



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER n. 091/2022/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.012338/2022-75

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE - UFCSPA**

ASSUNTOS: DISPENSA EMERGENCIAL

EMENTA: Direito Administrativo. Dispensa de licitação. Execução de reforma emergencial na cobertura de edificação da UFCSPA. Viabilidade jurídica condicionada.

- ANÁLISE EM REGIME DE URGÊNCIA -

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado para análise e parecer sobre a regularidade jurídica da dispensa de licitação com espeque no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, que tem por objeto a contratação de empresa para execução de reforma emergencial na cobertura do prédio 1, no valor estimado de R\$ 218.288,79 (duzentos e dezoito mil , duzentos e oitenta e oito reais com setenta e nove centavos).

2. Os autos estão instruídos com os seguintes artefatos, os quais serão referenciados ao longo da análise jurídica:

- 113 - Oficialização da demanda CENG 1406024
- 126 - Termo de enquadramento legal CENG 1406706
- 036 - Análise e deliberação PROPLAN 1408201
- 115 - Ordenação da despesa REITORIA 1409706
- 852 - Portaria 143 (1412973)
- 872 - Despacho simples PROAD 1412977
- E-mail PROAD 1413187
- 116 - Estudos preliminares CENG 1423699
- Estudo Técnico Preliminar Online (1423714)
- 117 - Mapa de riscos CENG 1423721
- 104 - Termo de referência CENG 1424698
- 120 - Memorial Descritivo CENG 1425513
- Anexo C - Modelo Simples Nacional (1425524)
- Anexo D - Modelo Transporte de Resíduos (1425525)
- Anexo E - Manual e Requisitos de Segurança (1425526)
- Anexo F - Especificações Técnicas Identificação CDs e t (1426167)
- Anexo G - Instrumento de Medicao de Resultado (1426168)
- Anexo H - Lista de Documentacoes Mensais (1426169)
- Anexo I - Lista de Documentacoes Iniciais (1426170)
- Anexo J - Modelos de Declarações (1426171)
- Anexo K - Modelo Programação Quinzenal (1426172)
- 918 - Anexo CENG 1426174
- Anexo L - Orçamento Estimativo (1426180)
- 918 - Anexo CENG 1426186
- Anexo M - Cronograma Físico-Financeiro (1426201)
- 918 - Anexo CENG 1426209
- Anexo N - Composições de Preço (1426217)
- Anexo O - Atestado de Vistoria (1426218)
- Anexo P - Matriz de Riscos (1426219)
- 872 - Despacho simples CENG 1427348
- 191 - Parecer 95 (1428658)
- 872 - Despacho simples DCC 1428709

-  872 - Despacho simples CENG 1427348 
-  191 - Parecer 95 (1428658) 
-  872 - Despacho simples DCC 1428709 
-  104 - Termo de referência CENG 1429173 
-  Anexo Q - Responsabilidade Técnica Orçamento (1429336)
-  Anexo BDI GERAL (1429337)
-  872 - Despacho simples CENG 1429341 
-  872 - Despacho simples DCC 1431388 
-  108 - Minuta de contrato DICONTE 1435781 
-  872 - Despacho simples DCC 1435970 
-  830 - Classificação Contábil DCF 1436099 
-  836 - Disponibilidade orçamentária DEO 1436486 
-  Email Consulta Fornecedores e tratativas realizadas (1443971)
-  Proposta Nasi Engenharia (1444485)
-  Proposta e Habilitação ALFALOG Engenharia (1444497)
-  Proposta e Habilitação Construtec (1444508)
-  872 - Despacho simples DCC 1444520 
-  877 - Nota técnica 36 (1445507) 
-  Anexo A - Análise de exequibilidade das propostas (1445529)
-  Anexo B - Verificação de garantia adicional (1445533)
-  Anexo C - Análise de valores unitários (1445537)
-  872 - Despacho simples CENG 1445540 
-  Email tratativas ajustes de documentos (1448458)
-  Documento (s) solicitados para ajuste CONSTRUTEC (1448462)
-  107 - Planilha estimativa de preços DCC 1448471 
-  SICAF (1448545)
-  Certidão APF (1448546)
-  935 - Justificativa de preço escolha de fornecedor DCC 1448547 
-  130 - Check list AGU DCC 1448555 
-  872 - Despacho simples DCC 1448642 
-  112 - Aprovação despesa, projeto básico e TR PROAD 1448652 
-  Portaria Reitoria Nº 55/2020 - Delegação de competência (1448656)
-  872 - Despacho simples PROAD 1448663 
-  872 - Despacho simples REITORIA 1448697 

É o suficiente relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

3. A manifestação que se seguirá limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, à luz do que dispõe o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e tomará por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe.

