



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro
Assessoria Jurídica

PARECER N° 404/2024/EMOP/ASSJUR
PROCESSO N° SEI-330003/002426/2024
INTERESSADO: DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ASSUNTO: Contrato emergencial

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM FULCRO NO ART. 29, XV, DA LEI N° 13.303/2016 E ART. 165, XV, DO RLC/EMOP. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE ESTABILIZAÇÃO DE TALUDE A MONTANTE DO CE BRIGADEIRO NOBREGA, LOCALIZADO NA PRAÇA CÂNDIDO MENDES, S/N°, VILA DO ABRAÃO, ILHA GRANDE, NO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE INSTRUMENTO E SEUS ANEXOS. EMERGÊNCIA. CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO QUE DEVE SER SOPESADO PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N° 20 DA PGE/RJ. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A DISPENSA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS APONTADAS NESTE PARECER.

I – HIPÓTESE E RELATÓRIO

Sobrevieram os presentes autos a esta Assessoria Jurídica, veiculando solicitação de emissão de parecer jurídico, acerca da viabilidade legal quanto ao procedimento de dispensa de licitação para a contratação, em caráter emergencial, da empresa **DRV ENGENHARIA**, com vistas "*Contratação de empresa especializada para execução de estabilização de talude a montante do CE Brigadeiro Nóbrega, localizado na Praça Cândido Mendes, s/n°, Vila do Abraão, Ilha Grande, no município de Angra dos Reis, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos, em conformidade com as especificações do projeto básico*"

No processo relacionado SEI-330003/001953/2024 que deu origem a demanda, do que importa à análise jurídica, constam os seguintes documentos: i) Termo de Referência de Material/Serviço Estabilização de Talude (88295047); ii) Proposta P158/24 e D158/24 (86594500); iii) Memorial

(83540340); iv) Planilha Levantamento de necessidades (83402993); v) Projeto - VILA DO ABRAÃO - ILHA GRANDE - RJ (83402902); Projeto - VILA DO ABRAÃO - ILHA GRANDE - RJ (83402883); Projeto - VILA DO ABRAÃO - ILHA GRANDE - RJ (83404390); Projeto - VILA DO ABRAÃO - ILHA GRANDE - RJ (83403920) e Projeto - VILA DO ABRAÃO - ILHA GRANDE - RJ (83404318).

No SEI 91993985 consta o autorizo do Diretor Presidente da EMOP para contratação de empresa especializada para atender o escopo, bem como foi consignado nos autos que "por meio do processo nº SEI-330003/000179/2025 foi solicitado à SEPLAG a liberação de recursos em favor da EMOP-RJ, a título de antecipação do duodécimo, visando cobrir despesas de L5 com intervenções emergenciais e conclusão de obra sujeita a deterioração se não finalizada."

Do que importa à análise do objeto de consulta, o expediente foi instruído com a seguinte documentação::

- 1 - Ofício nº276/2023/GP (50462070);
- 2 - Planta Levantamento Topográfico - folha 1/2 (50464668) e Planta Levantamento Topográfico Folha 2/2 (50465433);
- 3 - Anexo - Atendimento Emergenciais COSTA VERDE - C.E.BRIGADEIRO NÓBREGA (58515180);
- 4 - Termo de Referência de Material/Serviço Estabilização de Talude (88295047);
- 5 - Propostas orçamentárias das empresas participantes - 88770620, 88771890, 88770711, 88770994, 88770994 e 88771035
- 5 - Planilha Comparativa de Preços - 88776816;
- 6 - Documento de Habilitação - Drv (89001000);
- 7 - Documento de Habilitação - Drv (89001000)
- 8 - Versão final da Minuta de Contrato (92233370);
- 9 - Despacho da Diretoria de Administração Finanças – index 89004562
- 10 - Anexo EMAIL DEFESA CIVIL (91123992) e Anexo Documentos processo (91156653);

Este é o panorama dos autos. Passo à análise da hipótese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, registre-se que o presente parecer se fulcra, exclusivamente, nos elementos que constam, até a presente data, nos autos deste processo administrativo, cujos atos gozam de presunção de veracidade, legitimidade e legalidade, valendo salientar, outrossim, que incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do ente, tampouco examinar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Registre-se, por importante, que esta análise se dá em tempo diminuto devido à solicitação de brevidade externada pelo setor técnico, motivo pelo qual rogamos sejam concedidas a este pronunciamento as compreensíveis escusas pela impossibilidade de maior aprofundamento na matéria.

