

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Procedimento de Dispensa de Licitação n° 0001/2025 SEFAZ.

Objeto: Contratação de empresa especializada na entrega de carnês do imposto predial e territorial urbano (IPTU) referente ao exercício de 2025, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Fazenda, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: Secretaria Municipal de Fazenda.

1. DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria, o presente processo administrativo que trata da Contratação de empresa especializada na entrega de carnês do imposto predial e territorial urbano (IPTU) referente ao exercício de 2025, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Fazenda, Município de Parauapebas, Estado do Pará, **pelo período de 06 (seis) meses**, na modalidade de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 75, inciso VIII, da Lei n° 14.133/2021.

Para a contratação, a Secretaria Municipal de Fazenda – SEFAZ apresentou a justificativa de emergência de fls. 92-93, veja:

“No caso em análise, a necessidade de dispensa de licitação para a contratação emergencial de empresa especializada serviços de entrega e distribuição dos carnês de IPTU, referentes ao exercício de 2025, é juridicamente fundamentada pela ausência de providências que deveriam ter sido adotadas pela gestão anterior na condução de procedimento licitatório, ciente de que o fato gerador do imposto ocorre em janeiro de cada exercício, conforme determina a legislação tributária vigente. Tal inércia administrativa acabou por inviabilizar o procedimento licitatório regular, havendo, portanto, urgência na contratação.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) possui como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis localizados na zona urbana, surgindo a exigibilidade em de 1º de janeiro de 2025, conforme disciplina o artigo 5º, caput, e seu §1º, da Lei Complementar Municipal n° 23/2020:

Contudo, a inércia da gestão anterior quanto à condução de procedimento licitatório regular, comprometeu esse fluxo essencial de arrecadação. Tal omissão administrativa, agravada pela ocorrência do fato gerador do imposto já ter ocorrido, configura uma situação de urgência iminente, uma vez que o atraso na emissão e entrega dos carnês inviabiliza a arrecadação de uma receita tributária essencial para o financiamento das políticas públicas e o cumprimento das obrigações financeiras do Município.

O levantamento prévio parcial de arrecadação estimado para o exercício de 2025 aponta um valor total de R\$ 43.115.503,91 em IPTU lançado. Mesmo com a concessão do desconto de 40% para pagamentos antecipados, o valor previsto ainda é significativo, totalizando R\$ 25.869.302,35. Trata-se de um montante substancial e estratégico para o equilíbrio fiscal e a manutenção dos serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Vale ressaltar que o vencimento dos carnês de IPTU está previsto para 31 de março de 2025, sendo que sua entrega deve ocorrer até 30 dias antes dessa data.

Outro fator importante da necessidade de contratação justifica-se pelo aumento significativo na arrecadação observado no mês de janeiro de 2025, resultado direto da divulgação do PROGRAMA IPTU PREMIADO. Até o presente momento, o montante arrecadado atingiu R\$ 628.693,18, com um total de 111 contribuintes efetuando o pagamento dentro do período.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Esse crescimento na arrecadação evidencia o sucesso da iniciativa e, conseqüentemente, a ampliação da demanda por atendimento, processamento de pagamentos e suporte operacional na gestão tributária municipal. O aumento do fluxo de contribuintes requer maior agilidade no atendimento e na análise de possíveis pendências, garantindo que o processo ocorra de forma eficiente e transparente.

Além disso, a continuidade desse crescimento exige reforço na equipe responsável pelo gerenciamento das receitas municipais, evitando gargalos operacionais que possam comprometer a eficiência dos serviços prestados à população. Dessa forma, a contratação da empresa torna-se essencial para manter a qualidade e a celeridade na execução das atividades, assegurando o pleno funcionamento das ações de incentivo à arrecadação e o fortalecimento das finanças municipais.

Nos termos do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), em especial o disposto no artigo 142, a administração tributária tem o dever de constituir o crédito tributário, mediante lançamento, assegurando sua cobrança eficaz e regular. Para tanto, é fundamental que o município disponha de estrutura adequada e servidores em número suficiente para atender às demandas decorrentes da arrecadação tributária. Ainda, o artigo 37, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, determina que a administração fazendária deve atuar de forma eficiente, o que inclui garantir recursos humanos suficientes para a execução de suas atividades.

Dessa forma, a contratação visa garantir o cumprimento das normas tributárias e constitucionais, assegurando a arrecadação eficiente dos tributos municipais e a correta aplicação dos recursos públicos.

Para justificar os quantitativos pretendidos, a SEFAZ apresentou as seguintes considerações:

Os quantitativos para esta contratação foram baseados na estimativa de contribuintes do Município de Parauapebas e no histórico de distribuição de carnês de IPTU nos anos anteriores. A metodologia utilizada está detalhada no Documento de Formalização de Demanda, que embasa os cálculos da quantidade de carnês necessários, considerando a projeção de novos lançamentos e o reajuste tributário anual.

