



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Processo nº 585/2025

PARECER
Dispensa de Licitação

Trata-se de pedido formulado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano - IPURB, que requer a contratação, através de dispensa de licitação, em caráter emergencial, de substituição do telhado do prédio do Materno Infantil.

De largada, cumpre destacar que a verificação do preço, a justificativa para a contratação, bem como a escolha do contratado desbordam da verificação jurídica, portanto não serão objeto de apreciação deste parecer, uma vez que cabe a esta assessoria a análise jurídica da demanda.

De tal sorte, as considerações ora feitas devem ser encaradas como um alerta para que, caso a autoridade administrativa julgue oportuno, em prol da sua própria segurança jurídica, complemente a justificativa apresentada, caso entenda pela contratação direta ou, do contrário, pela realização de licitação. Salienta-se que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, bem como não lhe cabe adentrar em aspectos relativos à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza diversa da jurídica, tais como, por exemplo, de engenharia, contábil, ambiental, administrativa e pedagógica entre outros.

Neste sentido, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

*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. (grifamos e sublinhamos)*

É o relato pertinente.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

1. Do dever de licitar

Primeiramente, importante que se diga que **vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação**, consoante preceituado no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Busca-se, desse modo, obter a melhor contratação, ou seja, aquela mais vantajosa para a Administração Pública com observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência. No entanto, a própria Lei Maior dispõe que há exceções a regra de licitar, possibilitando a contratação direta.

Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello “a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.”

Destarte, não deve o Administrador Público, por meio de justificativas genéricas, fugir do cumprimento da lei (princípio da legalidade), por expressa vedação constitucional (art. 37, *caput*, da CF/88). É a lei que define as hipóteses de contratação direta pela administração pública na forma de dispensa ou inexigibilidade de licitação e a elas o administrador está restrito.

Regulamentando a norma constitucional, a Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe que a licitação se destina a garantir a observância do princípio da isonomia e deve ser processada à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Fixado que a lei estabelece a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços, tem-se que ela própria cria exceções que permitem seja a licitação dispensável ou inexigível. Estas exceções estão alinhadas nos artigos 74 e 75.

2. Da dispensa de licitação fundada no inciso VIII, do art. 75 da Lei nº 14.133/2021

Analisando-se a legislação que dispõe sobre a matéria, a nova Lei de Licitações, em seu artigo 75, VIII prevê a possibilidade de contratação por dispensa de licitação nos casos em que restar caracterizada a emergência, senão vejamos:





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

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; (grifamos e sublinhamos)

É importante esclarecer que emergência é a situação decorrente de **fatos imprevisíveis** que impõem medidas imediatas por parte da Administração Pública, sob pena de gerar consequências graves, com danos, quiçá, irreversíveis.

A respeito do tema, Marçal Justen Filho ensina:

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal.

E continua:

Havendo risco de lesão de interesses, a ausência da licitação adequada e tempestiva não se constitui em fator impeditivo da contratação emergencial. Se essa contratação direta for indispensável para neutralizar o risco de danos irreparáveis, impõe-se a sua efetivação. Isso não elimina a responsabilização do agente que omitiu as providências necessárias para a realização da licitação.

[...]

Ou seja, a desídia administrativa não poderá redundar na concretização de danos irreparáveis aos valores buscados pelo Estado, mas se resolverá por outra via. Comprovando-se que, mediante licitação formal e comum, a Administração teria obtido melhor resultado, o prejuízo sofrido deverá ser indenizado pelo agente que omitiu as providências necessárias. Ademais disso, deverá





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

punir-se exemplarmente o agente público que omitiu o desencadeamento da licitação.¹ (grifamos e sublinhamos)

Além disso, o doutrinador aduz que “*para dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos: a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitá-lo.*”

Portanto, é necessário que a contratação a ser efetivada através de dispensa de licitação, amparada no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, seja apta a evitar a ocorrência de um **dano eminente**.

Diante da previsão legal e a fim de atender os requisitos legais que viabilizam a contratação por dispensa de licitação, com amparo no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, deve a requisitante **comprovar o nexso 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.