Feitas tais considerações, passa-se propriamente à análise solicitada.

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu art. 37, inciso XXI, o princípio da obrigatoriedade da licitação, o qual impõe que a Administração Pública realize procedimento licitatório antes de efetuar aquisições, contratar serviços ou executar obras.

Este mandamento constitucional é reproduzido no art. 28 da Lei nº. 13.303/16, cujo teor reafirma a noção de obrigatoriedade, *in verbis*:

“Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.”

Consoante o preceituado nos dispositivos acima referidos, algumas hipóteses, pela sua particularidade, são incompatíveis com o rito e a morosidade natural do certame licitatório e, portanto, representam ressalvas ao princípio da obrigatoriedade. Veja-se ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho acerca do temaⁱ:

“A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, porque aqui sequer é viável a realização do certame”.

Da análise dos autos, verifica-se que a presente proposta de contratação direta foi especificada no tipo de dispensa de licitação previsto no art. 29, inciso XV, da Lei nº 13.303/2016, segundo o qual é dispensável a realização do certame para situações de caráter de urgênciaⁱⁱ. *In verbis*:

“Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

XV - em situações de emergência, 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 e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º ;

§ 2º A contratação direta com base no inciso XV do caput não dispensará a responsabilização de quem, por ação ou omissão, tenha dado causa ao motivo ali descrito, inclusive no tocante ao disposto na [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#).”

No mesmo sentido, é o art. 165, XV, do Regulamento de Licitações e Contratos da EMOP. Senão, vejamos:

“Art. 165 É dispensável a realização de licitação pela EMOP: XV - em situações de emergência, 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 e para as

parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no parágrafo segundo”

Sobre o dispositivo em questão, José Anacleto Abduchⁱⁱⁱ ensina:

O dispositivo se refere a casos em que a ausência da contratação imediata de determinado objeto, considerado urgente para fazer frente a uma situação emergencial, cria risco considerável de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas ou bens. Nesses casos, há um manifesto antagonismo entre a realidade burocrática típica da instauração e processamento da licitação e a urgência no atendimento da situação emergencial. Em outros termos, significa que a realização de certame licitatório é incompatível com a natureza emergencial da demanda, que apenas seria agravada se a execução do objeto se subordinasse ao dever de licitar. Daí a opção legislativa de, nesses casos, estabelecer uma hipótese de dispensa de licitação.

É importante registrar que o juízo acerca da “urgência” no atendimento de uma situação emergencial caracteriza um **“conceito jurídico indeterminado” de interpretação privativa do administrador**, não competindo à ASSJUR adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, mas, somente, apreciar aspectos jurídicos do procedimento objeto de consulta.

Ressalte-se que o ato que reconhece a necessidade de contratação emergencial é tipicamente de gerência, de administração. Na sempre atualizada lição de Hely Lopes Meirelles: “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 da licitação.

Vale destacar que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro também já sem posicionou sobre o tema, tendo, inclusive, cristalizado seu entendimento no seu Enunciado nº 20, que pela pertinência, transcrevemos a seguir:

A emergência, a ensejar dispensa de licitação, é um conceito jurídico indeterminado a ser valorado pelo administrador diante das especificidades do caso concreto, observados, em especial, os princípios da razoabilidade, moralidade e eficiência.

2. A emergência decorrente da falta de planejamento, incúria ou desídia do agente público não exclui a incidência do art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, mas deve ser objeto de rigorosa apuração com vistas à identificação dos responsáveis e aplicação das sanções cabíveis.

