



Parecer Jurídico

Ementa: Contratação emergencial. Limpeza pública através de contratação de empresa especializada nos serviços de coleta. Vigência de Decreto de Situação de Emergência. Dispensa de licitação. Art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021. Parecer favorável.

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se na espécie de processo administrativo, protocolado sob o **20240610001**, que visa à contratação de empresa especializada na área de limpeza pública para execução dos serviços de coleta para suprir as necessidades da secretaria de Infraestrutura do município de Amontada/CE, fundada em situação de emergência declarada pelo Decreto Municipal nº 0129 de 11 de junho de 2024, em atendimento ao Gabinete do Prefeito.

2. Como documentos mais relevantes que instruem o feito, pode-se destacar: No processo administrativo em questão, o DFD (Documento de Formalização de Demanda) é o ponto de partida, seguido por um Despacho de Ausência de Análise de Riscos. Este despacho provavelmente indica que não houve uma análise formal de riscos para o projeto em questão. Em seguida, o processo segue para a elaboração do ETP (Estudo Técnico Preliminar), que inclui diversos anexos como a Tabela de Preços da ANP, Memorial Fotográfico e a Portaria do Chefe do Setor de Compras. Após o ETP, ocorre a solicitação de documentação e ratificação dos preços, seguida pelo envio de um e-mail confirmando o encaminhamento desta solicitação. Os documentos de habilitação da empresa são então encaminhados em resposta à solicitação, juntamente com a proposta de ratificação dos preços. Paralelamente, são preparados o Termo de Referência, a Determinação/Autorização e a Autuação, incluindo a elaboração de uma portaria pelos secretários. Posteriormente, é elaborado o Termo de Processo Administrativo de Dispensa Emergencial de Licitação, seguido pela minuta de contrato e um despacho à Assessoria Jurídica. Essa sequência de eventos delinea o fluxo do processo administrativo, desde sua formalização até a fase de contratação. Impende ressaltar que o processo aportou nesta Diretoria Jurídica sob a égide de Decreto Municipal de Situação de Emergência (Decreto 0129 de 11 de junho de 2024).



3. Do caso concreto:

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), no caso em tela, fica dispensado, visto que, ressalvadas as seguintes exceções: facultada nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 e do parágrafo 7º do art. 90 da Lei nº 14,133 de 2021, é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei 14,133/21.

Este documento surge em resposta a um cenário de crise administrativa desencadeada pelo afastamento de autoridades municipais devido a investigações de práticas ilícitas. Tal crise resultou na interrupção abrupta de serviços essenciais, destacando-se o serviço de coleta de lixo e limpeza pública, vital para a operação da cidade.

I. A aquisição emergencial é justificada pela imperativa necessidade de garantir a continuidade dos serviços públicos de coleta de lixo, limpeza pública, transportes de resíduos sólidos domiciliares, coleta e transportes de resíduos de varrição de vias e logradouros públicos, lixo público, volumoso, entulho e poda, capinação e pintura de meio fio do município, entre outros. Além disso, o estudo destaca a conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece diretrizes para licitações e contratos na administração pública, como uma prioridade.

II. Neste contexto, o documento delinea especificações detalhadas dos produtos requeridos, as condições de entrega, os requisitos de habilitação, as estimativas de quantidade, bem como a estimativa de valor da contratação. Destaca-se a realização de um levantamento de mercado para embasar a escolha da solução mais adequada, considerando aspectos técnicos, econômicos e de qualidade.

III. A contratação emergencial proposta visa restabelecer rapidamente os serviços públicos de coleta de lixo, limpeza pública, transportes de resíduos sólidos domiciliares, coleta e transportes de resíduos de varrição de vias e logradouros públicos, lixo público, volumoso, entulho e poda, capinação e pintura de meio fio do município, entre outros e preparando o caminho para uma contratação regular e transparente. O documento ressalta ainda a importância da capacitação dos servidores para a fiscalização e gestão contratual, bem como a necessidade de medidas mitigadoras para possíveis impactos ambientais.

E o relatório. Passa-se à análise jurídica.

IV. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria 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 considerações análises econômicas e sociais de sua competência.