Ou seja, deve ficar comprovado nos autos que os serviços a serem contratados possuem o condão de efetivamente eliminar os riscos elencados no artigo 75, inciso VIII da nova Lei de Licitações, bem como que a contratação postulada é a via adequada para tanto.

Nesta linha, segue por analogia, o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU de acordo com a Lei nº 8.666/1993:

Acórdão 119/2021-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER
*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.* (grifamos)

Acórdão 1122/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER
*A situação de contratação emergencial decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos **pode implicar a responsabilização do gestor que lhe deu causa, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização do regular procedimento licitatório.*** (grifamos)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Acórdão 6439/2015-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN
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. (grifamos)

Portanto, o risco de prejuízo ou o comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares deve estar bem corroborado.

Necessário, por fim, trazer em comento trechos do Acórdão nº 1340/2024, do Tribunal de Contas da União, acerca da emergência fabricada, alertando o gestor sobre a necessidade de instauração de processo administrativo próprio, a fim de apurar responsabilidades, quando da ocorrência destes casos:

Em sua manifestação quanto à irregularidade em comento, o responsável argumentou que (peça 101, p. 12-14):

55.1. De acordo com a doutrina e jurisprudência, a situação denominada de emergência fabricada é aquela decorrente da inércia e/ou da incúria administrativa. Acerca do tema, ensina Marçal Justen Filho:

“A questão apresenta relevância especialmente no tocante à comumente denominada ‘emergência fabricada’, em que a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem que a licitação necessária à nova contratação tivesse sido realizada. (...)”

56. Emergência fabricada é, portanto, a situação de emergência que decorre da ação dolosa ou culposa do administrador, seja ela consequência da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos.

[...]

137. Em vista de todo o exposto, somos de opinião que o responsável não logrou justificar a falta da adoção de providências necessárias para a efetiva apuração da chamada “emergência fabricada”, mediante instauração de procedimento administrativo formal, a fim de esclarecer as circunstâncias que culminaram com a contratação emergencial, identificar irregularidades e apurar respectivas responsabilidades dos agentes administrativos eventualmente envolvidos, nos termos da Orientação Normativa AGU 11/2009, razão pela qual devem ser rejeitadas as suas razões de justificativa. (grifamos e sublinhamos)





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Conforme leciona o José Anacleto Abduch Santos, as situações excepcionais, que requerem contratações através de dispensa de licitação, requerem proporcionalidade nas condutas adotadas pelo gestor, referindo, *in verbis*:

[...] que todas as ações devem se dar nos estreitos limites do necessário para atender a situação de urgência emergente, ou para evitar riscos de seu agravamento. Por exemplo: (i) as aquisições de bens devem ocorrer gradativamente, para que não excedam o necessário, e apenas no montante indispensável para aguardar a realização e conclusão de futura licitação, quando for possível cogitar de instauração de processo licitatório; ou (ii) as contratações de obras e serviços de engenharia sejam no limite do necessário para afastar os riscos imediatos, avaliando-se os casos em que contratações de maior envergadura e precedidas de planejamento adequado puderem ser adotadas posteriormente.²
(grifamos e sublinhamos)

Por oportuno, destaca-se, inclusive, trechos do recente acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU, 1340/2024, *in verbis*:

[...] b) falta da devida restrição do objeto da contratação ao atendimento da suposta situação emergencial, conforme exige o dispositivo legal, contemplando, ao contrário, diversos serviços de reforma da edificação que extrapolam a finalidade estrita de afastar os riscos urgentes à segurança ou à integridade de pessoas ou do patrimônio (por exemplo, serviços de pintura, remoção e substituição de carpete, instalação de projetor audiovisual, substituição de cortinas e de poltronas, instalação de iluminação automática em LED colorido nas fachadas, instalação de painéis ACM para fixação de comunicação visual nas fachadas, limpeza e polimento de piso de marmorite, instalação de jardineiras em concreto nas fachadas, substituição de lixeiras etc.), em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da CF/88; art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93; e art. 2º da Lei 8.666/1993.