3. A contratação direta (art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93) deve ser efetivada somente para a aquisição de bens e serviços estritamente necessários ao saneamento da situação emergencial, cabendo à autoridade administrativa iniciar imediatamente o procedimento licitatório, adotando as providências necessárias à regularização da contratação.

4. O prazo do contrato emergencial deve ser dimensionado considerando apenas o tempo necessário para sanar a situação de urgência, limitado este a 180 (cento e oitenta) dias.

5. Se a situação emergencial persistir ao final do contrato e ante a vedação da prorrogação, a solução é a formalização de nova contratação com base no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, desde que, justificadamente, não seja possível realizar uma licitação durante o período ou adotar as providências necessárias à regularização da contratação”.

Publicado: DO 07/05/2009 Pág. 21

Tem-se, portanto, que os processos que versam sobre contratações diretas realizadas em função de uma situação de caráter emergencial, necessariamente, devem ser instruídos com: (a) demonstração da urgência de atendimento a determinada situação; (b) o objeto da contratação deve ser necessário para afastar o risco de prejuízo ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços ou bens; (c) a

conclusão ou entrega dos serviços deve dar-se no prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, **contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial.**

Alerta-se que o objeto do contrato deve limitar-se às intervenções necessárias à remoção dos riscos previstos, logo, o objeto deve ser precisamente a intervenção capaz de prevenir o risco que se invoca, não se incorporando objetos externos^{iv}.

A teor do preceito, a realização de processo licitatório seria dispensável nas situações em que se verificar **urgência na satisfação de uma necessidade administrativa**, a qual, não sendo tempestivamente satisfeita, pode ter como consequência **a ameaça ou o prejuízo à segurança de obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, ou ainda à população**. Nesses casos, é admissível a celebração direta de contrato para a aquisição dos bens ou a prestação dos **serviços absolutamente indispensáveis para o atendimento da carência estatal, por um prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da ocorrência do fato emergencial ou calamitoso**, permitindo à Administração contornar o quadro de emergência ou de calamidade pública com que se depara.

Deste modo, cabe à área técnica identificar a data do surgimento da emergência, zelando para que a contratação direta vise à prestação dos serviços emergenciais necessários ao suprimento das necessidades, **dentro do prazo de 180 dias contados da referida data.**

Nesse sentido, ensina Marçal Justen Filho que:

“[o] dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa em licitação e contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob tutela estatal.”¹

Quanto aos pressupostos para a celebração direta dos contratos, destaca o autor:

“Para a dispensa da licitação, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos:
Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano: a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência.(...)
Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco: a contratação imediata apenas se fará admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco.²(g.n.)”

Cabe, ainda, sublinhar que a situação emergencial apta a caracterizar a contratação direta deve ser aferida, em cada caso concreto, pelo administrador público, não se podendo olvidar que, **nos casos em que ocorra a denominada *emergência fabricada*, constatada quando a Administração deixa de adotar as providências necessárias à realização da licitação para o atendimento das suas demandas ordinárias em tempo hábil, merecem ser devidamente apuradas as responsabilidades decorrentes da não realização do processo seletivo e aplicadas as sanções pertinentes.**

III – ANÁLISE DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL NECESSÁRIA À PRETENDIDA CONTRATAÇÃO

III.1 – Projeto Básico/Termo de Referência que contenha a descrição completa do objeto/serviço e dos termos da contratação cogitada devidamente aprovado pela autoridade competente:

Incluído no SEI 88295047.

Entretanto, não consta o registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), o que deve ser providenciado para garantir a regularidade técnica.

III.2 – Apresentação da justificativa da situação emergencial ou calamitosa para contratar por dispensa de licitação ratificada pela Autoridade competente: requisito parcialmente atendido.

Compulsando os autos verificamos a necessidade pela área técnica de enquadrar a hipótese concreta à noção de emergência por meio de um despacho robusto formalizando a justificativa, com a descrição detalhada da casuística que enseja a necessidade da contratação direta, sendo certo que os documentos técnicos apenas buscam corroborar os fatos que caracterizam a situação de emergência.

