COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0662
Rubrica

MUNICIPIO DE PARAUAPEBAS - 22980999000115

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Procedimento de Dispensa de Licitação n° 7/2025-02 SEMURB.
Objeto: Contratação emergencial de serviços de coleta e manejo de resíduos sólidos e limpeza de vias públicas no Município de Parauapebas, Estado do Pará.
Interessado: Secretaria Municipal de Urbanismo.

1. DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria, o presente processo administrativo que trata da Contratação, **em caráter de urgência**, de empresa especializada em serviços de coleta e manejo de resíduos sólidos e limpeza de vias públicas no 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 Urbanismo - SEMURB apresentou a justificativa de emergência, veja:

> *"**DA JUSTIFICATIVA DA EMERGENCIALIDADE VINCULADA À NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO:***
> *As situações emergenciais no âmbito das contratações públicas são observadas nas ocasiões em que a utilização do procedimento licitatório ordinário, com os prazos e formalidades previstos na lei, possa causar prejuízo, comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou provocar prejuízo de maneira relevante nas atividades prestadas pela Administração Pública.*
>
> *Essas situações emergenciais podem ser decorrentes de eventos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências desproporcionais, e destacam a imperiosa necessidade de implementação de um regime jurídico extraordinário e flexível para atender a contento esses eventos. Tal regime deve ser capaz de oferecer soluções rápidas e eficazes para os desafios apresentados, diferenciando-se do regime jurídico que se aplica em condições de normalidade social, econômica, ambiental e institucional, já que esse regime de normalidade se demonstra ineficaz em situações emergenciais.*
>
> *No campo doutrinário, observa-se uma gama abrangente de definições que tem como ponto fulcral a modificação fática na qual se constata a ineficiência do sistema ordinário de licitações para dar frente as situações observadas em concreto. O professor Marçal Justen Filho (2021, pág 1040) assim trata o conceito de emergência:*
>
> > *"A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anomala (emergencia) conduzira a um sacrificio de valores se for mantida a disciplina juridica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo. No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. A demora em realizar a prestação produziria risco de sacrificio de valores tutelados pelo ordenamento jurídico Como a licitação pressupõe certa delonga para seu tramite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrificio a esses valores."*
>
> *No mesmo caminho, pontua-se a recente Medida Provisória 1.221/2024, que estabelece medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, destinados a mitigar os impactos decorrentes de estados de calamidade pública.*

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0663
Rubrica

Esta disposição legislativa foi formulada em resposta à maior tragédia climática já registrada na história do Rio Grande do Sul, ocorrida, notadamente, nos meses de abril e maio de 2024 e que exigiu do Poder Pública a realização de um novo e específico arcabouço normativo para auxiliar na reconstrução do Estado-Membro. Essa disposição tampouco será analisada com maiores detalhes em razão de sua especificidade e aplicabilidade apenas para a situação emergencial especificada, porém a partir desta, foi possível vislumbrar a necessidade de se ter um entendimento mais "flexivel" a depender da complexidade do caso em concreto.

No tocante à profundidade da contratação, o Tribunal de Contas da União vem adotando um entendido restrito do instituto, limitando a contratação emergencial ao mínimo necessário a afastar as situações urgentes e resguardar os interesses defendidos. Nesse sentido: "O objeto da contratação direta fundamentada em dispensa de licitação por emergência não pode extrapolar a finalidade estrita de afastar os riscos urgentes (art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021)" (Acórdão 1340/2024-Plenário, Relator: Augusto Sherman).

Ainda no campo doutrinário, essa corrente que limita a contratação emergencial também prevalece. Sobre o tema, assim defende o professor Marçal Justen Filho (2021, pág. 1052):

> *"A contratação direta fundada no inc. VIII, do art. 75 deverá objetivar apenas a eliminação do risco de dano ou prejuízo, ressalvada a hipótese em que uma solução diversa possa propiciar uso mais eficiente para os recursos públicos. Sob um certo ângulo, trata-se de aplicar o princípio da proporcionalidade, no sentido de que a providência a ser adotada sem licitação deve ser a mínima necessária para assegurar a eliminação da emergência ou para neutralizar os danos potencialmente dela decorrentes."*

A contratação emergencial, assim como os demais casos de contratação direta, exige, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, que inclui a apuração e comprovação das condições legais para a dispensa de licitação.