Para a escolha da empresa a ser contratada, a SEFAZ analisou as propostas comerciais de três empresas do ramo, bem como avaliou a habilitação técnica (fls. 131-133):

“Assim, foi identificado que a proposta da empresa OS FELIPES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA no valor de R\$ 250.800,00 (duzentos e cinquenta mil e oitocentos reais) demonstrou conformidade com as exigências técnicas estabelecidas no Termo de Referência, bem como, o preço ofertado por esta empresa possui caráter competitivo e adequado aos valores estimados por esta administração.

Para a contratação em tela, comprou-se o valor ofertado de R\$ 250.800,00 (duzentos e cinquenta mil e oitocentos reais) pela empresa OS FELIPES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA com o valor estimado para a contratação no valor de R\$ 302.500,000 (trezentos e dois mil quinhentos reais) conforme Mapa de Preço elaborado nos termos do art. 23, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/21 constante nos autos. Assim, a proposta apresentada foi considerada compatível com o valor estimado.

Diante disso, todas as propostas podem ser consideradas válidas e classificadas no certame.

*Considerando que o Licitante **OS FELIPES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA** ofertou a melhor proposta de preço para a contratação em tela o qual considera **VÁLIDA** e **ACEITA**, conforme demonstrado acima, passou-se à análise dos Documentos de Habilitação.*

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Conforme disposto na Clausula nº 10 e Anexo II do Termo de Referência apensados aos autos, que estabelece os critérios e a forma de seleção do fornecedor, conclui-se que aos requisitos de habilitação relativos à Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal e Qualificação Econômico-financeira foram devidamente ATENDIDOS pela licitante, que apresentou os seguintes documentos exigidos nesta fase, conforme segue: última alteração contratual juntamente com os documentos de habilitação do socio administrador (Conforme alínea "c", item 4, subitem 4.8, Anexo II do TR); Prova de Inscrição de Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica (Conforme alínea "a", item 4, subitem 4.10, Anexo II do TR); Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos e a Dívida Ativa da União (Conforme alínea "b", item 4, subitem 4.10, Anexo II do TR); Certidão Negativas de Débitos Estadual de Natureza Tributária e Não Tributária (Conforme alínea "c", item 4, subitem 4.10, Anexo II do TR); Certidão Negativa de Débitos Municipal (Conforme alínea "d", item 4, subitem 4.10, Anexo II do TR); Prova de Regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Conforme alínea "e", item 4, subitem 4.10, Anexo II do TR); Certidão Negativa de Débitos Trabalhista (Conforme alínea "f", item 4, subitem 4.10, Anexo II do TR); Certidão Cível Negativas de Falência e Concordata (Conforme alínea "a", item 4, subitem 4.13, Anexo II do TR).

No que tange à Qualificação Técnica, a licitante atendeu plenamente às exigências prevista nos subitens 4.14.1 e 4.14.2 do Anexo II do Termo de Referência, apresentando atestado(s) de capacidade técnica similares ao objeto da contratação. Desta forma comprovando a prestação de serviço de natureza e vulto similar ao objeto, que corresponde a 10% (dez por cento) da quantidade de impressões que se pretende contratar.

Em relação aos preços, verifica-se que os mesmos estão compatíveis aos preços estimados pela administração. Assim, a Administração pode proceder com a contratação sem qualquer irregularidade, em conformidade com a legislação vigente.

Além disso, todos os requisitos de habilitação exigidos na clausula de nº 10 e Anexo II do Termo de Referência, referentes à Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal, Qualificação Econômico-Financeira e Qualificação Técnica, foram devidamente cumpridos pela Licitante, conforme constatado nos autos deste relatório.

Diante do exposto, e considerando a conformidade dos documentos apresentados, a compatibilidade dos preços com os valores de mercado, bem como a conformidade com os requisitos legais de habilitação, conclui-se que a empresa OS FELIPES CONTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 21.679.573/0001-63 encontra-se APTA a ser contratada por esta administração."

Ressalta-se que é de total responsabilidade da SEFAZ a veracidade das informações carreadas aos autos, eis que se tratam de informações técnicas da própria secretaria solicitante.

Com amparo no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21, a Central de Licitações e Contratos autuou o pedido e elaborou a minuta de contrato, tendo encaminhado para análise jurídica.

Consta dos autos:

1. Documento de formalização da demanda (fls. 02-04).
2. Estudo Técnico Preliminar (fls. 06-14).
3. Contratação anterior feita pela Administração (fls. 15-24).
4. Análise de Risco (fls. 27-29).
5. Relatório de Cotação de Preço e anexo (fls. 30-35).



