destacar, é uma daquelas que o legislador, amparado pela Constituição Federal (CF/88), ressaltou a regra geral da obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos pela Administração Pública. Tanto esta regra, quanto a possibilidade de sua ressalva, constam do art. 37, XXI, da CF/88:

1 No contrato em exame, acessível em https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/contratos/integra/2020/setembro/adm_direta/pdf/01.2020.131.pdf, quanto à menção feita ao art. 57, "II" ("à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses"), da Lei nº 8.666/93, há de se considerar como feito ao inc. IV deste dispositivo.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

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 nº 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)

Em comum, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação têm o fato de serem, então, excepcionais, cabíveis só mesmo quando devida e cabalmente configuradas, no caso concreto, as situações descritas na lei.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/21 disciplina as situações, dentro do regime geral, em que a Administração Pública pode contratar sem licitação, que são as hipóteses de inexigibilidade (art. 74) e as de dispensa de licitação (art. 75).

As primeiras estão listadas de forma exemplificativa nos incisos do art. 74 da Lei nº 14.133/21, e consistem naquelas em que a efetivação do procedimento licitatório seria inócua, dada a inviabilidade de realização de uma competição, ou pelas características do mercado, que escapam à alçada do Administrador, ou pela própria natureza do objeto da aventada contratação.

Por seu turno, os casos de dispensa de licitação integram o rol taxativo constante dos incisos do art. 75, expressando situações em que a competição é viável e a licitação, portanto, possível, mas que se afigura, por outro lado, objetivamente inconveniente e/ou até mesmo contrária ao interesse público, razões pelas quais a lei autoriza o administrador público a não realizar a licitação.

No caso em comento, a pretensa dispensa de licitação está calcada, basicamente, nos seguintes fatores: **i)** pendência da efetiva implementação do sistema Betha, contratado pelo Município (para gestão dos sistemas informatizados não só da Secretaria da Fazenda, mas da Administração Municipal em geral) através do Pregão Eletrônico 043/2022 (Contrato nº 01.2022.191²); **ii)** impossibilidade – conforme parecer técnico exarado pela SF – setor de tributos mobiliários, anexo ao Memorando 65.416/2024 – de nova prorrogação do Contrato nº 01.2020.131; e **iii)** risco de descontinuidade do serviço de emissão de NFS-e, bem como do sistema de gestão tributária do ISSQN como um todo, e, por via de consequência, afetando diretamente a arrecadação do Município, bem como

2 Publicado em: 14/10/2022 às 00:01

STDA – EXTRATO DE CONTRATO N.º 01.2022.191 – PROCESSO ELETRÔNICO N.º 4838/22 – PREGÃO ELETRÔNICO N.º 043/2022 – LEI N.º 8666/93 – CONTRATANTES: Município de Juiz de Fora e Betha Sistemas Ltda. – OBJETO: Prestação de serviço de fornecimento e implantação de Sistema de Gestão Integrada ou Government Resource Planning (GRP) para utilização da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Juiz de Fora/MG – VALOR GLOBAL TOTAL: R\$ 22.868.322,42 (vinte e dois milhões oitocentos e sessenta e oito mil trezentos e vinte e dois reais e quarenta e dois centavos) – A PARTIR: da assinatura da Ordem de Serviço – **VIGÊNCIA: 24 meses.** (Grifo nosso)

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



causando prejuízos incalculáveis e irreparáveis à administração e aos cidadãos destinatários de políticas públicas.

2.2- Presença, no caso, dos pressupostos da contratação emergencial

Ao ensejo, deve-se verificar se, com efeito, os pressupostos desta espécie de contratação se fazem, *in casu*, presentes, quais sejam: 1º) comprovação da possibilidade concreta e efetiva de dano; e 2º) demonstração de que a contratação emergencial é o meio adequado para evitar sua ocorrência.