Nisto, é sabido da existência de um procedimento ordinário já instaurado e encaminhado para a Contratação em epigrafe, a qual atenderia a contento a administração em suas necessidades, com base nos estudos realizados previamente e considerando-neste caso, o contrato ainda em vigência e seus respectivos quantitativos e especificidades serviram como start para a deflagração do Processo Administrativo nº 008/2025-SEMURB, já em curso.

Tanto o procedimento ordinário quanto a situação emergencial então caracterizada visam implementar soluções planejadas e tecnicamente adequadas que garantam a conservação. higienização e manutenção das áreas urbanas, rurais do município.

Sendo os serviços de limpeza urbana essenciais para a preservação da saúde pública. A coleta regular e eficiente dos resíduos sólidos evita a proliferação de vetores de doenças, como roedores e insetos, que podem causar surtos epidemiológicos. Além disso, a manutenção da limpeza em áreas públicas contribui significativamente para a qualidade do ar e da água, prevenindo a contaminação dos recursos naturais.

Ao garantir que os resíduos sejam coletados, transportados e destinados corretamente, o município promove um ambiente mais saudável para seus habitantes. Isso é particularmente importante em Parauapebas, onde o crescimento populacional exige soluções eficazes para o manejo dos resíduos.

No âmbito socioeconómico, a prestação eficiente desses serviços tem um impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos. Um ambiente limpo atrai investimentos e turismo,

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0661
Rubrica

além de valorizar as propriedades locais. Empresas que operam em setores como mineração, comércio e serviços se beneficiam diretamente de uma cidade bem cuidada, pois isso melhora as condições gerais para negócios e trabalhadores.

Parauapebas é conhecida por sua forte atividade mineradora, sendo sede de grandes empresas, como a Vale S.A., que opera o complexo minerador de Carajás. A presença dessas empresas não só impulsiona a economia local através da geração de empregos diretos e indiretos, mas também demanda uma infraestrutura urbana robusta para suportar suas operações.

Além da mineração, o comércio local e pequenas indústrias também desempenham papéis significativos no desenvolvimento económico do município.

A eficiência nos serviços de limpeza urbana garante que essas atividades possam prosperar em um ambiente seguro e saudável.

A contratação de empresa especializada busca assegurar que os serviços sejam prestados com alta qualidade e eficiência. Isso implica na utilização de tecnologias modernas e práticas sustentáveis que otimizem os processos de coleta e destinação final dos resíduos. A economicidade é outro fator crucial; ao otimizar recursos financeiros, o município pode investir em outras áreas prioritárias sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

Assim como já citado, reitera-se que o interesse público é o norteador principal da contratação. Ao priorizar ações que beneficiem toda a comunidade, desde as áreas urbanas densamente povoadas até as regiões rurais e indígenas mais remotas, o município reforça seu compromisso com a inclusão social e a equidade no acesso aos serviços básicos.

Em suma, a contratação objetiva não apenas atender às necessidades imediatas de saneamento básico em Parauapebas, mas também estabelece as bases para um desenvolvimento sustentável continuo. Ao integrar saúde pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico em suas diretrizes operacionais, ele se alinha com os objetivos estratégicos do município para promover um futuro próspero para todos os seus habitantes.

Ainda nesse caminho, seguem ensinamentos do professor Ronny Charles Lopes de Torres (2022, p. 466):

> *"Excepcionalmente, nas situações fáticas que justificam a dispensa emergencial, a urgência e a gravidade do risco a ser evitado pela contratação impõem a tomada de medidas céleres, muitas vezes imediatas. Nessas hipóteses extraordinárias, entendemos justificável a sublimação da fase interna ou preparatória da licitação."*

Considerando a essencialidade e a continuidade dos serviços de limpeza urbana para a preservação da saúde pública, do meio ambiente e da qualidade de vida da população, justifica-se, de forma emergencial, a contratação de empresa especializada para a execução desses serviços.