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

6. Pesquisa de preço (fls. 36-91).
7. Termo de Referência e anexos (fls. 92-114).
8. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 115).
9. Declaração de Pesquisa de Preço (fls. 116-117).
10. E-mail, encaminhado pela SEFAZ às empresas do comércio local de Parauapebas (fls. 118-122)
11. Proposta Comercial da empresa RAFA-TEC EMPREENDIMENTOS (fls. 123-124).
12. Proposta Comercial da empresa OS FELIPES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA (fls. 126-127).
13. Proposta Comercial da empresa TR SERVIÇOS DE LOCAÇÃO LIMITADA (IGO) (fls. 129-130).
14. Relatório de Conformidade de Proposta e Habilitação (fls. 131-133).
15. Documentos da empresa **OS FELIPES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, inscrita no CNPJ: 21.679.573/0001-63, na forma da Lei nº Lei nº 14.133/21 art. 68, I a VI e art. 69, inciso I e II: instrumento particular de alteração e consolidação da sociedade limitada e comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ (fls. 134-141); Regularidade Fiscal e Trabalhista: Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União (fls. 142); Certidão de Regularidade de Natureza Tributária e Não Tributária (fls. 143-144); Certidão Negativa de Débitos Municipal (fls. 145); Certificado de Regularidade do FGTS-CRF (fls. 146); Certidão Negativa Trabalhista (fls. 147); Alvará de localização e funcionamento (fls. 148); Declaração de que não emprega menor (fls. 150); Certidão de Falência (fls. 151) atestado de capacidade técnica (fls. 154); Certidão negativa Correccional (fl. 172); Certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (fls. 173); Certidão negativa de licitantes inidôneos do TCU (fls. 174).
16. Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 155).
17. Minuta de Contrato (fls. 175-183)

Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo à esta Assessoria Jurídica para a devida análise, nos termos do art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

O § 4º do artigo 53 também estabelece, ainda, que a Assessoria Jurídica também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas:

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal nº 01/2011, assim dispõe:

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município: (...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e contratações diretas, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Por oportuno, destaque-se que, em se tratando de procedimento emergencial, escapa às competências desta Assessoria Jurídica a análise quanto à configuração ou não da emergência, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público. É nesse sentido, inclusive, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a atuação do órgão de assessoramento jurídico em tais casos. Confira-se:

*Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. **No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade**, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. **Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente.** Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952).*

Assim, deixa-se assentado, desde já, **que não cabe a esta Assessoria Jurídica se manifestar sobre a existência ou não da situação de emergência relatada pelo Administrador competente**, que deverá se responsabilizar por suas declarações.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.*

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

3. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133/2021- CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.

Conforme o permissivo previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição da República, a Lei nº 14.133/2021 prevê, em seus artigos 74 e 75, hipóteses em que a contratação será feita de forma direta.

Assim, especificamente na ocorrência de uma situação emergencial que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, permite a contratação direta, por dispensa de licitação:

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;

Oportuno registrar que se considera como situação emergencial, asseguradora da regular dispensa de licitação, aquela que precisa ser atendida com urgência, objetivando a não ocorrência de prejuízos, não sendo comprovada a desídia do Administrador ou falta de planejamento.

É de se ter em mente que contratação direta, com base no inc. VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, visa efetivamente afastar os efeitos das emergências e não suas causas. Portanto, a possível causa da emergência deve ser apurada para que se verifique se foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipóteses ensejadoras da responsabilização do agente que deu causa.

No caso em exame, **consta nos autos justificativa acerca da situação de emergência, a qual ensejou a pretensa contratação nos termos do artigo 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/2021.**

Observa-se, que a SEFAZ informa que há “No caso em análise, a necessidade de dispensa de licitação para a contratação emergencial de empresa especializada serviços de entrega e distribuição dos carnês de IPTU, referentes ao exercício de 2025, é juridicamente fundamentada pela ausência de providências que deveriam ter sido adotadas pela gestão anterior na condução de procedimento licitatório, ciente de que o fato gerador do imposto ocorre em janeiro de cada exercício, conforme determina a legislação tributária vigente. Tal inércia administrativa acabou por inviabilizar o procedimento licitatório regular, havendo, portanto, urgência na contratação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) possui como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis localizados na zona urbana, surgindo a exigibilidade em de 1º de janeiro de 2025, conforme disciplina o artigo 5º, caput, e seu §1º, da Lei Complementar Municipal nº 23/2020:

Contudo, a inércia da gestão anterior quanto à condução de procedimento licitatório regular, comprometeu esse fluxo essencial de arrecadação. Tal omissão administrativa, agravada pela ocorrência do fato gerador do imposto já ter ocorrido, configura uma situação de urgência iminente, uma vez que o atraso na emissão e entrega dos carnês inviabiliza a arrecadação de uma receita tributária essencial para o financiamento das políticas públicas e o cumprimento das obrigações financeiras do Município.