Cita-se, a propósito, a doutrina de Marçal Justen Filho:

(...) Para a dispensa de licitação, incumbe à Administração avaliar a presença de **dois requisitos**: a) Demonstração concreta e efetiva da **potencialidade do dano** e b) demonstração de que a **contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco**.

(...)

A urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência.

(...)

O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012, p. 338-339) (Grifo nosso)

Na mesma esteira é o posicionamento de José Carlos de Oliveira:

“Emergência”, para o caso das contratações diretas, significa necessidade de atendimento **imediato e inafastável** a certos interesses compreendidos nas finalidades do Estado. Para tanto, é necessária a demonstração concreta e efetiva do perigo de dano caso o objeto contratado não se realize. **A Administração deverá demonstrar que a) o prejuízo, se ocorrido, será irreparável e; b) a contratação emergencial evitará que isto ocorra** (OLIVEIRA, José Carlos de. *Curso de Aperfeiçoamento em Licitação e Contratação Pública*. São Paulo: Unesp Corporativa, 2016, p. 02) (Grifo nosso)

O conceito de “emergência” é também mencionado por Joel de Menezes Niebuhr:

Para os fins de dispensa, o vocábulo **emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo não atendimento ou prejuízo ao atendimento de alguma demanda social**, pela solução de continuidade ou prejuízos à execução de atividade administrativa. Com o **escopo de evitar tais gravames, autoriza-se a contratação direta**, com dispensa de licitação pública. (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de licitação pública*. 4. Ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 261) (Grifo nosso)

É o que também diz, em outras palavras, Marinês Restelatto Dotti:



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

No caso específico das contratações diretas, emergência significa **necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demorar em realizar a prestação produziria risco de sacrifícios 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. A simples descontinuidade na prestação de serviços não justifica, em tese, a realização do contrato emergencial. **Compõem a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco potencial a pessoas ou coisas, que requerem urgência do atendimento.**

(DOTTI, Marinês Restelatto. Contratação emergencial e desídia administrativa. Brasília: Revista da AGU. Ano IV. n 6, abril.2005, p. 112) (Grifo nosso)

Consoante as citações doutrinárias acima se vê que, para além da ocorrência da situação de emergência, a dispensa da licitação pressupõe, ainda, que referida situação se traduza – embora isso possa parecer óbvio – em risco *concreto e efetivo* de dano a pessoas, obras, serviços, equipamentos ou bens, e que demande, por isso, um agir rápido pela Administração.

Na mesma linha da doutrina, é o entendimento do Tribunal de Contas de União (TCU) acerca da contratação emergencial (OBS.: onde se lê “art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93”, leia-se “art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21”); confira-se:

Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a **impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares**, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS) (Grifo nosso)

Não diverso é o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), que destaca, ademais, o caráter excepcional da contratação direta (OBS.: o “art. 26” da Lei nº 8.666/93 corresponde ao atual art. 72 da Lei nº 14.133/21, a ser visto mais adiante):

Aquisição emergencial de equipamentos – numa aquisição emergencial de equipamentos, devidamente comprovada e justificada nos termos do art. 26 do diploma legal retrocitado, o gestor pode contratar com dispensa de licitação. (...) Observe-se que a aplicação dessa **norma não outorga ao administrador um cheque em branco, mas visado e dirigido especificamente para socorrer determinada situação emergencial ou calamitosa, sem possibilidade de perpetuação no tempo e no espaço. Nesse pé, a Administração deve-se socorrer das exceções legais apenas em situações especialíssimas**, não se esquecendo de que a imprecisão técnica, ausência de planejamento ou má administração não traduz justificativa para elidir a obrigação de licitar. (Consulta nº 667415, Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 18/09/2002) (Grifo nosso)

Neste mesmo diapasão é o “PARECER PGE/MS/PAA/Nº 115/2020 (aprovado pela DECISÃO PGE/MS/GAB/N. 319/2020)”, da Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul (PGE-MS), de 24/06/2021, do qual se extrai o seguinte trecho:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

(...) Em outra perspectiva, a aquisição de medicamentos para dar continuidade ao atendimento de ordens judiciais, via de regra, deve ser realizada por procedimento licitatório, salvo hipóteses excepcionais devidamente justificadas pelo gestor.