Destarte, tal necessidade se dá primeiramente, em virtude da inexistência de uma transição governamental que respeitasse os moldes formais e legais, o que impossibilitou o planejamento adequado da continuidade contratual e operacional da limpeza urbana. Essa ausência de transição comprometeu significativamente a capacidade de antecipar medidas administrativas, como a instauração tempestiva de novo processo licitatório.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0665
Rubrica

Ademais, o contrato atualmente vigente com a empresa prestadora dos serviços encontra-se em fase final de sua vigência, restando inviável sua prorrogação em conformidade com a legislação pertinente, bem como, a empresa mesmo provocada, manifestou negativamente o interesse na prorrogação da prestação dos serviços. Tal cenário impõe a necessidade imediata de nova contratação, sob pena de descontinuidade de um serviço público essencial, com impactos diretos na saúde e segurança da população.

Por fim, cumpre destacar que o procedimento licitatório adequado na modalidade de concorrência pública, conforme os parâmetros exigidos para esse tipo de contratação-demanda um lapso temporal considerável para sua completa formalização, afinação dos serviços contratados para a elaboração do termo de referência, publicação do edital, recebimento de propostas, análise técnica e jurídica, julgamento, homologação e assinatura do contrato. Esse tempo processual, por sua natureza, inviabiliza a contratação imediata por via regular.

Assim, torna-se imprescindível a contratação emergencial de empresa para assegurar a continuidade dos serviços de limpeza urbana, evitando prejuízos à coletividade e garantindo a prestação adequada desse serviço essencial até que o processo licitatório regular seja concluído.

Ademais, a necessidade de instauração de um contrato emergencial se evidencia pela impossibilidade de interrupção dos serviços de coleta e manejo de resíduos sólidos, fundamentais para a saúde pública e bem-estar da população do município. A ausência destes serviços pode resultar em significativos riscos sanitários e ambientais, exacerbando a propagação de doenças e comprometendo a qualidade de vida dos moradores de Parauapebas.

Dado o contexto em que a empresa atualmente contratada não poderá prorrogar o contrato vigente, é imperativo que a administração adote medidas ágeis e eficazes para garantir a continuidade dos serviços essenciais. A celebração de um contrato emergencial, seguindo as disposições legais pertinentes, visa não apenas assegurar uma resposta rápida às demandas locais, mas também resguardar o interesse público ao mitigar potenciais prejuízos socioeconómicos decorrentes da descontinuidade dos serviços de limpeza urbana."

Para a escolha da empresa a ser contratada, a SEMURB analisou as propostas comerciais de três empresas do ramo, bem como avaliou a habilitação técnica:

"O Consórcio Ressol não apenas apresenta o menor valor global dentre as propostas, mas também instruiu a sua proposta com toda a documentação exigida, incluindo detalhamento de custos, planilhas analíticas, cronograma físico-financeiro e demais anexos técnicos necessários à perfeita caracterização e validação do orçamento.

As empresas Titan Engenharia Ltda e CGS Comércio, Transporte e Serviços EIRELI, apesar de apresentarem valores globais tecnicamente similares, não instruíram suas propostas com os detalhamentos orçamentários e documentos técnicos mínimos necessários para a adequada análise de exequibilidade e razoabilidade dos valores propostos. Apresentaram apenas o valor global e o cronograma físico-financeiro, sem as planilhas de composição de custos ou anexos detalhados.

A proposta do Consórcio Ressol deve ser declarada vencedora do procedimento, por apresentar o menor valor global dentre as propostas recebidas, bem como por ter cumprido integralmente com as exigências documentais e técnicas estabelecidas pela Administração.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0666
Rubrica

As propostas apresentadas pelas demais concorrentes, embora semelhantes em valor, não possuem detalhamento orçamentário suficiente para análise criteriosa, não sendo recomendada sua aprovação diante das exigências legais de transparência, controle e economicidade."

Ressalta-se que é de total responsabilidade da SEMURB 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 n° 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.
2. Termo de Instauração de Processo Administrativo.
3. Análise de Risco.
4. Memorial Descritivo e Anexos.
5. Especificação Técnica.
6. Planilha de Orçamento.
7. Composição de Preço.
8. Encargos Sociais.
9. Equipamentos
10. Salário Base Mensal
11. Cotações.
12. Termo de Referência.
13. Justificativa e Caracterização da Situação de Emergência.
14. Despacho de Acato de Autorização.
15. Declaração de Adequação Orçamentária.
16. Memorando da SEMURB para CLC solicitando a formalização da Dispensa.
17. E-mails enviados pela CLC às empresas.
18. E-mails com a resposta das empresas.
19. Termo de Compromisso de Constituição de Consórcio
20. Parecer Técnico Análise das Propostas.
21. Documentação das empresas consorciadas
22. Relatório de Conformidade da CLC
23. Análise Técnica Contábil.
24. Indicação de Dotação Orçamentaria
25. Autuação.
26. Minuta de Contrato.