O levantamento prévio parcial de arrecadação estimado para o exercício de 2025 aponta um valor total de R\$ 43.115.503,91 em IPTU lançado. Mesmo com a concessão do desconto de 40% para pagamentos antecipados, o valor previsto ainda é significativo, totalizando R\$ 25.869.302,35. Trata-se de um montante substancial e estratégico para o equilíbrio fiscal e a manutenção dos serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Vale ressaltar que o vencimento dos carnês de IPTU está previsto para 31 de março de 2025, sendo que sua entrega deve ocorrer até 30 dias antes dessa data.

Outro fator importante da necessidade de contratação justifica-se pelo aumento significativo na arrecadação observado no mês de janeiro de 2025, resultado direto da divulgação do PROGRAMA IPTU PREMIADO. Até o presente momento, o montante arrecadado atingiu R\$ 628.693,18, com um total de 111 contribuintes efetuando o pagamento dentro do período.

Esse crescimento na arrecadação evidencia o sucesso da iniciativa e, conseqüentemente, a ampliação da demanda por atendimento, processamento de pagamentos e suporte operacional na gestão tributária municipal. O aumento do fluxo de contribuintes requer maior agilidade no atendimento e na análise de possíveis pendências, garantindo que o processo ocorra de forma eficiente e transparente.

Além disso, a continuidade desse crescimento exige reforço na equipe responsável pelo gerenciamento das receitas municipais, evitando gargalos operacionais que possam comprometer a eficiência dos serviços prestados à população. Dessa forma, a contratação da empresa torna-se essencial para manter a qualidade e a celeridade na execução das atividades, assegurando o pleno funcionamento das ações de incentivo à arrecadação e o fortalecimento das finanças municipais.

Nos termos do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), em especial o disposto no artigo 142, a administração tributária tem o dever de constituir o crédito tributário, mediante lançamento, assegurando sua cobrança eficaz e regular. Para tanto, é fundamental que o município disponha de estrutura adequada e servidores em número suficiente para atender às demandas decorrentes da arrecadação tributária. Ainda, o artigo 37, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, determina que a administração fazendária deve atuar de forma eficiente, o que inclui garantir recursos humanos suficientes para a execução de suas atividades.

Dessa forma, a contratação visa garantir o cumprimento das normas tributárias e constitucionais, assegurando a arrecadação eficiente dos tributos municipais e a correta aplicação dos recursos públicos."

A Lei nº 14.133/2021 deixa claro no artigo 72, que a observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento, deve-se ater à instrução processual, com suas fases, formalização da demanda, estimativa da despesa, pareceres técnicos e jurídico, demonstração da compatibilidade da previsão dos recursos orçamentários, preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, razão da escolha do contratado, justificativas do preço, decisão da autoridade superior e publicações, visando sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

Vejamos, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho¹, *in verbis*:

A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação.

(...) os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

(...) a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação.

No mesmo sentido, o Professor Ronny Charles Lopes Torres², ensina que:

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), o legislador ressalvou hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista neste estatuto. Vale lembrar que essas hipóteses de ressalva encontram fundamento no próprio texto constitucional uma vez que o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os contratos feitos pela Administração, já inicia seu texto resguardando "ressalvados os casos especificados na legislação".

Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica. Nesse sentido Adilson Abreu Dallari destacou que "Nem sempre, é verdade, a licitação leva a uma contratação mais vantajosa. Não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, é o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência".

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2000. Pág. 228/229 e 292/294.

² Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas/Ronny Charles Lopes Torres – 14.ed.,ver.,atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 421.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Mesmo sem a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades licitatórias, a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos. Prática correta e que atende ao interesse público é a realização de pesquisa de preços com empresas do mercado, de forma a identificar o valor aproximado da contratação. Por conta disso, Marçal Justen Filho sugere que a contratação direta seria uma "modalidade anômala de licitação".

Em sua obra, o autor lembra aresto do TCU que fortalece seu entendimento: O processo administrativo pelo qual a Administração Pública - sem escolher uma das modalidades de licitação previstas na legislação - realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. No mesmo sentido, Antônio Flávio Costa, já destacava que a contratação direta não diverge da licitação, porquanto, assim como aquela, trata-se de procedimento, sendo esta a sua natureza.

Concordamos com esse raciocínio. A licitação é um trajeto entre a pretensão contratual e o fornecedor escolhido para atendê-la. Sob certo aspecto, as hipóteses de contratação direta representam formas otimizadas para percorrer este trajeto, autorizadas pelo legislador, mas que não podem se afastar das premissas básicas de um procedimento licitatório, como a busca de atendimento à finalidade pública e respeito a princípios basilares como a impessoalidade e moralidade, entre outros.

A Lei nº 14.133/21, em seu art. 72, estabelece a necessidade da realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos, o que reforça a contratação direta como procedimento otimizado de "licitação".