[...] 140. Em verdade, não se trata de questionar a efetiva pertinência de contratar tais serviços, mas sim de contratá-los por meio de uma dispensa de licitação emergencial cujo fundamento de validade é afastar um risco grave e urgente de dano ao patrimônio ou à segurança de pessoas. A contratação direta é exceção à regra constitucional da obrigatoriedade de licitação (art. 37, inciso XXI, da CF/88). Portanto, seus limites são aqueles estritamente definidos na hipótese legal.

[...] 44. Destarte, nunca caberia “aproveitar a oportunidade” para realizar a ampla reforma da edificação - pois, fora da situação de

² SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratações em situação de emergência ou calamidade pública: guia sintético de direitos do gestor público. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 20 mai. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

emergência, a dispensa de licitação extrapola a autorização normativa e torna-se irregular. (grifamos e sublinhamos)

Com os destaques acima, pretende-se esclarecer que a contratação através de dispensa de licitação, com fundamento na emergência, deve ser utilizada para solucionar casos urgentes, que não possam aguardar o decurso da licitação. O que venha a ser necessário, para além disso, desborda a possibilidade de utilização do instituto da dispensa emergencial de licitação e deverá ser contratado com o respectivo procedimento licitatório (concorrência/pregão).

Ressalta-se, por último, que é vedada a recontração de empresa que já foi contratada, com base no referido inciso, condição esta que sempre deverá ser certificada pela Secretaria requisitante e pelo Setor de Compras, em atenção à decisão constante na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890, do Supremo Tribunal Federal, in verbis:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, para restringir a vedação prevista no dispositivo à recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação, nos termos da seguinte tese de julgamento: - É constitucional a vedação à recontração de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021; - A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei, incluindo uma nova emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle de abusos ou ilegalidades na aplicação da norma. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 30.8.2024 a 6.9.2024.

Este aspecto deverá ser certificado pela Secretaria, bem como pelo setor de Compras, a fim de apurar o atendimento da legalidade exigida, uma vez que tal conferência desborda da apreciação jurídica, merecendo o processo o devido saneamento, neste sentido.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

3. Da instrução do processo de contratação direta (art. 72 da Lei de Licitações) e das considerações para contratações de obras e serviços de engenharia

Convém esclarecer que o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 requer a instrução dos processos de dispensa e de inexigibilidade com documentos que confirmem legalidade à contratação.³

3.1. Da classificação quanto ao tipo de obra/serviço de engenharia

Após a realização dos levantamentos iniciais é necessário que a equipe técnica realize o enquadramento da obra/serviço como comum ou especial de engenharia. Para tanto, a legislação assim define:

Art. 6º

[...]

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

[...]

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de

³ 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.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

[...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;

d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

O setor técnico requisitante certifica que as obras a serem contratadas são classificadas como **obras comuns de engenharia**, conforme subitem 1.2 do termo de referência (sequência nº 046 do processo digital).

3.2. Estudo técnico preliminar

O estudo técnico preliminar (sequência nº 017) do processo digital, discrimina o objeto da contratação almejada, atendendo o disposto no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que os incisos propostos pela legislação estão preenchidos, ou, seu não preenchimento, justificado, ainda que sucintamente, mas sob responsabilidade de quem os elaborou, sem adentrar ao mérito e ao aspecto técnico, já que tais exames desbordam a verificação jurídica.

3.3. Da justificativa para a contratação

A razão da escolha do futuro contratado deverá estar pautada em critério objetivo, qual seja, a urgência no atendimento da situação, para que seja atendido o pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Ou seja, deverá ser demonstrado o nexo causal entre a situação de emergencial que precisa ser atendida e a solução desta com a contratação postulada.

