

Proc. Administrativo 5- 8.668/2024

De: Camila B. - SMA-PGM-JEA

Para: SMA-LC-DIS - Dispensas e Inexigibilidades

Data: 05/04/2024 às 15:29:59

Setores envolvidos:

GP, SMA, SMF-CONT, SMVO, PC/CI, SMA-LC-ENT, SMA-LC-DIS, SMVO - SM, SMA-PGM-JEA

DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO - ROÇADAS - R\$ 28.998,00

Segue parecer jurídico.

Att

—

Camila Slongo Pegoraro Bõnte
Procuradora Geral

Anexos:

Parecer_n_0423_2024_Proc_8668_Fase_Interna_Dispensa_Emergencia_roçadas_em_terrenos_urbanos_para_Dengue.pdf



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0423/2024

PROCESSO N.º : 8668/2024
REQUERENTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS
ASSUNTO : EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ROÇADA E LIMPEZA EM TERRENOS URBANOS

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Viação e Obras, em que pretende a contratação direta, via dispensa, da empresa **Prestadora de Serviços Frizzo** para a prestação de serviços de roçada e limpeza em terrenos urbanos baldios, praças, parques, córregos e outros locais no Município, incluindo o recolhimento e destinação final dos resíduos em local devidamente licenciado, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, ao custo máximo de R\$ 28.998,00 (vinte e oito mil novecentos e noventa e oito reais).

O processo veio acompanhado de Termo de Referência, orçamentos, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, Contrato Social, Certidões Negativas e Parecer Contábil.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria Jurídica, levando-se em consideração o disposto no artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133/21.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, oportuno ressaltar que este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do procedimento em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica da contratação emergencial postulada.

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, como destacado acima, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva "*os casos especificados na legislação*", abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pela disposição dos artigos 74 e 75 da novel Lei n.º 14.133/21, que tratam, respectivamente, sobre os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Partindo-se, portanto, da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 em *dispensa* e *inexigibilidade*. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação 'exigível' que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.¹

Na dispensa, a licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens ou serviços disponíveis, em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões de ordem superior, relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam uma contratação direta, sem recurso à licitação.

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. A licitação dispensável tem previsão no artigo 75 da Lei n.º. 14.133/21 e seus incisos indicam as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a Lei dispense o administrador de realizá-la.

Já na *inexigibilidade* (art. 74 da Lei n.º. 14.133/21), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

Todavia, mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para contratar. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar devidamente demonstrados nos autos do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

Além do enquadramento do caso concreto a alguma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 75, da Lei n.º 14.133/21, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 72, que dispõe ser imprescindível a apresentação de:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;*
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*

¹ MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-466.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

- 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.

2.2 DISPENSA DE LICITAÇÃO NOS CASOS DE EMERGÊNCIA

No caso em questão solicitado pela Secretaria Municipal de Viação e Obras devem ser analisados os requisitos a serem cumpridos para viabilizar a contratação de serviços na hipótese de situação emergencial, dispensando-se a licitação pública, conforme preceitua o art. 75, inc. VIII, da Lei nº. 14.133/21.

Conforme exposto acima, as circunstâncias que autorizam a dispensa de licitação configuram exceções e se submetem a uma interpretação restritiva, em especial, para os casos de emergência, porquanto uma interpretação ampla do inc. VIII acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral, eis que o argumento da urgência sempre poderia ser utilizado².

Sustenta-se a necessidade de contratação de serviços imprescindíveis para a municipalidade e especialmente para combater os focos de criadouro do mosquito da Dengue, e tendo em vista que o processo licitatório para este mesmo objeto (PE nº. 22/2024) tem previsão de abertura apenas para o dia 30/04, afigurando-se a possibilidade da contratação direta desde que preenchidos os requisitos delineados no art. 75, inc. VIII, ou seja:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...) VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

Trata-se de importante ferramenta jurídica disponibilizada ao administrador para uma situação peculiar, a ser acionada sob o crivo da proporcionalidade para atender o interesse público. Neste ponto, destaca-se que a emergência decorre de um imprevisto que ameça um valor fundamental, mas a hipótese de emergência não exime o administrador de formalizar seus motivos, expondo em detalhes o caso e apurando se a urgência persiste.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 294.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Nessa situação, em regra, o objetivo é evitar maiores prejuízos ao serviço público e/ou à população ameaçada, sendo esse o contexto normativo a que o administrador deve subsumir e ponderar os fatos relacionados com a contratação em apreço.