Em suma, o gestor deverá justificar, para o caso concreto, por que não dispõe de tempo para aguardar a realização da licitação; se existe ata de registro de preços ou contrato em vigor; informar o que possui no estoque; quais as quantidades necessárias com base na demanda; em que medida o contrato emergencial é imprescindível para não comprometer a segurança das pessoas, serviços, equipamentos, e outros bens; por que a contratação direta emergencial é necessária para sanar ou diminuir os prejuízos irreparáveis ao interesse público consubstanciados pelo não atendimento ou prejuízo ao atendimento de alguma demanda social.

Desta forma, diante das condicionantes acima citadas, e considerando seu conteúdo altamente casuístico, fica realçada a **importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação por emergência**. Logo, além da descrição detalhada de todas as circunstâncias fáticas que ensejam o tratamento da contratação como emergência, é **necessário apresentar documentos que caracterizem a situação**³.
(...)

(<https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Parecer-Referencial-PAA-003-2021-DEC-GAB-121-2021-CJUR-SES-dispensa-aquisicao-de-medicamentos-demandas-judiciais-.pdf>) (Grifo nosso)

E a realidade é que, na espécie em exame nos autos, os requisitos em comento (possibilidade concreta e efetiva de dano; e contratação emergencial como meio adequado para evitar a ocorrência do dano) se fazem presentes.

2.2.1- Primeiro pressuposto da contratação emergencial: demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano

De acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da contratação emergencial, para efetivação desta não é suficiente a simples descontinuidade na prestação de serviços, fazendo-se necessária, em verdade, a demonstração, pela Administração, como já dito alhures: i) da existência de urgência *concreta e efetiva* (e não simplesmente teórica), com indicação dos dados que a evidenciam; ii) e de que o prejuízo (qual?), se ocorrido, será irreparável.

Em outros termos, devem ser apontados pelo gestor, de forma concreta, tais prejuízos e suas potenciais consequências para a Administração e para o interesse público em geral, fazendo constar nos autos as informações relevantes, devidamente comprovadas pelos agentes públicos responsáveis, não podendo estes nem aquele, de todo modo, se abster de agir, sob risco de danos ainda mais significativos ao interesse público.

Veja-se, a propósito, aresto extraído da 5ª edição (2023) do repositório jurisprudencial sobre licitações e contratos do TCU (OBS.: as referências aos

³ Manual de compras diretas do Tribunal de Contas da União. 4ª edição revista, ampliada e atualizada. 2010, pp. 575-634.



dispositivos da Lei nº 8.666/93 devem ser consideradas como feitas aos dispositivos correspondentes da Lei nº 14.133/21):

5.10.2. Dispensa de licitação.

(...)

Quadro 315 – Riscos relacionados

(...)

Receio do gestor de ser responsabilizado pela decisão de contratar emergencialmente caso a emergência seja resultado da falta de planejamento, **levando-o a optar por não contratar imediatamente e aguardar o tempo necessário para realizar um processo licitatório, com consequente descontinuidade de serviços públicos, com prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de possível dupla responsabilização do gestor pela desídia administrativa, ou seja, pela falta de cuidado e diligência na realização do planejamento adequado para evitar a emergência, e pelos danos decorrentes dessa desídia, ou seja, pelos prejuízos causados pela falta da contratação emergencial.** (p. 695-698) (Grifo nosso)