O IPURB requer o enquadramento da presente situação como urgente/emergencial, conforme refere no subitem 2.1. do termo de referência, *in verbis*:

2.1 Justificativas

A contratação emergencial de empresa especializada tem por objetivo a execução de serviços de substituição do telhado e calhas do Centro de Referência Materno Infantil, conforme Ofício SIGA nº SMS-OFI-2025/02725, encaminhado pela Secretaria Municipal de Saúde. A necessidade decorre de danos que ocasionaram infiltrações e alagamentos em diversos ambientes da unidade, comprometendo a estrutura física e oferecendo risco à segurança de gestantes, pacientes e profissionais de saúde. Considerando a relevância do serviço prestado à população e o caráter essencial da unidade, que atende gestantes de alto risco de 22 municípios e realiza atendimentos especializados em pediatria, a execução dos serviços visa restabelecer as condições adequadas de uso do prédio com a maior brevidade possível. (grifamos)

Além disso, na sequência nº 036 do processo digital, consta OFÍCIO SIGA Nº SMS-OFI-2025/02725, assinado pela Secretária de Saúde, que assim refere:

Considerando que o Centro de Referência Materno Infantil é serviço regional destinado ao atendimento de Gestantes de Alto Risco de 22 municípios, além de consultas especializadas em pediatria, e tendo em vista os danos ocasionados pelas chuvas intensas que atingiram o município recentemente, venho por meio deste solicitar, com a máxima urgência, a adoção de providências para o conserto do telhado e das calhas da unidade. Os referidos danos ocasionaram alagamento em diversos consultórios, comprometendo a infraestrutura do serviço, colocando em risco a segurança das gestantes atendidas e das equipes de saúde que atuam no local. Diante da relevância do serviço prestado à população e do caráter emergencial da situação, solicitamos prioridade no atendimento a esta demanda, a fim de restabelecer a normalidade e garantir a continuidade dos atendimentos com segurança.

Por fim, na sequência nº 047 do processo digital consta relatório assinado pela Diretora do IPURB, além de engenheira civil, que, ao final,





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

recomendam a intervenção imediata, para evitar o agravamento da situação, requer a substituição da cobertura com novas telhas, troca de estrutura de madeira, entre outras necessidades.

3.4. Do Anteprojeto de Engenharia

De acordo com o inciso XXIV, do art. 6º, deverá constar no anteprojeto:

XXIV - anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c) prazo de entrega;
- d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h) levantamento topográfico e cadastral;
- i) pareceres de sondagem;
- j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

O anteprojeto deverá contemplar elementos suficientes para identificar o empreendimento, estabelecendo as obrigações de resultado, além de expor a utilidade pública do objeto a ser executado. Nesta etapa, deverão ser indicados os valores a serem aplicados, com estimativa adequada à realidade, para desde já estabelecer os requisitos de habilitação e outras exigências. No anteprojeto, também deverão constar os atributos de qualidade pretendidos pela Administração, estabelecendo os aspectos qualitativos, tais como a solidez, a segurança, a durabilidade e o prazo de entrega.⁴

Nesta etapa, é necessário identificar as características topográficas e cadastrais do local da obra, quando pertinente, além da realização de sondagens, se necessárias. O memorial descritivo deverá estabelecer os padrões mínimos quanto aos componentes e materiais utilizados na construção.⁵

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Não consta nos autos a certificação da existência ou não de anteprojeto, razão pela qual, neste aspecto, serão necessários esclarecimentos.

3.5. Do projeto básico

O inciso XXV, do art. 6º, **determina** os requisitos necessários no projeto básico:

Art. 6º

[...]

XXV - **projeto básico**: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, **devendo conter os seguintes elementos**:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos [incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei](#);

O art. 18 estabelece que, na fase de planejamento, deverá ser elaborado o projeto básico.

A ausência ou a insuficiência do projeto básico, figura defeitos provavelmente insanáveis ao procedimento, classificando-se nas esferas penais, já que viola





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

um dever essencial de diligência do agente público, além de ocasionar a nulidade dos atos praticados.⁶

A análise técnica quanto a completa elaboração do projeto básico ou da sua desnecessidade compete ao setor técnico, já que desborda a análise jurídica.

No presente caso, o IPURB certifica, tecnicamente, que a especificação do objeto se dá pelo termo de referência anexo ao processo, que é suficiente para a completa especificação do objeto, com fundamento no § 3º, do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, certificando, ainda, que não existem prejuízos para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados (sequência nº 048 do processo digital).