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.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0667
Rubrica

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 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 § 4° 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 n° 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*

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0668
Rubrica

> *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.

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 recontratação 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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0669
Rubrica

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 n° 14.133/2021.**

Observa-se, que a SEMURB informa somente que "*Considerando a essencialidade e a continuidade dos serviços de limpeza urbana para a preservação da saúde pública, do meio ambiente e da qualidade de vida da população, justifica-se, de forma emergencial, a contratação de empresa especializada para a execução desses serviços.*

Destarte, tal necessidade se dá primeiramente, em virtude da inexistência de uma transição governamental que respeitasse os moldes formais e legais, o que impossibilitou o planejamento adequado da continuidade contratual e operacional da limpeza urbana. Essa ausência de transição comprometeu significativamente a capacidade de antecipar medidas administrativas, como a instauração tempestiva de novo processo licitatório.

Ademais, o contrato atualmente vigente com a empresa prestadora dos serviços encontra-se em fase final de sua vigência, restando inviável sua prorrogação em conformidade com a legislação pertinente, bem como, a empresa mesmo provocada, manifestou negativamente o interesse na prorrogação da prestação dos serviços. Tal cenário impõe a necessidade imediata de nova contratação, sob pena de descontinuidade de um serviço público essencial, com impactos diretos na saúde e segurança da população.

Por fim, cumpre destacar que o procedimento licitatório adequado na modalidade de concorrência pública, conforme os parâmetros exigidos para esse tipo de contratação-demanda um lapso temporal considerável para sua completa formalização, afinação dos serviços contratados para a elaboração do termo de referência, publicação do edital, recebimento de propostas, análise técnica e jurídica, julgamento, homologação e assinatura do contrato. Esse tempo processual, por sua natureza, inviabiliza a contratação imediata por via regular.

Assim, torna-se imprescindível a contratação emergencial de empresa para assegurar a continuidade dos serviços de limpeza urbana, evitando prejuízos à coletividade e garantindo a prestação adequada desse serviço essencial até que o processo licitatório regular seja concluído.

Ademais, a necessidade de instauração de um contrato emergencial se evidencia pela impossibilidade de interrupção dos serviços de coleta e manejo de resíduos sólidos, fundamentais para a saúde pública e bem-estar da população do município. A ausência destes serviços pode resultar em significativos riscos sanitários e ambientais, exacerbando a propagação de doenças e comprometendo a qualidade de vida dos moradores de Parauapebas.

Dado o contexto em que a empresa atualmente contratada não poderá prorrogar o contrato vigente, é imperativo que a administração adote medidas ágeis e eficazes para garantir a continuidade dos serviços essenciais. A celebração de um contrato emergencial, seguindo as disposições legais pertinentes, visa não apenas assegurar uma resposta rápida às demandas locais, mas também resguardar o interesse público ao mitigar potenciais prejuízos socioeconómicos decorrentes da descontinuidade dos serviços de limpeza urbana.

Quanto ao processo licitatório ordinário, não há nos autos qualquer informação sobre a deflagração do mesmo.

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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0670
Rubrica

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.

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 Filho[1], *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 Torres[2], 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*

[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.

0671
Rubrica

> *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".*
> *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: 0 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 União[3] 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 Amaral[4], 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 obras[5] 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*

[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.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0672
Rubrica

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.

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.

No caso em tela, observa-se que o referido procedimento se fundamenta na necessidade da realização dos serviços de limpeza urbana, visto que é de extrema importância e imprescindível para o atendimento do interesse da administração, pois é essencial para a preservação da saúde pública.

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)".**

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0673
Rubrica

Como bem expressou Hely Lopes Meirelles[6], *"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 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***

[6] MEIRELLES, Op.Cit., p. 98.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0674
Rubrica

> ***<u>que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei</u>**, 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.

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.