E fato é que, no caso dos autos, essa demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano se faz presente, veja-se, nos precitados “Parecer Técnico” anexo ao Memorando 65.416/2024, e Despacho 1, dos autos, no sentido de que a não formalização de contrato sucessivo do atual Contrato nº 01.2020.131 comprometerá a realização, pela Secretaria da Fazenda, de atividades, de caráter absolutamente contínuo e de essencial importância para o Município, no tocante à arrecadação municipal, destacando-se a gestão de ISSQN e notas fiscais eletrônicas, e, principalmente, para os munícipes, no que tange o setor empresarial de serviços e de profissionais autônomos, que estariam impedidos de exercer seus negócios, com **consequências graves** não só, obviamente, ao **setor privado**, quanto ao faturamento das empresas e, consequentemente, à subsistência dos próprios empresários e de seus colaboradores, e, naturalmente, de suas respectivas famílias (o que poderia ensejar até, porque não, culpa da Administração, quanto à ocorrência de óbice ao livre exercício de atividade econômica, nos termos do art. 170, p. único, da CF/88⁴); mas também ao **setor público**, no que concerne à arrecadação de tributos e, por conseguinte, ao atendimento das demandas públicas, dirigidas aos munícipes.

2.2.2. Segundo pressuposto da contratação emergencial: demonstração de que a pretensa contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco

Prosseguindo, o outro pressuposto da contratação emergencial é, conforme doutrina e julgados alhures mencionados, a demonstração de que, tirante a contratação emergencial, não há outra alternativa apta a aplacar o risco de dano em questão.

4 Art. 170. A **ordem econômica**, fundada na **valorização do trabalho humano** e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) Parágrafo único. É **assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) (Grifo nosso)



E tal pressuposto também se faz, com efeito, presente no caso em exame, em função:

i) da impossibilidade de prorrogação do adrede referido Contrato nº 01.2020.131, celebrado entre o Município de JF e a sociedade empresária Fintel Sistemas de Informática Ltda., pois em 12/09/2024 será atingido, como já dito, o limite de 48 (quarenta e oito) meses previsto no art. 57, IV, da Lei nº 8.666/93;

ii) do atraso na implementação integral do sistema Betha (*“migração ‘desastrosa’ da empresa Betha”*, nos termos do parecer técnico da SF, alhures mencionado), já contratado pelo Município e, por consequência, da impossibilidade de dimensionar de forma adequada o novo Sistema a ser licitado, que deverá ser compatível com o Betha.

2.3- Observância das formalidades previstas no art. 72 da Lei nº 14.113/21

De toda forma, há que se destacar que para além, outrossim, da demonstração dos aludidos requisitos da contratação emergencial, devem ser observados, ainda, aqueles descritos no art. 72 da Lei nº 14.133/21, mesmo porque a contratação direta, tal como a em estudo neste caso, não implica ausência de procedimento formal.

Na verdade, ao contrário. Assim como se dá na contratação decorrente de processo licitatório, também na contratação direta é necessário o cumprimento de requisitos processuais mínimos, estabelecidos, *in casu*, repita-se, no art. 72 da Lei nº 14.133/21, abaixo transcrito:

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. (Grifo nosso)

À vista, então, da disposição supra, faz-se necessária a instrução do presente processo, pela Secretária da Fazenda (com auxílio, se necessário, do STDA/SSLICOM/DEPCON, órgão a cargo do planejamento das compras públicas municipais e possuidor, por isso, de acervo de modelos da documentação preparatória – chamados artefatos de planejamento – das licitações e contratações diretas, nos moldes da Lei nº 14.133/21) com os seguintes documentos e elementos de informação:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



- i. Documento de Formalização da Demanda;
- ii. Termo de Referência, contendo os elementos obrigatórios constantes do art. 6º, XXIII. da Lei 14.133/2021;
- iii. Análise de Risco;
- iv. Estimativa de Despesa, calculada nos termos do art. 23, da Lei 14.133/2021;
- v. Declaração de compatibilidade Orçamentária e Financeira, pelo Ordenador de Despesas, ou indicação de dotação orçamentária;
- vi. Razão da escolha do contratado;
- vii. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- viii. Justificativa de preço;
- ix. Autorização do Ordenador de Despesas para a contratação direta.