3.6. Do projeto executivo

De acordo com o inciso XXVI, do art. 6º, o projeto executivo é composto por um *conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.*

O § 1º, do art. 46 veda a execução de obras e serviços de engenharia sem a elaboração de projeto executivo.⁷

Neste sentido, conforme já referido, o IPURB certifica, tecnicamente, que a especificação do objeto se dá pelo termo de referência anexo ao processo, que é suficiente para a completa especificação do objeto, com fundamento no § 3º, do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, certificando, ainda, que não existem prejuízos para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados (sequência nº 048 do processo digital).

3.7. Da composição do valor estimado

Por conseguinte, deve constar na fase preparatória o orçamento estimado, com a composição de seus custos, conforme inciso IV, do art. 18. A forma de composição dos preços vem delineada no art. 23, especificamente no § 2º, no caso de obras e serviços de engenharia, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 23 [...]

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

⁷ Item 13 da cartilha de Perguntas e Respostas – Calamidade Pública – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – maio/2024.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O § 3º do mesmo artigo prevê que as contratações realizadas pelo Município, que não envolvam recursos da União, poderão ter seus valores definidos por meio da utilização de outros sistemas de custos que venham a ser adotados pelo Município.

A orçamentação de uma obra ou serviço de engenharia deve priorizar o uso do Sinapi/Sicro. Os parâmetros previstos nos demais incisos somente serão usados quando, justificadamente, o orçamento de referência não puder ser definido por meio dos critérios anteriores. Em face da inviabilidade de utilização de insumos do Sinapi/Sicro, poderão ser utilizadas outras fontes dentre aquelas elencadas no art. 23, §2º, da Lei de Licitações.

Consta nos autos a planilha orçamentária, sequência nº 018 do processo digital, sendo que no subitem 9.1. do termo de referência o IPURB esclarece que o orçamento foi elaborado com base na tabela SINAPI.

As composições constam na sequência nº 039 do processo digital. Ademais, na sequência nº 040 consta o BDI e na sequência nº 041 os encargos sociais.

Foram realizadas cotações com diretas com fornecedores, conforme sequências nºs 02, 012 e 014 do processo digital. A justificativa para escolha dos fornecedores consta na sequência nº 038, *in verbis*: *As empresas contatadas para o fornecimento de propostas foram escolhidas devido a prestarem serviços na área de construções e reformas, por terem boa reputação e por já terem prestado serviços ao município em outras contratações e/ou por serem empresas localizadas na região, fator*





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

relevante para poder agilizar a execução, visto que atuam no município. A definição da empresa a ser contratada é em razão da melhor proposta entre as fornecidas.

Esclarece-se que a análise dos orçamentos e da pesquisa de mercado realizada desborda a conferência jurídica, já que importa competência técnica da requisitante, sobre a qual esta assessoria não detém condições de aferir. Contudo, deverão ser adotadas as providências pertinentes para que os valores acordados estejam dentro da realidade de mercado, oportunizando uma contratação vantajosa para o Município, tanto nos aspectos técnicos quanto econômicos.

3.8. *Dos documentos da pretensa contratada*

Os documentos da futura contratada, ora anexados, comprovam que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias (art. 72, inciso V), fazendo-se ressalva quanto à demonstração da capacidade técnica e financeira constantes nas sequências nºs 44/45 do processo digital, sob as quais esta assessoria jurídica não possui condições de opinar.

3.9. *Da adequação orçamentária*

O pedido de compra constante na sequência nº 023 relaciona a dotação orçamentária que suportará a contratação, cabendo ao setor competente demonstrar a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, inciso IV).

Ato contínuo, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras. Neste passo, as regras pertinentes ao direito financeiro anteriormente aludidas vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas leis orçamentárias. Ou seja, para a Administração realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la.