2.1 DISPENSA DE LICITAÇÃO

4. É cediço que a Administração Pública está sujeita à regra da licitação quando houver necessidade de contratação de serviços, obras, compras e alienações. Entretanto, a própria Carta Federal, em seu art. 37, XXI, acolhe exceção a esta regra geral ao permitir que a legislação estabeleça situações específicas que não ficarão submetidas ao certame. As hipóteses taxativas de contratação direta estão previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

5. Ressalte-se, ainda, que a contratação direta exige sempre um procedimento prévio, com formalização de documentos, etapas e fases a serem observadas, preservando, ademais, os princípios concernentes ao interesse público, destacando-se a seguinte norma da Lei nº 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os 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 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

[\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

[\(Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017\)](#)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

[\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

6. Como se depreende do enunciado normativo, são 4 (quatro) os requisitos:

a) caracterização do estado de emergência ou calamidade pública;

b) urgência no atendimento da situação, dado o risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e particulares;

b) contratação de bens necessários ao atendimento da situação de urgência;

c) prazo máximo de 180 dias (cento e oitenta), contados da ocorrência.

7. A Administração instruiu o presente caderno processual de forma exaustiva com os artefatos necessários à contratação. Destaco, pela pertinência, o constante do Projeto Básico (SEI! 1429173):

"3. JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO

3.1. A contratação se faz necessária devido à impossibilidade de prosseguimento da execução do contrato por parte da contratada, em decorrência da falta de recursos financeiros da mesma. A obra foi paralisada com apenas 20% de conclusão, restando em aberto os principais serviços contemplados na contratação. Por conta dessa paralisação, muitos pontos de infiltração na laje ficaram sem resolução. O sexto pavimento foi o mais afetado, impossibilitando a utilização de salas administrativas e de aulas práticas. Muitas atividades estão sendo canceladas ou redirecionadas, prejudicando o funcionamento normal dos serviços na instituição.

3.2. A situação foi agravada pela limpeza da laje, que estava em processo de preparação para receber nova camada de impermeabilização. Neste processo, foram removidas raízes e vegetações que afetaram o sistema de impermeabilização.

3.3. Deste modo, a contratação emergencial de empresa para execução do remanescente de obra tem por motivação conservar o patrimônio público, sanar as patologias existentes, evitar o agravamento da situação e a ocorrência de novos danos à edificação, além de possibilitar a retomada da utilização dos ambientes interditados.

3.4. Cumpre destacar que inicialmente se buscou utilizar o dispositivo legal previsto no inciso XI do artigo 24 da Lei 8.666/93 para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual.

3.5. Todavia, a única empresa que restou classificada no certame original declinou formalmente de assumir os serviços remanescentes do objeto contratado inviabilizando a hipótese prevista na legislação.

3.6. Tal situação caracteriza, portanto, uma dispensa de contratação, nos termos do Art. 24, inciso IV, para contratação emergencial quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos".

8. Parece-me que **a situação narrada nos autos comporta a aplicação da regra acima transcrita, já que há evidente risco de ocorrerem maiores danos aos bens acaso não seja feita a reparação imediata.**

9. Quanto a publicidade da contratação, destaca-se a necessidade de se observar as Orientações Normativas da AGU abaixo transcritas:

"O ATO ADMINISTRATIVO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA (ART. 17, §§ 2º E 4º, ART. 24, INC. III E SEQUINTE, E ART. 25 DA LEI Nº 8.666, DE 1993) DEVE SER PUBLICADO NA IMPRENSA OFICIAL, SENDO DESNECESSÁRIA A PUBLICAÇÃO DO EXTRATO CONTRATUAL."

"AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE (ART. 25) E DISPENSA DE LICITAÇÃO (INCISOS III E SEQUINTE DO ART. 24) DA LEI Nº 8.666, DE 1993, CUJOS VALORES NÃO ULTRAPASSEM AQUELES FIXADOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA MESMA LEI, DISPENSAM A PUBLICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL DO ATO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA, EM VIRTUDE DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA, SEM PREJUÍZO DA UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS DE PUBLICIDADE DOS ATOS E DA OBSERVÂNCIA DOS DEMAIS REQUISITOS DO ART. 26 E DE SEU PARÁGRAFO ÚNICO, RESPEITANDO-SE O FUNDAMENTO JURÍDICO QUE AMPAROU A DISPENSA E A INEXIGIBILIDADE."

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

3.1 Documentos necessários ao planejamento da contratação

10. De acordo com a IN SEGES/MP nº 05/2017, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

1. documento para formalização da demanda;
2. estudos preliminares;
3. mapa(s) de risco;
4. termo de referência/projeto básico.