Da documentação técnica que busca caracterizar a situação emergencial, foi acostado ao expediente o Relatório EMOP-DEPGEO nº 007/2023 e o despacho da Diretoria de Manutenção ao SEI 91152897.

Ante o exposto, cumpre-nos anotar que, do ponto de vista formal, foi acostado aos autos a demonstração de emergência ao Despacho SEI 91152897. Entretanto, não incumbe a esta Assessoria Jurídica se debruçar sobre seu conteúdo, cuja valoração é exclusiva do Gestor.

III.3 – Especificação do objeto do contrato, de modo que estejam previstos em sua execução somente os bens necessários ao atendimento da situação emergencial:

A especificação do objeto e dos serviços constam no Projeto Básico SEI 88295047.

III.4 – Autorização da autoridade competente da EMOP para a contratação pretendida devidamente publicada na Imprensa Oficial (art. 37, caput da CRFB): requisito parcialmente atendido, considerando a autorização do Diretor Presidente ao SEI 91993985 para contratação, porém não há autorização expressa do Diretor-Presidente para a contratação da empresa DRV ENGENHARIA na forma do inciso XV do art. 165 do RLC-EMOP e ratificando todos os atos praticados pelo setor de licitações com publicação no Diário Oficial, o que deve ser providenciado.

III.5 – Ratificação pela autoridade superior no prazo de 5 (cinco) dias devidamente publicada na Imprensa Oficial (art. 37, caput da CRFB): não atendido.

III.6 – Justificativa quanto à razão da escolha do fornecedor ou executante: requisito atendido, SEI 89004562.

III.7 – Pesquisa de preços, dentre os de mercado, a fim de justificar o preço, em atendimento ao princípio da economicidade e justificativa do preço: requisito atendido, utilização da tabela EMOP.

III.8 – Prazo máximo do contrato de 180 (cento e oitenta) dias:

Tem-se, assim, que as contratações diretas realizadas em função de uma situação emergencial devem ter duração máxima de cento e oitenta dias, vedada qualquer prorrogação e se

limitam às obras, bens e serviços indispensáveis para o atendimento da demanda dentro desse prazo. Recomenda-se, pois, que seja celebrado o contrato com prazo máximo de 180 dias e também com cláusula resolutiva, a fim de que seja possível o seu desfazimento, sem qualquer direito à indenização por parte do particular contratado.

Em se tratando de contrato emergencial, é obrigatória a inclusão de cláusula resolutiva que estabeleça a sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços, ou, alternativamente o desaparecimento da causa que ensejou sua celebração.

Aqui, cabe o realce sobre a importância de os prazos estipulados nos contratos emergenciais serem aqueles estritamente necessários para a eliminação do evento crítico, de forma que 180 (cento e oitenta) dias é o limite determinado pela lei, e não uma previsão legal para uso indiscriminado em todos os contratos emergenciais.

Ademais, não há notícias no expediente de que a empresa que apresentou a melhor proposta já tenha iniciado os serviços na região e tanto o cronograma físico financeiro, quanto o Projeto Básico, apontam o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para execução do serviço que, como já dito, deve começar a correr da data do fato tido como emergencial.

Assim, recomendamos que a situação seja analisada de forma cautelosa para que a definição do prazo do cumprimento contratual ocorra dentro na imprescindibilidade da emergência.

Por fim, se a situação emergencial persistir ao final do contrato e ante a vedação da prorrogação, a solução deve ser a formalização de nova contratação desde que, justificadamente, não seja possível realizar uma licitação durante o período ou adotar as providências necessárias à regularização da contratação. É nesse sentido o Enunciado nº 20 da PGE.

III.9 – Documentação jurídico-fiscal da Contratada, cuja validade, autenticidade e completude já tenham sido devidamente atestadas pelo órgão da Administração que pretende contratar: requisito parcialmente atendido na pasta zipada de index 89001000, ausente declaração de validade, autenticidade e completude dos documentos.