Dessa forma, a Administração deve apresentar justificativas suficientes para evitar a chamada “emergência fabricada”, ou seja, quando o Administrador deixa de executar as medidas necessárias para o interesse público e, depois, pretende caracterizar sua desídia como urgência.

Sobre o tema, pertinente é o trecho da Decisão nº 3.500/1999 do Tribunal de Contas do DF, no bojo do Processo nº 1805/1999, da qual resultou o entendimento em caráter normativo e que guarda consonância com os fundamentos da Lei de Licitações em vigor, no sentido de que, *os Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal entendem, em vários julgados, que a **desídia do administrador impede a caracterização da emergência.** Contudo, a doutrina majoritária (...) obtempera, com nosso endosso, que a sociedade não poderia ser duplamente castigada, pela incúria do administrador e pela impossibilidade da contratação de urgência. Assim, nos casos de contratações emergenciais para aquisição de medicamentos padronizados e incluídos na relação de medicamentos do Distrito Federal, como **em qualquer situação em que se poderia evitar o uso dessa ferramenta com planejamento, preservar-se-á o interesse público apurando-se a responsabilidade do administrador.***

A contratação direta com base no inc. VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/21 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, nos termos do art. 73 da NLLC, a saber:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Além do mais, o Administrador deverá atentar para a aplicação do princípio da proporcionalidade, ou seja, se o risco de dano não for suprimido através da contratação direta, inexistente cabimento da dispensa de licitação, razão pela qual deve ser demonstrada a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a supressão do risco de dano³. A depender do risco iminente, a exemplo de uma interrupção de tratamento com prejuízos para a saúde do paciente ou mesmo de morte, o Administrador deverá demonstrar que a contratação direta emergencial é mais rápida do que a licitação, sem prejuízo do menor preço e, por isso, adequada, efetiva e eficiente para neutralizar aquela situação de perigo.

Por fim, o objeto da contratação deverá se restringir ao estritamente indispensável, em função da quantidade suficiente que não pode extrapolar o prazo estipulado em Lei.

³ JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 13 ed., São Paulo : Dialética, 2009, p. 295.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Aqui, o Administrador deverá atentar que a contratação emergencial não poderá ser prorrogada para além do prazo de 1 (um) ano, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/21.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame dos requisitos da “fase preparatória” da contratação direta para o caso concreto.

2.2 O CASO CONCRETO

Levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(a) *Exigências Satisfeitas:*

- (i) **Modalidade:** o caso concreto enquadra-se na hipótese prevista no art. 75, inc. VIII, da Lei n.º 14.133/21⁴. Assim, trata-se de situação emergencial, considerando que os referidos serviços estão parados desde o final do ano de 2023, acarretando inúmeros problemas relacionados à ordem e saúde pública, ensejando em reclamações diárias por parte da população. Neste sentido, destaca-se, inclusive, o cenário atual de crescentes casos de dengue, no qual é imperiosa a realização de roçada e limpeza em lotes baldios e córregos, a fim de combater os focos de criadouros de mosquitos da Dengue e não comprometer a segurança de pessoas. Para mais, pontua-se que o processo licitatório para o mesmo objeto (PE n.º 22/2024) ainda não se encontra finalizado, motivos pelos quais se verifica a ausência de alternativa pelo Poder Público senão a presente contratação direta de natureza emergencial;
- (ii) **Documentos de Oficialização de Demanda:** o processo veio acompanhado de Termo de Referência a fim de oficializar a necessidade da contratação e contendo todos os dados informadores para subsidiá-la e, dessa forma, atende-se o disposto no art. 72, inc. I e V, da Lei n.º 14.133/21. No presente caso, cumpre esclarecer que o Documento de Formalização de Demanda – DFD fundamenta o Plano de Contratações Anual – PCA, em que a área demandante evidencia e detalha a necessidade da contratação para o exercício subsequente ao de sua elaboração e, considerando que estamos diante de situação imprevista e emergencial, mostra-se incabível a exigência de referido documento. Além disso, ressalta-se que, consoante dispõe a Instrução Normativa SEGES n.º 58, de 8 de agosto de 2022, a elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP é facultada, e não obrigatória, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei n.º 14.133/21, que abrange o caso emergencial em análise;