Nesse passo, o Tribunal de Contas da União³ possui entendimento firmado de que **"Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...)".**

E, por sua vez, a referida dispensabilidade de licitação, fundamentada no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, condiciona-se ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- Situação de emergência ou calamidade pública;
- Urgência no atendimento à situação; e
- Contratação como meio efetivo para afastar o risco.

E, deve-se, ainda, destacar que é a supremacia do interesse público que embasa a exigência da tratada contratação.

No entendimento do Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral⁴, a contratação direta (fundamentada no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021), não é hipótese de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação (e não basta ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual). E, em uma de suas obras⁵ este jurista disse que:

A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência.

³ In Decisão nº 955/2002 – Plenário.

⁴ Advogado em São Paulo. Consultor e Parecerista em Direito Administrativo. Ex-Professor de Direito Econômico na Faculdade de Direito da PUC/SP.

⁵ In Licitações nas Empresas Estatais. São Paulo: McGraw Hill, 1979, p. 54.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Para a identificação da situação de emergência, não basta que o gestor enxergue os fatos como graves, é necessário que a concretização do princípio da obrigatoriedade de licitação vá ao encontro com valores maiores perseguidos pela Administração, com o interesse público ou com o ordenamento de um modo geral.

Não há sentido a deflagração de um procedimento licitatório, com todos os melindres de sua fase interna e externa, se após o seu término de nada servir a contratação ou muitos bens e valores já estejam violados, implicando, deveras, na morosidade e ineficiência da atividade administrativa.

O administrador em casos de emergência está diante de uma problemática que deve ser resolvida segundo a perspectiva dos valores, precisa indagar se a necessidade de realização da atividade administrativa não suporta o lapso temporal para o término de um procedimento licitatório e se o não desenvolvimento da tarefa implicaria em um prejuízo evidente para o atendimento do interesse público.

Observa-se, assim, que a dispensa de licitação prevista no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, pressupõe a ocorrência de situação, na qual, o lapso temporal necessário para realizar o procedimento licitatório, em todas as suas fases, viria a impedir a adoção oportuna de medidas necessárias para evitar danos irreparáveis, tornando, assim, ineficaz a contratação administrativa. Desse modo, até que fosse concluída a licitação, o dano já teria ocorrido. Em suma, trata-se de hipótese na qual não é possível ao administrador aguardar o período necessário ao trâmite normal do procedimento licitatório.

Na hipótese de se verificar que o cumprimento do prazo máximo determinado para execução do objeto é incompatível com a realização de uma licitação, deve a Administração Pública escolher, para contratação direta, um executante (no caso, uma empresa) que possua capacidade jurídica, regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com a complexidade e o porte do objeto a ser executado.

Ademais, a executante há de ser de absoluta confiança, já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar. E ao dispensar a licitação para uma contratação com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social (*o interesse determinante da não realização da licitação é o interesse social e não o da Administração*), apesar da medida excepcional tomada.

Deve, no entanto, ficar devidamente documentada nos autos a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário à realização do procedimento licitatório ordinário. Nessa esteira, a Corte de Contas possui entendimento firmado no sentido de que **“nas contratações diretas fundadas em emergência, 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)”**.

Como bem expressou Hely Lopes Meirelles⁶, *“o reconhecimento da emergência é de valoração subjetiva, mas há de estar baseado em fatos consumados ou iminentes, comprovados ou previstos, que justifiquem a dispensa de licitação”*.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar graves danos à saúde das pessoas, a dispensa de licitação estará legalmente autorizada. No entanto, à Área Técnica coube o dever de avaliar se o procedimento de dispensa por emergência é o único meio adequado, efetivo e eficiente para sanar o dano

⁶ MEIRELLES, Op.Cit., p. 98.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

iminente, pois caso haja outra forma de conter o dano até que seja concluída a licitação, deve ser esta a medida adotada.

Importante destacar que, como o próprio texto legal já determina, a contratação emergencial deve se dar pelo tempo máximo para atendimento à situação emergencial. A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2988/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)".

"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 | Relator: AUGUSTO SHERMAN)".

Assim, alerta-se ao administrador que a contratação emergencial **não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.**

Por outro lado, deve-se salientar a principal questão tratada em processos licitatórios: **o planejamento exercido pelo Órgão contratante.**

Diferente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 conferiu tratamento abrangente para a fase de planejamento, nomeada na nova Lei como fase preparatória.

Além de apontar e descrever etapas da fase de planejamento, a Lei nº 14.133/2021 deixou evidente a preocupação em torno da necessidade de os órgãos e entidades, por meio de sua alta administração, implementarem ações de governança e gestão de riscos, com o objetivo de, além de atender os objetivos expressos na Lei para os processos licitatórios, "*promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações*" (art. 11, parágrafo único).