O Estudo Técnico Preliminar, embora também artefato da licitação, é, no presente caso, dispensável, nos termos, nos termos do art. 7º, p. único, I e VII da Instrução Normativa nº 03/2023 – STDA (<https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/cpl/arquivos/InstrucaoNormativa03.pdf>).

Ainda tomando por base o sobredito art. 72 da NLL, destaca-se, por oportuno, a necessidade de divulgação e de manutenção à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato, a teor do art. 94, II, da Lei nº 14.133/21.

2.4- Da formalização da contratação

Desde, então, que exauridas as providências acima (e, na verdade, apenas e tão somente se, de fato, exauridas tais providências), a aventada contratação em questão poderá, dessarte, ser levada a efeito.

Registra-se, por oportuno, que os contratos administrativos devem prever, de forma obrigatória, todas as cláusulas elencadas no art. 89 da Lei nº 14.133/21, o que não exclui outras disposições contratuais que se fizerem necessárias; confira-se:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



Cita-se aqui, ainda, o art. 92 da NLL:

Art. 92. São necessárias em todo contrato 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;**
- 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.**

§ 1º **Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:**

- I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;
- II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;
- III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

(...) (Grifo nosso)

Outras cláusulas obrigatórias do contrato emergencial são as que preveem: *i)* sua duração máxima de um ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade (vedada a prorrogação e a recontração de empresa já contratada com base no disposto no inc. VIII do art. 75 da NLL); *ii)* sua extinção tão logo se dê a conclusão da licitação para nova contratação dos correspondentes serviços, o que se coaduna, veja-se, com a jurisprudência do TCU:

Acórdão 9873/2017-TCU-Segunda Câmara

[Enunciado] O **contrato emergencial deve conter expressa cláusula resolutiva** que estabeleça a sua **extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços**. (Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª edição, 2023, p. 730) (Grifo nosso)

Acórdão 2988/2014-TCU-Plenário

[Enunciado] **A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação** (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª edição, 2023, p. 731) (G. nosso)

Quanto à minuta do contrato emergencial, pode a Sec. de Fazenda tomar por base – com, obviamente, as adequações necessárias – a minuta do antedito contrato nº 01.2020.131, disponível, inclusive em modo editável, em https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/contratos/integra/2020/setembro/adm_direta/pdf/01.2020.131.pdf. Mantém-se este subscritor, de todo modo, à disposição para auxiliar no que seja necessário.

2.5- Objeto. Limites. Estritamente necessário à eliminação do risco. Termos inicial e final do prazo de vigência do contrato

De acordo, pois, com o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21: i) só há de ser contratado o efetivamente necessário ao atendimento da situação emergencial em foco; ii) o prazo máximo de vigência contratual é de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência, vedadas a prorrogação contratual e a recontração de empresa já contratada com base no aludido dispositivo.

Pela doutrina de Marçal Justen Filho (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. – 18. Ed. Rev., Atual. e Ampl.” – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 487), a dispensa de licitação para contratação emergencial deve ser a contratação adequada e necessária para satisfazer a necessidade apontada pelo gestor, o que significa dizer que contratação por dispensa baseada na emergência não deve extrapolar os limites do objeto do contrato, ou seja, deve se limitar a adquirir o indispensável ao afastamento do risco. Isto deve ficar demonstrado no processo.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





Ainda segundo o precitado autor, aplica-se à contratação emergencial, em última análise, o princípio da proporcionalidade, na medida em que a contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação de risco de sacrifício dos interesses envolvidos, não havendo, deste modo, cabimento em se promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco. Para o TCU:

A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, **deve se restringir 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.** (Acórdão 6439/2015-Primeira Câmara I Relator: AUGUSTO SHERMAN) (Grifo nosso)

Acerca dos **termos inicial e final** do aludido prazo de vigência de um ano, o primeiro deve ser, a nosso sentir, **02/07/2024**, que é a data do Parecer Técnico, anexo ao Memorando 65.416/2024, em que se constatou a ocorrência da situação de emergência em pauta; o termo final, portanto, há de ser a data de **02/07/2025**, ou seja, um ano após referida constatação.