Muito embora seja de responsabilidade da equipe técnica a checagem da documentação apresentada, cabe ressaltar que existem certidões expiradas ou prestes a expirar, que deverão ser substituídas antes da assinatura do contrato. Ademais, há certidões faltantes, que deverão ser colacionadas tempestivamente. Após, deverá levar a efeito a devida atestação de validade, completude e autenticidade da documentação.

III.10 – Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, com a demonstração de que a sociedade empresária não possui impedimento para participar de licitação e contratar com a Administração Pública: requisito não atendido.

III.11 – Comprovação da prestação da garantia contratual: requisito não atendido, a garantia deverá ser apresentada até a data de assinatura do contrato.

III.12 – Expedientes de natureza orçamentária (declaração de conformidade dos atos de autorização de despesa, declaração de disponibilidade orçamentária, nota de autorização de despesa, nota de empenho):

Nos moldes consignados nos artigos 7º, §2º, inciso III, e 14, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é imprescindível a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços e compras a serem executados e efetuadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Ademais, não se pode olvidar que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, em atenção ao comando inserto no artigo 60, da Lei nº 4.320/64.

Com relação aos **documentos de natureza orçamentária, não foi localizada a declaração de adequação da despesa e autorização da reserva orçamentária a ser realizada pelo Ordenador de Despesa, na forma do art. 28 do Decreto Estadual nº 46.642/2019**, o que deverá ser providenciado.

III. 13 - Da Titulariedade

No que se refere a comprovação da regularidade do imóvel, verifica-se que não foi acostado nos autos nenhum documento capaz de comprovar a regularidade patrimonial do imóvel, sobretudo a fim de que não sejam realizadas ações públicas em propriedades irregulares ou mesmo particulares. Desse modo, **caberá ao órgão solicitante demonstrar [1] a regularidade fundiária do imóvel no qual solicitou serviços por meio desta estatal, e encartar a documentação pertinente ao imóvel de que cuida o presente administrativo, na forma do art. 7º, inciso VI, do Decreto nº 46.473, com a redação dada pelo Decreto estadual n.º 47.493 de 19 de fevereiro de 2021, que impõe tal obrigação aos órgãos e Entidades da Administração Pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro.**

III.14 – Do Projeto Básico

O **Projeto Básico** também foi encartado ao expediente no index 88295047, a fim de atender o RLC/EMOP (art. 15, §1º do RLC da EMOP).

Ademais, insta salientar, que os documentos de ordem técnica devem ser levados a registro para Anotação de Responsabilidade Técnica-ART dos agentes responsáveis pela sua elaboração, conforme dispõem os artigos 1º e 2º da Lei Federal 6.496/1977 e o Item 29 do Checklist-OBRAS da D. PGE/RJ, já que, a falta de ART poderá acarretar ao profissional ou à empresa a multa trazida na alínea ‘a’ do art. 73 da Lei 5.194/66.

Alerta-se, também, que de acordo com o parágrafo único do art. 18 do Decreto nº 46.642/2019 “Todos os documentos de natureza técnica, tais como memorial descritivo e/ou especificação técnica, orçamento de referência e cronograma, bem como todos os projetos apresentados devem conter identificação do (s) responsável (is) técnico(s) com nome número do registro no CREA e/ou CAU devidamente assinados e registrados no Conselho devido”. Desse modo, recomenda-se o atendimento ao dispositivo.

III. 15 – Licenciamento ambiental

De acordo com o art. 28 do RLC/EMOP é preciso que seja anexada a licença ambiental ou, se for o caso, sua dispensa:

Art. 28 Caso a obra ou serviço de engenharia demande licenciamento ambiental prévio, este será de competência da EMOP, uma vez que se trata de fase preparatória da licitação, antecedente à elaboração do anteprojeto de engenharia ou do projeto básico ou do projeto executivo, a depender do regime de execução adotado

III.16 – Do procedimento administrativo

Deve-se consignar que, não obstante a lei autorizar situações em que a licitação pode ser dispensada, isso não significa dizer que são prescindíveis alguns atos preparatórios à contratação, os quais estão formalizados em procedimento administrativo prévio. Nesse sentido, inclusive, dispõe o art. 30, §3º da Lei nº 13.303/16, *in verbis*:

Art. 30 (...) § 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;
- III - justificativa do preço.