Portanto, a nova Lei de Licitações vai muito além do planejamento individual de cada processo de contratação. Destaca o dever de boa governança sobre a atividade de contratação pública, de forma que os agentes públicos responsáveis implementem medidas, instrumentos, de programação e gestão de riscos para as contratações globalmente pensadas.

Delineado o planejamento em torno de todos os processos de contratação a serem realizados em determinado exercício, a Lei nº 14.133/21 preocupou-se também com o planejamento específico de cada contratação a ser realizada, o qual deverá estar em sintonia com os instrumentos macro de planejamento de contratações e orçamento, bem como **"abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação"**, conforme dispõe o art. 18 da referida Lei:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...).

A doutrina majoritária dispõe que a nova visão de contratação pública considera o processo de forma ampla, integrada e com precisão, além de estruturada em três fases distintas: a fase interna, de planejamento; a fase externa, que seleciona a melhor proposta para a Administração, em termos de custo-benefício; e a terceira fase, de execução contratual.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A nova visão do processo de contratação centraliza-se na ideia de que é o planejamento a fase mais importante, ao contrário da visão tradicional, que prioriza a licitação (fase externa) ou o contrato administrativo. É principalmente na fase de planejamento que surgem os grandes problemas e dificuldades que terão de ser enfrentados, tratando-se da fase mais importante, e da qual as outras fases dependem. Essa nova visão parte da certeza de que é o planejamento (fase interna) que condiciona todas as demais fases e etapas do processo e determina ou não o sucesso da contratação.

A melhor forma de evitar as falhas mais frequentes nos processos de contratação, ocorre mediante um planejamento minucioso, que permita à Administração, em síntese: a) identificar suas principais necessidades; b) **definir adequadamente os quantitativos que serão necessário para o atendimento da demanda**; c) averiguar a periodicidade da contratação e o cabimento do Sistema de Registro de Preços; d) **delimitar adequadamente o objeto, definindo características específicas que atendam a necessidade da instituição, mas com a devida cautela para não restringir indevidamente a competitividade**; e) realizar ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação. Para o alcance desses objetivos, torna-se imprescindível a elaboração do Termo de Referência, o qual servirá de parâmetro para a elaboração do Edital, e deverá descrever, de forma precisa e adequada, quais as necessidades da Administração e os termos da contratação almejada. Portanto, o planejamento do processo licitatório é de suma importância na licitação.

Como já informado ao norte, não há nos autos informações acerca de quando surgiu a emergência que ensejou a presente contratação direta, há apenas informações quanto a necessidade e importância do objeto em tela.

A Lei nº 14.133/2021 inovou, de forma acertada, ao prever contratação direta nos casos de emergência que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos, reconhecida pela jurisprudência como "emergência fabricada" - quando a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível e posteriormente faz uma contratação direta, ou seja, sem o devido processo licitatório, amparada em suposta situação emergencial. Isso porque, o cidadão não poderá ser prejudicado duas vezes: uma pela má gestão ou inércia do administrador e outra pela ausência da contratação.

Mesmo nestes casos, **a jurisprudência do TCU, atualmente, vem admitindo, diante da análise do caso concreto, a contratação direta emergencial nos casos de falta de planejamento da Administração, responsabilizando os gestores que não providenciaram em tempo o devido processo de licitação.**

Veja que o inciso VIII do artigo 75 da Nova Lei de Licitações incluiu em sua redação a *"situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos"*. Percebe-se que a aludida Lei previu expressamente a hipótese de contratação direta quando houver risco ao interesse público.

Assim, a Lei nº 14.133/21, através dessa previsão, evidenciou que os serviços públicos são instrumentos fundamentais para a viabilização de prestações necessárias para garantia de direitos fundamentais. Logo, esses serviços devem ser prestados de maneira contínua. A interrupção na prestação desses serviços pode comprometer o atendimento de necessidades fundamentais a toda coletividade, causando risco de danos relevantes.

Vale registrar, ainda, que a Lei nº 14.133/21 trouxe a previsão no §6º, do art.75, estabelecendo da forma que segue:

§ 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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial”.

O citado dispositivo se refere às situações, já abordadas acima, em que a Administração não adota as providências necessárias para realização do procedimento licitatório de maneira tempestiva, deixando o prazo de um contrato se findar sem o certame necessário para celebração de um novo contrato, gerando, assim, a denominada “emergência fabricada”.

A Nova Lei, desta forma, dispõe expressamente que, existindo risco de lesão a direitos em virtude da falta de planejamento do Poder Público, que não realizou a licitação a tempo, impõe-se a efetivação da contratação direta emergencial, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à emergência.

