



PARECER

Processo administrativo nº 001443/2024

Requerente: SEMUS- SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Assunto: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL PARA USUÁRIOS DO SUS.

EMENTA: Direto administrativo. Contratação direta. Licitações e contratos. Dispensa de licitação. Contratação emergencial. Art. 75, inciso VIII, da lei nº 14.133/2021. Legislação aplicável: Lei nº 14.133, de 2021. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

Trata-se de procedimento administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde tendo em vista a proximidade do encerramento do contrato que sustentou a Ata de Registro de Preços nº 28/2023, em favor da empresa Z E TRANSPORTES LTDA ME, inscrita no CNPJ 27.756.030/0001-89, para futura prestação de serviços especializados em Transporte Diário de Passageiros em 02 (dois) Veículos tipo Van, com ar condicionado e capacidade para atender no mínimo 16 passageiros cada, visando atender as necessidades da saúde municipal, com vigência até o dia 31 de março de 2024.

Esclarece o Gestor da pasta que no dia 29 de fevereiro do corrente ano foi protocolado o processo requerimento nº 1052/2024 para o objeto acima descrito. Contudo até a presente data não foi marcado uma data para a realização do certame licitatório. Sustenta para tanto, que a interrupção dos serviços irá causar sérios prejuízos à saúde pública.

Argumenta ainda, que tal necessidade de locação emergencial dá-se pelo fato de que a Secretaria Municipal de Saúde de Itarana/ES não dispõe de veículos suficientes para atender as necessidades de deslocamentos aos pacientes contemplados em tratamentos disponíveis no SUS.

Que a contratação mostra-se essencial, no intuito de manter ininterrupto os serviços de transportes, sob pena de prejuízos de grande monta, sobretudo aos pacientes de HEMODIÁLISE onde é imprescindível que o paciente não falte as suas sessões de tratamento.

Destacou ainda o ordenador de despesas que, de acordo com o Art. 196, da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante



políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Por esses motivos, postula a necessidade de serem fornecidos os serviços de Transporte de Passageiros (pacientes), e, tendo em vista a necessidade de promover condições para o deslocamento dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, para a realização de consultas e exames fora do município de Itarana-ES, ofertando este serviço, em apoio aos pacientes de baixa renda do município.

Finalmente, conclui pelo pedido de celebração de contrato emergencial com base no Art. 75, § 8º VIII da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021

Com a exordial vieram os documentos de fls. 02/45.

É o relatório. Passo a opinar.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133/21 COM A LEI N.º 8.666/93, A LEI N.º 10.520/02 E A LEI N.º 12.462/11.

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021, com a Lei n.º 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, § 2º, da Lei n.º 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP:00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL**

consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

No caso, foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021 (fls.02/05)

Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

Por fim, observa-se que às fls. 02/05 foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto na legislação de regência.

Quanto ao objeto contratual, percebe-se que, aparentemente, a contratação pretendida terá o seu prazo expirado no próximo dia 31 de março de 2024 (Domingo).

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.



Assim, para viabilizar a contratação direta, esse parecerista orienta a Administração elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;**
- b) estudo técnico preliminar;**
- c) mapa(s) de risco;**
- d) termo de referência.**

A elaboração do estudo técnico preliminar, porém, é facultativa na hipótese da dispensa com base no inciso VIII, art. 75 da Lei n.º 14.133, de 2021, segundo a previsão do inciso I, art. 14 da IN SEGES Nº 58, de 2022. Portanto, eventual inexistência nos autos não prejudica o andamento da contratação.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que não foi juntado aos autos. Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021).

A dispensa do mapa de risco está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação, o que restou justificado nos autos (fls. 02/05).

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, como exceção à regra prevista no artigo 37, XXI, da Constituição Federal através do inciso VIII do art. 75, a Lei n.º 14.133, de 2021, previu a hipótese de



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL**

dispensa nos casos de emergência ou de calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento da situação, da seguinte forma:

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;

(...) § 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.

Nesse sentido, em se tratando da contratação que visa a manutenção de serviços públicos no risco de sua interrupção, paralelamente à contratação, a Administração deve promover a apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Assim, é cabível a contratação direta, mediante dispensa de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei n.º 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

- a. situação emergencial ou calamitosa;
- b. urgência de atendimento a situação de risco a prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares
- c. contratação direta como meio adequado para afastar o risco
- d. contratação somente das parcelas necessárias à eliminação do risco
- e. contratação com prazo máximo de um ano a contar da data da emergência.