⁴ Art. 75. É dispensável a licitação:

(...) VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

- (iii) **Justificativa do Preço:** ao Termo de Referência foram anexados os seguintes orçamentos: Odair Graboski ME (R\$ 0,37/m²), Prestadora de Serviços Frizzo (R\$ 0,18/m²) e Emerson França de Oliveira Mei (R\$ 0,50/m²), sendo que o preço que a Administração está disposta a pagar corresponde ao menor dos valores pesquisados e atende as disposições do Decreto Municipal n.º 508/2023. Salienta-se que fica excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no Termo de Referência com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação;
- (iv) **Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência foi justificada a quantidade pretendida com base em estimativas, considerando realizar o serviço de roçada e limpeza, primordialmente, em pontos críticos, até que seja viabilizado e concluído o edital pertinente ao novo processo licitatório (PE n.º 22/2024), atendendo-se ao art. 72, inc. I, da Lei n.º 14.133/21;
- (v) **Prazo de execução:** o Termo de Referência estabelece o prazo de execução em 90 (noventa) dias e de vigência em 120 (cento e vinte) diass para a contratação, enquadrando-se no limite temporal estabelecido no art. 75, inc. VIII, da Lei n.º 14.133/21, de não exceder o prazo de 1 (um) ano nem ser objeto de prorrogação de prazo acima deste limite;
- (vi) **Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal da Fazenda exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação não comprometem os gastos mínimos destinados à saúde e educação. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, verifica-se o atendimento ao art. 72, inc. IV, da Lei n.º 14.133/21;
- (vii) **Minuta do Contrato:** o Departamento de Licitações e Contratos deverá elaborar o instrumento contratual com base nos elementos informadores constantes do Termo de Referência, assim como observar o disposto no art. 89 e seguintes da Lei n.º 14.133/21, especialmente o estabelecido no art. 92, § 2º, devendo prever cláusula de reajuste preços. O referido dispositivo estabelece que é obrigatória a previsão de cláusula de reajuste nos contratos celebrados, independentemente do prazo de duração, permanecendo apenas a exigência do interregno mínimo de 01 (um) ano para o reajustamento dos preços, razão pela qual sugere-se a seguinte redação para a cláusula:
1. O reajuste de preços poderá ser utilizado na presente contratação, desde que seja observado o interregno mínimo de 01 (um) ano da data de apresentação da proposta, em relação aos custos com insumos e materiais necessários à execução do objeto contratado, conforme demais condições estipuladas no Termo de Referência.
 - 1.1 O reajustamento dos preços praticados no contrato utilizará o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou outro índice que venha a substituí-lo.
- Ainda, em relação ao instrumento contratual, observa-se que não é obrigatória a utilização de Matriz de Riscos no caso em questão, posto que o art. 22 da Lei 14.133/2021 estabelece que a mesma é de modo geral facultativa, sendo obrigatória apenas nas contratações de grande vulto e nas contratações integradas e semi-integradas.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica OPINA pela **viabilidade** da contratação direta, via dispensa, da empresa **Prestadora de Serviços Frizzo** para a prestação de serviços de roçada e limpeza em terrenos urbanos baldios, praças, parques, córregos e outros locais no Município, incluindo o recolhimento e destinação final dos resíduos em local devidamente licenciado, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, ao custo máximo de R\$ 28.998,00 (vinte e oito mil novecentos e noventa e oito reais), com fulcro no art. 75, inc. VIII, da Lei n.º 14.133/21, **observada a sugestão de redação de cláusula de reajustamento de preços constante do item “vii” acima.**

Ainda, como condição de validade dos atos e em observância à necessária publicidade dos atos da Administração, o Departamento de Licitações e Contratos deverá efetuar a publicação do extrato do contrato no sítio eletrônico oficial do Município, de acordo com o art. 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/21⁵, assim como efetuar a divulgação do instrumento de contrato, **no prazo de 10 (dez) dias úteis**, por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, consoante disciplina o art. 94, da Lei Federal n.º 14.133/2021⁶.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 05 de abril de 2024.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 - 013/2017
OAB/PR 41.048

⁵ Art. 72. (...) *Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.*

⁶ Art. 94. *A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:*

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 582C-269D-E567-EFCD

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

- ✓ CAMILA SLONGO PEGORARO BÔNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 05/04/2024 15:30:23 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

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

<https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/582C-269D-E567-EFCD>