11. Dito isso, **percebemos que os documentos foram juntados ao processo (SEI! 1406024, 1423714, 1423721 e 1429173).**

3.2 Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

12. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação dos membros da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

13. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020, cuja vigência teve início no dia 01/07/2020. Destaque-se, em especial, que o art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020 estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

3.3 Termo de referência/projeto básico

14. Inicialmente, cumpre lembrar que o presente termo de referência/projeto básico deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União e seguir, com adaptações ao caso concreto, os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

15. Verifica-se que a **Administração adotou os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União (Lista de verificação - item 19)** sem o registro de adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

16. Por fim, o **termo de referência anexado restou ratificado pelo Sr. Pró-Reitor de Administração (SEI! 1448652)**.

3.4 Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

17. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 e na Súmula TCU nº 247:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade".

18. O setor técnico responsável expressamente consignou a justificativa de ordem técnica e econômica a embasar a contratação conjunta do objeto:

Estudos Preliminares

"O dispositivo não será recomendado para o caso em apreço, em virtude da perda da economia de escala, devido a quantidade pequena de serviços complementares incluídos no objeto".

"O escopo da contratação contemplará os serviços restantes da contratação anterior, visto que a celebração de um parcelamento da solução para realizar apenas a impermeabilização neste momento, acarretará em aumento considerável do tempo para resolução total da cobertura do prédio, além do aumento com os custos para efetivação do processo licitatório, das propostas ofertas em razão da redução da escala e dos recursos humanos, já escassos".

3.5 Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

19. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993).

20. **Nada obstante a situação emergencial, observa-se que houve a elaboração de projeto, pesquisa de preços, composição dos custos, que tomou como base orçamento formulado pelo SINAPI, cotações, BDI e, por fim, há o ART do orçamento. Consta dos autos, inclusive, a NOTA TÉCNICA Nº 36/2022, cujo objeto é a avaliação das propostas orçamentárias referentes a processo licitatório tendo como objeto a contratação emergencial para conclusão da correção da cobertura do prédio 1 (SEI! 1445507).**

3.6 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

21. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade, deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

1. definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
2. justificar a exigência dos mesmos nos autos;
3. verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

22. Não foi por outra razão que os arts 1º e 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

23. **Há no item 5.3 do Termo de Referência** as previsões acerca da sustentabilidade da execução dos serviços.

4. MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU DE CONTRATO

24. Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (art. 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017). A padronização de modelos de editais e contratos, por outro lado, é medida de eficiência e celeridade administrativa.

25. Dito isso, consta nos autos que foi utilizada a minuta-padrão de edital disponibilizada pela Advocacia-Geral da União, sem informação sobre eventuais alterações realizadas (item 19 e 19.1 da Lista de Verificação).

5. CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO DA CONTRATADA

26. Deve a Administração atentar-se para o fato de que a aferição da habilitação, também exigível nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, pressupõe a prévia análise da capacidade e idoneidade do interessado em contratar com o Poder Público, devendo essa ser levada a efeito através da exigência da documentação necessária, sendo esta, via de regra, a arrolada nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93.

27. A demonstração da manutenção das condições de habilitação jurídica, de regularidade fiscal e trabalhista e de qualificação econômico-financeira se dará com prévia consulta (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993, art. 13, I, do Decreto nº 5.450/2005):

- ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal -CADIN (visando auxiliar na verificação das informações prestadas pelos administrados e pelos demais órgãos da Administração, em especial as constantes em certidões e declarações);
- ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;

- ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça;
- à Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.

28. No caso dos autos, **o resultado da pesquisa consta das certidões (SEI! 1448546 e 1448545).**

29. No que toca aos requisitos habilitatórios concernentes às qualificações técnica e econômico-financeira (inciso II e III, respectivamente, do art. 27, do Estatuto de Licitações), concebemos que cabe à Administração decidir acerca da respectiva exigência, levando-se em consideração as características do objeto a ser diretamente contratado e os riscos potenciais de tal contratação.

6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

30. Para contratação, é indispensável a indicação do crédito, como previsto no art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93, sendo cláusula necessária do contrato a que estabeleça “o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica” (SEI! 1435781 e 1436099 e 1436486).

7. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

31. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet o contrato celebrado e as notas de empenho emitidas.

8. CONCLUSÃO

32. Pelo exposto, **a Advocacia-Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA** (art. 131 da Constituição Federal, art. 11, IV, “b” da Lei Complementar n. 73/93 e art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93), **opina pela viabilidade jurídica da dispensa de licitação em apreço**, na forma da fundamentação desta manifestação jurídica.

33. A presente manifestação jurídica foi exarada em menos de 24 (vinte e quatro) horas, atendendo ao regime de urgência solicitado pela UFCSPA nos despachos da PROAD e da REITORIA (SEI! 1448663 e 1448697).

Encaminhado à Reitoria.

Porto Alegre, 19 de agosto de 2022.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103012338202275 e da chave de acesso 9707651a

Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 967873749 e chave de acesso 9707651a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-08-2022 21:25.



Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do
SERPRO SSLv1.