3.10. *Da comprovação da responsabilidade técnica*

A elaboração de projetos de natureza técnica relativos a serviços de engenharia, arquitetura ou de técnica industrial exige, conforme determinam a Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, a Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010 e a Lei nº 13.639, de 26 de março de 2018, a emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, atualmente regulamentada pela Resolução CONFEA Nº 1.137/2023, de Registro de





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Responsabilidade Técnica - RRT, regulamentado pela Resolução CAU nº 91/2014, ou de Termo de Responsabilidade Técnica – TRT, regulamentado Resolução CFT nº 101/2020. Há, portanto, a necessidade de que os documentos técnicos sejam registrados nos respectivos Conselhos.

Na sequência nº 037 consta a respectiva ART.

3.11. Do cronograma físico-financeiro

A responsabilidade pela elaboração do cronograma é da Administração promotora da licitação e o instrumento deve constar nos anexos ao projeto básico. A empresa contratada deverá seguir o modelo de cronograma apresentado pela Administração, vez que tem influência direta no cronograma de desembolso, podendo ter reflexos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No presente caso, consta nos autos o respectivo cronograma-físico financeiro, na sequência nº 042 do processo digital.

3.12. Do gerenciamento de riscos

Por conseguinte, o gerenciamento de riscos é procedimento essencial da etapa do planejamento da contratação em que cabe à equipe responsável pela sua realização, conforme menciona o inciso XXVII, do art. 6º:

- a)** Identificar os principais riscos que possam comprometer a efetividade da contratação ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam as necessidades do Município;
- b)** Avaliar os riscos que foram identificados e mensurar a probabilidade de sua ocorrência e o seu possível impacto;
- c)** Conferir tratamento aos riscos por meio da definição de ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos e consequência (ações preventivas), ou então, para os riscos que persistirem, definir as ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem;
- d)** Definir os responsáveis pelas ações de tratamento e monitoramento dos riscos, sendo relevante a indicação do setor que, de fato, tenha atribuição para tratar de forma eficiente os eventos mapeados.

O referido artigo requer que a Administração observe, em determinadas situações, na fase preparatória, os riscos relacionados à execução do objeto a ser contratado. Salienta-se que tal matéria ultrapassa a verificação jurídica e deverá ser elaborada e certificada pela equipe técnica do requisitante, quando entender pertinente.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

No presente caso, o IPURB acosta matriz de riscos na sequência nº 043 do processo digital.

Neste aspecto, recomenda-se que seja exigida das empresas, garantia, nos moldes do art. 96, da Lei Federal nº 14.133/2021, no percentual de 5% do valor da contratação, que poderá ser através de: I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia; II - seguro-garantia; III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil. IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

3.13. Do regime de execução

O art. 46 exige que na execução indireta de obras e serviços de engenharia sejam adotados os regimes de empreitada por preço unitário, global ou integral, contratação por tarefa, integrada ou semi-integrada ou, por último, fornecimento e prestação de serviço associado.

Para que o presente objeto seja contratado através de empreitada por preço global, é necessário a contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total. O licitante obriga-se a executar o objeto mediante remuneração calculada para abranger todas as despesas. Quanto ao referido regime, importante destacar trechos orientativos do Acórdão nº 1977/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

[...]

*Esse regime é indicado **quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão**. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.*

Na empreitada por preço global, a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro. As medições de campo das quantidades realizadas devem ser precisas apenas o suficiente para definir o percentual executado do projeto. Essa particularidade facilita a fiscalização da obra, já que esse critério de medição não envolve necessariamente o levantamento preciso dos quantitativos dos serviços executados.

Além disso, cabe ao fiscal assegurar a execução da obra em absoluta conformidade com o projeto e as especificações técnicas. Nesse sentido, não podem ser admitidos pagamentos por serviços executados





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

em desconformidade com o estipulado, ensejando superfaturamento por serviços não executados ou por qualidade deficiente.

[...] o regime de execução de empreitada por preço global, mostra-se interessante para obras em que o objeto, por sua natureza, pode ser quantificado com alto grau de precisão, de modo que o custo global e o custo das etapas que compõem a obra sejam estimados com uma margem mínima de incerteza.