2.6- Adoção, paralelamente, das medidas administrativas necessárias à conclusão do processo licitatório em curso

Para que o contrato emergencial não faça, então, as vezes de um contrato ordinário, decorrente de procedimento licitatório, é necessária, à luz do §6º do art. 75 da NLL, a adoção, junto à STDA/SSLICOM, das providências necessárias à deflagração de licitação para suprir a demanda administrativa existente.

Paralelamente, ainda de acordo com o citado §6º, há que se proceder à *“apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial”*, hipótese que, a rigor, não condiz com a dos autos, pois, aqui, a situação de emergência em questão não parece decorrer de qualquer desídia ou inércia dos gestores da Secretaria da Fazenda, mas de circunstâncias alheias à sua vontade, concernentes, como já dito, à implantação ainda incompleta (*“migração ‘desastrosa’ da empresa Betha”*, nos termos, como já dito, do parecer técnico da SF, citado anteriormente) e extemporânea do sistema Betha pela empresa de mesmo nome contratada pelo Município para gestão dos sistemas informatizados (não só da SF, mas no geral) da Administração Municipal.

Destaca-se, por fim, que consta da conclusão do próprio Parecer Técnico que fundamenta a contratação pretendida a recomendação de que sejam implementadas medidas preventivas para evitar novas situações emergenciais semelhantes, recomendação esta que sugere-se seja adotada pelos gestores da pasta. Veja-se:

(...) III. Conclusão

Entendo que a contratação emergencial da empresa FINTEL SISTEMAS DE INFORMÁTICA LTDA encontra-se em conformidade com a legislação vigente, sendo necessária para a superação do atual momento de instabilidade que surgiu com a implantação do GRP.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Encaminho este parecer aos atuais Gestor e Fiscal do contrato 01.2020.131, à Gerente do DPTR, e demais envolvidos, para análise e manifestação.

Recomenda-se a implementação de medidas preventivas para evitar futuras situações emergenciais semelhantes.

À disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários. (...) (Grifo nosso)

2.7- Limites do parecer jurídico

Antes ainda de concluir, cabe somente destacar que compete ao órgão de assessoramento jurídico analisar a questão objeto da consulta sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo admitido adentrar em aspectos relativos à conveniência/oportunidade da prática dos atos administrativos – que estão reservados à esfera discricionária do administrador público – tampouco deliberar sobre aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Neste sentido, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, in verbis:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Demais disso, é cediço que as manifestações exaradas pelo órgão de consultoria jurídica possuem natureza opinativa e, portanto, não vinculativa para o gestor público, a quem é dado, portanto, adotar – de forma justificada, obviamente – orientação contrária ou diversa da externada no parecer jurídico.

III- CONCLUSÃO

Em suma:

1) Pelo que dos autos consta, **há subsunção do caso à hipótese descrita no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21** (Nova Lei de Licitações - NLL), referente à chamada contratação emergencial.

2) **Necessária, de todo modo, antes do prosseguimento do feito, como destacado no item 2.3 deste parecer, a adoção das seguintes providências:**

1. **confirmação, pelo SF (em conjunto, se for o caso, com o titular da STDA, Unidade à frente da transformação digital da Administração), da presença, *in casu*, dos pressupostos da contratação emergencial** (já informados no Desp. 4 dos autos):