Registre-se, nesse sentido, a doutrina de Juliano Heinen⁷:

Devemos ter em mente que esta situação de emergência não pode ser “criada”, ou seja, ela decorre de uma desídia “proposita” de uma autoridade pública, a qual deixa de tomar as medidas necessárias, quando deveria agir – “emergência fabricada” ou “emergência ficta”. Exemplo: diante de serviços contínuos e essenciais, o Poder Público deverá iniciar a licitação antes mesmo de findar o contrato em curso, e não esperar este acabar para somente então se começar a cogitar em nova contratação por meio de um certame. Veja que a calamitosa situação de ausência de tais serviços seria caso de uma “emergência” decorrente da desídia do gestor público competente a promover um regular procedimento licitatório.

No mesmo sentido, comenta Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁸:

“A contratação emergencial é possível mesmo na hipótese em que a situação de emergência seja atribuída ao agente público (emergência “fabricada” ou “provocada”), sob pena de não se atender o interesse da coletividade. Nesse caso, todavia, a Administração, após a contratação, deverá apurar a responsabilidade do agente. Exemplo: agente público, por desídia, permite a expiração do prazo de contrato em vigor, cujo objeto é o fornecimento de serviços contínuos a determinado hospital. No caso, o agente não adotou os procedimentos necessários à realização de nova licitação para evitar a descontinuidade do serviço, nem prorrogou o prazo do contrato. A contratação emergencial poderia ser formalizada, mas o agente deverá ser responsabilizado”.

É de assinalar, nesse aspecto, o dever de planejamento e da boa gestão dos recursos públicos, como forma de otimizar o melhor dispêndio de verba pública, garantir a competitividade e a isonomia entre os interessados em contratar com a administração e adequar ou mesmo reduzir os gastos públicos, ante a seleção de proposta mais vantajosa no bojo de processo licitatório regular.

No mais, partiremos da premissa de que a área técnica da SEFAZ observou os contrapontos acima delineados e com relação aos itens que constam na planilha, entendeu que são todos necessários para afastar potenciais danos ao interesse público, não podendo, por ora, esperar que se finalize um processo licitatório ordinário.

4. DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA – ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021.

⁷ HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – Lei nº 14.133/2021. 4ª ed., rev., atual., e ampl. - São Paulo. Editora Juspodivm. 2024. p. 649.

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647484. Acesso em: 19 jan. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 72, prevê que o processo de contratação direta, que inclui a hipótese de dispensa motivada por situação emergencial, deve ser necessariamente instruído com:

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, Termo de Referência 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.

No caso dos autos, foram apresentados o Documento de Formalização da Demanda, a Análise de Riscos, Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

Inobstante, acerca da fase preparatória, devemos ainda ressaltar o art. 18, *caput* e o inciso VII do *caput* do art. 12, mencionado no referido artigo, e ambos dispõem:

*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; (...)

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (...)

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Inicialmente, o Documento de Formalização de Demanda (DFD) é um dos pilares da nova Lei de Licitações, que estabelece um processo mais transparente e eficiente para a contratação de serviços e aquisição de bens pelo poder público. O DFD é um documento preparatório que detalha as necessidades de um órgão público antes da abertura de um processo licitatório. Ele serve como um instrumento de planejamento que assegura a definição clara dos objetivos, requisitos e critérios de seleção para a contratação desejada. Como o próprio nome já diz, é o primeiro documento para dar início a um processo de aquisição de produtos ou serviços, portanto é o documento que formaliza a demanda da unidade solicitante.

A análise de riscos, por sua vez, no âmbito da nova Lei de Licitações, constitui uma etapa do planejamento que se situa entre o estudo técnico preliminar e o Termo de Referência.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Não constitui uma etapa ou parte de nenhum desses instrumentos, embora seu resultado deva ser considerado na elaboração do Termo de Referência. Identificada a melhor solução a ser contratada, deve-se retirá-la do ambiente abstrato, que somente enxerga as condições ideais de execução, e identificar quais circunstâncias supervenientes podem prejudicar o desenvolvimento da licitação e o alcance dos fins pretendidos com a contratação.

Essas ocorrências, que poderão ser de natureza institucional, de mercado, ambiente físico, econômicas, entre outras, são chamadas de *riscos*, e devem ser identificadas com base tanto na *experiência acumulada* pela Administração, no desempenho da sua atividade contratual, como também em *normas técnicas ou outros documentos* que, eventualmente, se ocupem de identificar riscos no segmento de mercado em que se insere a contratação. Uma vez levantados esses riscos, eles deverão ser organizados e devidamente tratados.⁹

Observa-se que houve o atendimento aos incisos II e VII, do destacado art. 72 pois, conforme se depreende dos documentos de fls. 81-103, 245-259 e 348-352, foi realizada a pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, foi apresentada justificativa da escolha daqueles fornecedores e foram obtidos os orçamentos com menos de 6 (seis) meses de antecedência, conforme preconizado na Instrução Normativa nº 65/2021 SEGES, que estabelece o que segue:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Veja que o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, estabelece que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
(...)