Da afirmação anterior, decorre a necessidade da existência de um projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes, que arcam com eventuais erros ou omissões na quantificação de cada serviço.

[...]

A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor. Deve se pautar no interesse público e estar sempre motivada. *Decorre desse entendimento que não existe regime de execução melhor que o outro, mas aquele que melhor atende ao interesse público no caso concreto.*

Portanto, sendo constatado pela equipe técnica que o projeto básico, bem como o projeto executivo estão dotados de alto grau de detalhamento, caberá a opção pela licitação em regime de empreitada por preço global.

Convém esclarecer que a análise realizada por esta assessoria compreende a verificação do preenchimento dos requisitos que a legislação estabelece, sem adentrar ao mérito, aos valores envolvidos bem como aos demais aspectos técnicos certificados pela Secretaria solicitante, já que tal conferência extrapola o viés jurídico.

4. Conclusões

O presente parecer se ateve apenas a aspectos legais da contratação pretendida, com base nos elementos fornecidos pela Secretaria, dentro dos limites de competência desta assessoria jurídica. Não foram analisados aspectos técnicos referentes ao projeto e orçamentos, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam da apreciação legal, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre a escolha do objeto a ser executado.

A análise do mérito quanto ao nexo de causalidade entre o presente processo e a situação emergencial que se pretende resolver não compete à assessoria jurídica, mas sim ao gestor.

Em face de todo o exposto, **entendendo a autoridade superior pela devida e cabal demonstração da situação emergencial, que não possa aguarda o**





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

decurso do processo licitatório, a contratação poderá ser realizada com fundamento no inciso VIII, do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, nos limites e nas quantidades necessárias para solucionar a situação emergencial, desde que o preço proposto esteja de acordo com o praticado pelo mercado, saneados eventuais apontamentos realizados neste parecer, desde que apresentadas todas as negativas fiscais não apresentadas ou, se apresentadas, por ventura, vencidas.

Deverá ser garantida ampla publicidade do referido processo, através do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura da formalização e/ou da autorização da contratação, conforme inciso II, do art. 94 da nova Lei de Licitações.

No presente caso, ainda que não comporte atribuição jurídica o julgamento da emergência/excepcionalidade da situação, pondera-se que compete à Secretaria de Saúde planejar suas ações e manter os devidos processos licitatórios vigentes para garantir a execução dos serviços e das obras. Desta forma, recomenda-se a instauração de devido processo administrativo, a fim de apurar eventuais responsabilidades.

Neste sentido, ensina Marçal:

Havendo risco de lesão de interesses, a ausência da licitação adequada e tempestiva não se constitui em fator impeditivo da contratação emergencial. Se essa contratação direta for indispensável para neutralizar o risco de danos irreparáveis, impõe-se a sua efetivação. Isso não elimina a responsabilização do agente que omitiu as providências necessárias para a realização da licitação.

[...]

Ou seja, a desídia administrativa não poderá redundar na concretização de danos irreparáveis aos valores buscados pelo Estado, mas se resolverá por outra via. Comprovando-se que, mediante licitação formal e comum, a Administração teria obtido melhor resultado, o prejuízo sofrido deverá ser indenizado pelo agente que omitiu as providências necessárias. Ademais disso, deverá punir-se exemplarmente o agente público que omitiu o desencadeamento da licitação.⁸ (grifamos e sublinhamos)

Destaca-se, por fim, a orientação normativa nº 11/2009 da AGU, assim estabelece, em analogia:

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

A contratação direta com fundamento no inciso IV do art. 24, da Lei Federal nº 8666/1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese em que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei. (grifamos e sublinhamos)

Por último, cumpre esclarecer 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 (art. 73), já que constitui ilícito penal admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, conforme prevê o art. 337-E do Decreto-Lei nº 2.848/1940.

S.m.j., é o parecer.

Encaminha-se para apreciação e decisão da autoridade superior.

Bento Gonçalves, 11 de dezembro de 2025.

FERNANDA GROLI
Assessora Jurídica – OAB/RS 117.183