Assim, deve ser evidenciada situação que necessita de atendimento urgente em razão do risco de prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Por outro lado, é imprescindível que se evidencie onexo causal entre a



contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

Sobre a justificativa da contratação, importante reforçar que, no caso de contratação direta baseada na situação emergencial, os serviços devem ser restritos àqueles estritamente necessários para debelar os riscos de danos e o perigo para a continuidade dos serviços públicos.

Isto significa que na formulação dos serviços demandados, a Administração deve zelar para incluir apenas aqueles que possam ser contratados minimamente antes de futura e efetiva licitação (parcela mínima necessária), se houver, o que induz à percepção de que, mesmo não sendo ideal, a contratação emergencial é apenas uma opção para que em um eventual processo licitatório haja estudo mais aprofundado para atendimento total da necessidade administrativa. É possível, por isso, que na licitação haja maior incremento dos serviços, se for o caso.

Para ilustrar esse entendimento, registra o Acórdão TCU nº 943/2011 – Plenário, plenamente aplicável à nova legislação, no sentido de que a dispensa emergencial deve restringir-se **“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”**.

Por oportuno, é importante destacar o artigo 73 da Lei n.º 14.133, de 2021, que determina que, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

No doc. De fls. 02/05, a Administração apresentou as razões para a contratação pretendida, nos termos acima expostos. Registre-se que a responsabilidade pelas justificativas apresentadas é exclusiva do gestor público, não competindo a este consultivo a análise de mérito do ato, em consonância com o Enunciado nº 07 do BPC/AGU.

Ao mais, alerta-se que o contrato emergencial é provisório e improrrogável por força da disposição do artigo 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, devendo ter o prazo máximo de até 1 (um) ano a contar da data da emergência, ou seja, deve ser restrito ao prazo mínimo necessário para atendimento da situação de emergência, ou até que se conclua eventual licitação para o mesmo objeto.

Dessa forma, inobstante se possa arguir seja possível contratar em prazo menor e prorrogar até o limite de um ano, recomenda-se, por cautela, face a redação literal, que o contrato seja firmado pelo prazo certo e estimado, considerando a inviabilidade de prorrogação.



No caso concreto, a Administração indicou que a data da ocorrência da emergência, com contratação prevista será por mais 60 (sessenta dias) que se dará a partir do dia 01 de abril de 2024, atendendo o prazo limite da lei.

DA RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO

Quanto à razão da escolha do contratado, alerta-se para a utilização do uso do sistema de dispensa eletrônica conforme previsto no artigo 4º, III, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021.

Desse modo, embora o §3º do artigo 75 da Lei n.º 14.133, de 2021, estabeleça a obrigatoriedade de utilização do sistema de dispensa eletrônica apenas para contratações diretas de pequeno valor, em relação às demais hipóteses de dispensa de licitação estabelecidas no inciso III e seguintes do mesmo artigo, determina a IN SEGES/ME n.º 67, de 2021, que o procedimento será adotado “quando cabível”, de forma que a área competente deverá avaliar a pertinência do uso da tal ferramenta considerando a sua demanda.

Por este motivo, recomenda-se, dentro do possível, ampliar o número de consultas para apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração.

Destaca que a preterição, em dispensa de licitação, da ordem de classificação das empresas que apresentam cotações de produtos viola os princípios da isonomia e da legalidade (Acórdão n.º 445/2022, Segunda Câmara do TCU, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Boletim de Jurisprudência n. 389.)

Por fim, ao fazer a opção por um fornecedor ou executante, há que se atentar para a vedação expressa de recontração de empresa já contratada com base na disposição do inciso VIII do artigo 75 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Diante disso, verifica-se que a Administração optou pelo sistema de Dispensa Eletrônica previsto na IN SEGES/ME n.º 67, de 2021.

DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

De início, alerta que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL**

- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do artigo 68, VI da Lei nº 14.133, de 2021.

Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

Verifica-se que ainda não foram juntados aos autos os documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada, bem como a inexistência de óbices para a sua contratação.

Acerca da formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 95, II, da Lei n.º 14.133, de 2021, autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos equivalentes, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu § 1º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

No caso, verifica-se que não foi anexado o termo de contrato e, por outro lado, tratando-se de contratação de serviços, tal situação não encontra amparo no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

Necessário, pois, que a Administração providencie a juntada da minuta contratual, elaborada em conformidade com o correspondente modelo padronizado pela AGU,



reencaminhando os autos a este órgão consultivo para exame prévio da regularidade jurídica da minuta a ser anexada aos autos.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta às fls. 45, declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000).

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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 (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato e aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato no Diário Oficial da União, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do termo de referência;**
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.**



EM FACE DO EXPOSTO, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

À consideração superior.

Itarana/ES, 26 de Março de 2024.

PAULO SÉRGIO RIZZO
Procurador do Município OAB/ES 8.330