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU há muito tempo sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014– Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três

⁹ [O que é análise de risco e quando deve ser realizada: no ETP, TR ou em apartado? | Blog da Zênite \(zenite.blog.br\).](#)



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

O TCU aplica este entendimento mesmo quando tratar-se o procedimento de dispensa de licitação fundamentada na situação de emergência, vejamos:

“quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inc. iv, da lei nº 8.666/1993, é indispensável a consulta ao maior número possível de fornecedores ou executantes para o integral atendimento dos incisos ii e iii do parágrafo único do art. 26 da lei nº 8.666/1993, a fim de que efetivamente possa ser selecionada a proposta mais vantajosa para a administração” (acórdão nº 955/2011- plenário).

“quando da aquisição de bens ou contratação de serviços com licitação dispensável, nos casos autorizados pela lei nº 8.666/1993, realize prévia pesquisa de preços no mercado local e, em caso de necessidade de contratações diversas de mesma natureza, atente para a necessidade de revezamento de fornecedores e/ou a juntada de cotações de diferentes fornecedores nos respectivos processos, além de evitar o fracionamento de despesas, observando-se os limites do art. 24 da supracitada lei” (acórdão nº 1.038/2011- plenário).

Quanto ao atendimento do requisito previsto no inciso IV, verifica-se que consta a Indicação do Objeto e do Recurso, todavia ausente a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, devidamente assinada pela Autoridade Competente.

Quanto a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, previsto no inciso V do citado artigo 72, foi juntado aos autos os documentos de fls. 134-154, dentre os quais, constam os seguintes documentos: Cópia do Contrato Social; Comprovante do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica; certidões de regularidade fiscal e trabalhista. Frise-se que a SEFAZ realizou a análise da documentação de habilitação da empresa escolhida, conforme relatório de fls. 131-133.

Frise-se que a análise da justificativa de preços, bem como a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, **cabará** à Controladoria Geral do Município, conforme trataremos em tópico próprio.

O inciso VI, que exige a indicação da razão da escolha do contratado, restou atendido porquanto o conjunto dos documentos referidos bem demonstrou que recaiu sobre a empresa OS FELIPES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, por ser a empresa que ofereceu a proposta mais vantajosa, com o menor preço nas cotações apresentadas, e que preenche os requisitos relativos à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e trabalhista, o que foi atestado pela SEFAZ.

Quanto a necessidade de autorização da Autoridade Competente, requisito previsto no inciso VIII do artigo 72, consta nos autos, a autorização para abertura deste procedimento de dispensa de licitação para contratação emergencial do objeto em tela, a qual está devidamente assinada pelo Secretário Municipal Da Fazenda, Sr. Glauton de Sousa Silva.

E o inciso III é atendido pela emissão deste Parecer Jurídico. Desta forma, imperioso reconhecer que houve a instrução do processo de dispensa de licitação.

5. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

"Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de **controle interno do próprio órgão ou entidade**;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.**"

A Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

"Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...)"

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos **Órgãos Centrais** de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a **assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a indicação orçamentária, bem como se os quantitativos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Obras, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade da pesquisa e valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com os valores praticados pela empresa a ser contratada, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

6. DAS RECOMENDAÇÕES QUANTO AO PROCEDIMENTO

I. Recomenda-se que a área técnica da SEFAZ se certifique do cumprimento do Item 4.14 do anexo II do Termo de Referência.

II. Recomenda-se a juntada do Balanço Patrimonial do ano de 2024 e 2023.

III. Recomenda-se que seja juntada a documentação da Sócia Rosangela Sampaio de Sousa.

IV. Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos; e sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado na data de assinatura do contrato.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

V. Recomenda-se que seja providenciado, com MÁXIMA URGÊNCIA, a tramitação do processo licitatório com o mesmo objeto do procedimento ora em análise, devendo ser rescindido o contrato referente a esta emergencial, tão logo seja concluído o processo ordinário.

VI. Que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, em sítio eletrônico oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021) e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, conforme art. 94 da Lei nº 14.133/21.

VII. Recomenda-se que sejam conferidos com os originais todos os documentos em cópia simples.


Ressalta-se que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

7. DA CONCLUSÃO

Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, **OPINAMOS** pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, nos termos aqui solicitados, que visa a Contratação, **em caráter de urgência**, de empresa especializada na entrega de carnês do imposto predial e territorial urbano (IPTU) REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2025, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Fazenda, Município de Parauapebas, Estado do Pará, *desde que sejam observados todos os termos deste Parecer e que sejam cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.*

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência.

Parauapebas/PA, 02 de abril de 2025.


EDUARDO HENRIQUE SILVA DE ALMEIDA
Assessor Jurídico de Procurador
Decreto nº 062/2025

HYLDER MENEZES DE ANDRADE
Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025