5. Por oportuno, destaque-se que, em se tratando de procedimento emergencial, escapa às competências desta Diretoria Jurídica a análise quanto à configuração ou não da situação de emergência, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público. É nesse sentido, inclusive, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

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

6. Logo, a análise que se segue é estritamente jurídica, e não política, social ou econômica.

V. DA ANÁLISE JURÍDICA.

A) DO DEVER DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO À PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS

1. Considerando as atribuições legais conferidas ao Município, imperioso se faz abordar o dever inalienável deste ente federativo no que concerne à prevenção de desastres naturais. Nesse contexto, é de suma importância ressaltar que o Município, enquanto ente federativo, detém responsabilidade inarredável na implementação de políticas públicas voltadas à mitigação dos riscos advindos de fenômenos naturais adversos.
2. Cabe salientar que a competência municipal se evidencia não apenas na adoção de medidas emergenciais em face de eventos catastróficos, mas, sobretudo, na adoção de políticas de cunho preventivo, visando a redução dos impactos socioeconômicos decorrentes de tais eventos. Desse modo, é incumbência do Município promover estudos técnicos, estruturação de órgãos competentes e implementação de planos de contingência, tudo com o escopo de assegurar a proteção da população e do patrimônio público e privado.
3. Destarte, o dever do Município em relação à prevenção de desastres naturais emerge como imperativo constitucional e legal, demandando a adoção de medidas proativas e a efetivação de políticas públicas capazes de salvaguardar a vida e o bem-estar dos cidadãos, em consonância com os ditames do princípio da precaução e da função social da cidade.



**B) DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL.
ART. 75, VIII, DA LEI 14.133/2021.**

7. Primeiramente, convém consignar que, apesar de a regra, para as contratações públicas, ser a prévia realização de processo licitatório, a Lei nº 14.133/2021 traz exceções em que possível a contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme inclusive autoriza o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao ressaltar da obrigação de licitar os casos assimespecificados na legislação.

8. Disso se extrai que apenas nos casos expressos em lei é viável ao administrador a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços sem prévio procedimento licitatório, consignando-se que as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação estão ora previstas nos arts. 74 e 75 da Lei 14.133/2021, respectivamente.

9. Dito isto, traz-se à baila a redação do art. 75, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021:

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;

10. O novel diploma legal de licitações e contratos dispõe ainda:

Art. 75. [...]

[...]

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

11. Quer dizer, excepcionar a regra de realização de licitação não significa que não haja



formalidades a serem observadas pelo administrador e requisitos a serem preenchidos para viabilizar a contratação direta.

12. Dito isto, e no que é pertinente à espécie, consigna-se, inicialmente, que “emergência” traduz a necessidade de pronto atendimento a determinado interesse, sendo inviável aguardar os trâmites ordinários da licitação, sob pena de não atendimento ou prejuízo de atendimento a alguma demanda social.

13. No caso em apreço, a propósito, aguardar todo o trâmite licitatório fragilizaria, sem margem para dúvidas, ainda mais a população que mais precisa da prestação estatal, dando azo a um cenário de nítida injustiça social e vulnerabilidade.

14. No mesmo sentido, de acordo com entendimento do TCU:

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

15. No que tange, pois, à contratação direta de serviço de locação de geradores, para atendimento a uma situação emergencial, com fulcro, portanto, no art. 75, inc. VIII, da Nova Lei de Licitações, é preciso que o gestor, no bojo do processo administrativo, e de forma clara e objetiva, demonstre a emergência e justifique a impossibilidade de aguardar o tempo necessário à realização de licitação para adquirir aquela determinada quantidade do produto desejado.

16. 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)”.

17. 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.

C) DA AUSÊNCIA DE CONVENIÊNCIA EM SE REALIZAR A DEVIDA COTAÇÃO DE PREÇOS (AFERIÇÃO PÚBLICA DE PREÇO).

18. Como é de curial sabença, as compras públicas requerem, via de regra, que sejam precedidas da devida pesquisa de preços, conforme a legislação que rege a matéria e a vasta jurisprudência dos Tribunais de Contas.

19. Nesse ponto, o Decreto Municipal nº Decreto 0129 de 11 de junho de 2024, estabelece a necessidade de se instruir os processos de contratação com a devida aferição pública de valores, a qual é realizada por meio de publicação no Diário Oficial do Município. Confira-se:

Art. 2º No âmbito da Administração Municipal, entende-se por:

I - Aferição Pública de Preço: pesquisa de preços efetuada através de publicação no Diário Oficial do Município (DOMC) para coleta de orçamentos com base em Termo de Referência, Projeto Básico ou Plano de Trabalho, para fins de formação de preço médio de mercado, formação de custos para orçamento estimado e instrução de procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades; (grifei)

(...)