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

- i. **possibilidade concreta e efetiva de dano; e**
 - ii. **demonstração de que a contratação emergencial é o meio adequado para evitar sua ocorrência.**
2. **juntada aos autos, pela SF** (com auxílio, se necessário, do STDA/SSLICOM/DEPCON, órgão a cargo do planejamento das compras públicas municipais e possuidor, como já dito alhures, de acervo de modelos da documentação preparatória – chamados artefatos de planejamento – das licitações e contratações diretas, nos moldes da Lei nº 14.133/21), **dos seguintes documentos:**
 - i. **Documento de Formalização da Demanda;**
 - ii. **Termo de Referência**, contendo os elementos obrigatórios constantes do art. 6º, XXIII. da Lei 14.133/2021;
 - iii. **Análise de Risco;**
 - iv. **Estimativa de Despesa**, calculada nos termos do art. 23, da Lei 14.133/2021;
 - v. **Declaração de compatibilidade Orçamentária e Financeira**, pelo Ordenador de Despesas (Secretária da Fazenda), e **indicação de dotação orçamentária;**
 - vi. **Razão da escolha do contratado;**
 - vii. **Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**
 - viii. **Justificativa de preço;**
 - ix. **Autorização do Ordenador de Despesas** (Secretária da Fazenda) para a contratação direta.
3. tendo em vista o que disposto no §6º do art. 75 da NLL, **remessa dos autos à SSLICOM, para, se necessário, abertura de processo próprio de dispensa de licitação (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21), ao qual deverá ser juntada toda a documentação que integra o presente processo;**
4. **validação (se, claro, for este o caso), pela STDA/SSLICOM, da pesquisa de mercado a ser realizada pela SF**(na forma do art. 23 da NLL);
5. **elaboração – face especificações técnicas da contratação – da competente minuta de contrato (podendo-se tomar por base, por exemplo,**

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

o atual Contrato nº 01.2020.131⁵), a qual, para além das cláusulas de praxe dos contratos administrativos, **deverá conter ainda, necessariamente, as seguintes disposições:**

- i. **previsão da extinção do contrato tão logo se dê a conclusão da licitação para nova contratação dos correspondentes serviços;**
 - ii. **prazo máximo de vigência contratual de, conforme art. 75, VIII, da NLL, 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência (no presente caso, 02/07/2024, data do do Parecer Técnico, anexo ao Memorando 65.416/2024), vedadas a prorrogação contratual e a recontração de empresa já anteriormente contratada com base no aludido dispositivo;**
6. **na sequência, juntada, aos autos, da autorização da contratação direta subscrita pela Secretaria da Fazenda (art. 72, inc. VIII, da Lei nº 14.133/21);**
 7. **conferência da validade das certidões e documentações apresentadas pela pretensa contratada;**
 8. **prévio e integral empenhamento da despesa a ser contratada, nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/64;**
 9. **remessa dos autos ao STDA/SSADM/DGDA, para publicação da referida autorização (item “6” supra) nos atos do governo da pjf (art. 72, p. único, da Lei nº 14.133/21);**
 10. **assinatura do contrato pelas partes;**
 11. **nova remessa dos autos ao STDA/SSADM/DGDA, para, desta feita, publicação do extrato respectivo: a) nos atos do governo da pjf; e b) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em cumprimento ao disposto no art. 94, II, da Lei n.º 14.133/21;**
 12. **acompanhamento e fiscalização da execução contratual, bem como do andamento da implementação em curso, de forma integral, do antedito sistema Betha, para a pronta e rápida conclusão desta, ocasião em que o contrato emergencial deverá, então, ser sumariamente extinto;**
 13. **paralelamente à pretensa contratação emergencial sob enfoque, que sejam implementadas, no âmbito da Sec. de Fazenda – em conjunto, se**

5 Como já dito anteriormente, disponível, inclusive em modo editável, em https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/contratos/integra/2020/setembro/adm_direta/pdf/01.2020.131.pdf. Mantém-se este subscritor, de todo modo, à disposição para auxiliar no que seja necessário.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

necessário, com a STDA – medidas preventivas para evitar novas situações emergenciais semelhantes:

É o parecer.

Em 12/07/2024

Gustavo Andrade Dantas
Procurador Municipal
Matric. nº 39989204 - OAB/MG nº 102.520
PGM/DEPLIC - Gerente

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4D2D-2CD5-72AB-6CF6

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO ANDRADE DANTAS (CPF 060.XXX.XXX-43) em 12/07/2024 11:23:10 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/4D2D-2CD5-72AB-6CF6>