A Lei n° 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 n° 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 n° 14.133/21 trouxe a previsão no §6°, do art.75, estabelecendo da forma que segue:

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0675
Rubrica

> *§ 6° "Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial".*

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 Heinen[7]:

> *Devemos ter em mente que esta situação de emergência não pode ser "criada", ou seja, ela decorre de uma desídia "proposital" 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 Oliveira[8]:

> *"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".*

Ciente das condicionantes legais para realização da dispensa por emergência, a Autoridade Competente manifestou-se através do despacho:

> *"O presente documento refere-se ao reconhecimento e acato da situação emergencial declarada pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, conforme documento de justificativa datado de 10 de abril de 2025. Em consonância com as diretrizes da Lei Federal n° 14.133/2021, justifica-se a urgência na contratação direta dos serviços especificados.*
> *Conforme detalhado anteriormente, a situação de emergência é fundamentada pela necessidade de proteção à saúde pública e segurança sanitária, enfrentando riscos sanitários e ambientais significativos, além de assegurar a continuidade dos serviços*

[7] HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – Lei n° 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.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0676
Rubrica

> *públicos essenciais, garantindo a execução ininterrupta de serviços vitais ao Município, como a coleta e manejo de resíduos sólidos.*
> *À vista dos argumentos apresentados e do imperativo legal de agir prontamente, autorizo o prosseguimento imediato do procedimento de contratação direta emergencial, conforme os dispositivos legais."*

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 SEMURB 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 N° 14.133/2021.

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, 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; (...)*

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0677
Rubrica

> *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. 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, 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*

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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0678
Rubrica

> *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 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, juntamente com 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 seguintes documentos: Cópia do Contrato Social; Comprovante do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica; certidões de regularidade fiscal e trabalhista e Balanço Patrimonial. Frise-se que

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0679
Rubrica

a SEMURB não juntou aos autos o relatório de análise técnica referente a documentação da empresa.

Frise-se que a análise da justificativa de preços, bem como a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, **caberá** 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 o CONSÓRCIO RESSOL, 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.

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 de Urbanismo, Sr. Herlon Soares da 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:*
>
> *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 n° 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.

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 n° 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

Fls. 0681
Rubrica

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 Urbanismo, 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 n° 14.133/2021.

6. DAS RECOMENDAÇÕES QUANTO AO PROCEDIMENTO

I. Recomenda-se que o Item 8.1 do Termo de Referência seja retificado, visto que se trata de uma contratação direta e não uma Concorrência.

II. Recomenda -se que o Item 9.1 do Termo de Referência seja retificado, uma vez que o prazo de vigência deverá contar da data de assinatura do contrato.

III. Os itens 6.2 e 6.4 da Cláusula Sexta do Termo de Compromisso de Constituição de Consórcio, que trata da responsabilidade das consorciadas, dispõe o seguinte: *"6.1 - As consorciadas responderão **individualmente** por todos os atos pertinentes ao objeto da licitação, até a conclusão dos serviços dele decorrentes. 6.4 – Cada consorciada responderá **isoladamente** pelos seus assuntos de ordem fiscal, administrativa e trabalhista pertinentes ao objeto da licitação até a conclusão dos serviços dela decorrentes"*. Contudo, recomenda-se a alteração da referida cláusula, tendo em vista que a responsabilidade solidária dos membros de um consórcio, conforme o art. 15, inciso V, da Lei 14.133/2021, significa que todos os integrantes são igualmente responsáveis pelos atos praticados pelo consórcio, tanto na fase de licitação como na execução do contrato. Além disso, recomenda-se a juntada da constituição e registro do consórcio, de acordo a previsão do §3° do art. 15.

IV. Recomenda-se, também, que a área técnica da SEMURB avalie a habilitação técnica das empresas consorciadas, a fim de apurar se o somatório dos quantitativos dos atestados da capacidade técnica de cada consorciado é suficiente para atender os requisitos de qualificação técnica, cumprindo-se a determinação do art. 15, inciso III, da Lei n° 14.133/2021

V. Recomenda-se a juntada da consolidação do contrato social da empresa CCV Infraestrutura e Serviços Ltda, referente a alteração realizada no dia 24/02/2025.

VI. Recomenda-se que seja indicado responsável técnico devidamente habilitado para a realização dos serviços.

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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 0682
Rubrica

VIII. 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.

IX. 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.

X. 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 em prestação de serviços de coleta e manejo de resíduos sólidos e limpeza de vias públicas no 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, 01 de maio 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