Art. 9º Os Processos relativos às contratações tramitarão por meio do Sistema Eletrônico o qual deverá ser obrigatoriamente instruído pela Secretaria requisitante, no mínimo, com os seguintes documentos:

(...)

II - Aferição pública;

(...)

Art. 18. As publicações dos pedidos de orçamento para aferição pública, nos casos em que seja necessária a realização de contratações emergenciais, serão encaminhadas via Processo Eletrônico à SMPG pelas Secretarias requisitantes, após as formatações dos Termos de Referência, Projetos Básicos e Planos de Trabalho, na forma do disposto no art. 7º do presente Decreto.

20. Verifica-se, contudo, que, em que pese o comando infralegal do art. 18, citado supra, sugerir a



interpreta o de que a aferi o seria indispensável até mesmo em contrata es emergenciais, deve-se aqui haver a aplica o de interpreta o restritiva, de modo que, pela própria teleologia do instituto jurídico da contrata o emergencial, tal comando não se aplicaria àquelas situa es de extrema urgência, como a ora enfrentada pelo Município, sob pena de caracterizar até mesmo inércia do Poder Executivo em conferir a prote o adequada   popula o.

21. Nesse sentido, destaque-se emblemático precedente do TCU:

O dano reverso decorrente da falta de produto ou serviço que possa colocar em risco a saúde de pessoas se mostra muito mais gravoso do que o potencial dano ao erário decorrente da aquisi o direta para remediar a situa o, não podendo ser cobrada do gestor a prática de conduta diversa. Acórdão 3126/2013-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

22. Pelo exposto, não seria possível se vislumbrar um cenário no qual o administrador, atento às necessidades da popula o, venha a sobrepor a letra da lei   consecui o das políticas públicas a seu cargo, motivo pelo qual entende-se que, neste caso em específico, dada a notória situa o de emergência, a aferi o pública de preços, tal qual constante no Decreto não 0129 de 11 de junho 2024, pode ser episodicamente dispensada, sob pena de prejudicar a política pública de assistência social   popula o canoense.

23. Nesse sentido, verifica-se que consta informa o da área técnica demandante no Estudo técnico Preliminar, dando conta da impossibilidade de realiza o de aferi o de preços dos itens relativos aos combustíveis em razão da emergencialidade.

VI. DA MINUTA CONTRATUAL

24. A minuta do contrato apresentada parece atender adequadamente aos requisitos estabelecidos pela legisla o citada, que regula as contrata es públicas. Vamos analisar ponto a ponto:

25. Objeto e características: O contrato especifica claramente o objeto do contrato e seus elementos característicos.

26. Vincula o ao edital: Estabelece a vincula o ao edital de licita o e   proposta do licitante vencedor.





27. Legislação aplicável: Determina a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive em casos omissos.
28. Regime de execução: Define o regime de execução ou a forma de fornecimento do objeto contratado.
29. Preço e condições de pagamento: Inclui o preço, as condições de pagamento, os critérios de reajustamento de preços e as condições de atualização monetária.
30. Prazos: Estipula os prazos de início, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo do objeto contratado.
31. Crédito e classificação orçamentária: Indica o crédito pelo qual correrá a despesa, com a classificação funcional programática e a categoria econômica.
32. Matriz de risco: Prevê a matriz de risco, quando aplicável.
33. Garantias: Estabelece as garantias oferecidas para assegurar a execução do contrato.
34. Direitos e responsabilidades das partes: Define os direitos e as responsabilidades das partes, bem como as penalidades cabíveis.
35. Modelo de gestão do contrato: Estipula o modelo de gestão do contrato conforme os requisitos definidos em regulamento.
36. Casos de extinção: Prevê os casos de extinção do contrato.

A minuta do contrato também aborda questões relacionadas ao foro competente para dirimir questões contratuais, período antecedente à expedição da ordem de serviço, índice de reajustamento de preço, entre outros aspectos.

No geral, a minuta parece estar em conformidade com os requisitos legais estabelecidos,



garantindo a segurança jurídica necessária para a execução do contrato público.


VII. DA CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, opina-se pela **viabilidade** da contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento em situação de emergência, nos termos do que autoriza o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 2º, §2º, da Lei nº 12.608/2012.

Nesse sentido, verifica-se que o processo desta contratação emergencial, encontra-se dentro dos aspectos legais.

É o parecer.

Amontada, 14 de junho de 2024.


KIRK GODINHO FREIRE
ASSESSOR JURÍDICO
OAB/CE 36.626