A redação também foi reproduzida no RLC/EMOP, art. 166, §3º.

Acerca do inciso I, reiteramos as recomendações realizadas no tópico anterior desse parecer jurídico, acerca da necessidade de formalização da justificativa por meio de despacho que caracterize a situação emergencial de forma robusta pelo setor demandante, sendo certo que os documentos técnicos (relatórios de vistorias e projeto básico) apenas buscam corroborar os fatos apostos na justificativa.

No que tange à exposição das razões de escolha do fornecedor, em nome da impessoalidade e da isonomia da contratação, verifica-se pelo despacho de index 53909533, exarado pela Diretoria de Administração e Finanças, que após a elaboração do Projeto Básico, oito empresas foram convidadas para indicar seus percentuais de desconto visando a execução dos serviços, tendo a empresa FB CHAVES CONSTRUÇÕES apresentado o maior desconto, critério de julgamento adotado no Projeto Básico.

No que se refere à justificativa do preço, nota-se que foram elaborados os orçamentos foram elaborados com lastro no catálogo de preços da EMOP, adotando-se o mês base de setembro/2024, conforme **proposta orçamentária de index 86594500**.

Em relação à metodologia utilizada para elaboração do orçamento, no qual foi utilizado o catálogo de preços da EMOP, não há dúvidas sobre o seu correto emprego, uma vez que é utilizado como referência para realização de obras e serviços de engenharia no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, *in casu*, a pesquisa mercadológica têm amparo legal no art. 22, IV, do RLC/EMOP^v que define como referência os custos unitários de insumos ou serviços utilizando-se os preços contidos no Catálogo de Referência do Sistema EMOP de Custos Unitários para obras e serviços de engenharia com recursos do Governo do Estado e, ainda, com base no art. 25, I, do Decreto nº 46.642/2019^{vi}.

Quanto o **inciso II que versa sobre as razões de escolha do contratado**, consta no despacho SEI 89004562 que foi utilizado o critério melhor proposta.

Constam ainda, da instrução processual, documentos de natureza técnica devidamente autenticados tais como memorial de cálculo, planilha e propostas orçamentárias com o respectivo cronograma físico-financeiro, não cabendo à ASSJUR se imiscuir nos termos específicos ali delineados.

Ainda sobre o procedimento administrativo, é necessário que a pretensa contratação direta encontre adequação com o Regulamento de Licitações e Contratos da EMOP, em especial quanto ao seu art. 172^{vii}, e à Lei nº 13.303/2016, é indispensável que sejam cumpridos, no que couber, os seguintes requisitos, a serem verificados e atestados pelos setores técnicos:

- Numeração sequencial da dispensa ou inexigibilidade;

- Caracterização do objeto e da circunstância de fato ou de direito que autorizou o afastamento da licitação;
- Autorização da autoridade competente;
- Indicação do dispositivo do Regulamento aplicável;
- Indicação dos recursos orçamentários para a despesa;
- Razões da escolha do contratado;
- Proposta, justificativa do preço e, conforme o caso, a apresentação de orçamentos, de consultas aos preços de mercado, cópias de notas fiscais ou cópias de contratos;
- Consulta prévia ao respectivo cadastro, das empresas que estejam cumprindo penas de suspensão ou impedimento de licitar ou contratar com a EMOP;
- **Parecer técnico**, seguido de parecer jurídico, emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso;
- Prova de regularidade relativa à Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União;
- Prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS (CRF);
- Prova da regularidade com a Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro, mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual;
- Declaração de compromisso de implementação do Programa de Integridade exigido pela Lei nº 7.753/2017 do Estado do Rio de Janeiro.

A observância deste procedimento busca privilegiar o planejamento interno, a celeridade, a padronização e garante maior segurança jurídica aos agentes administrativos. Além disto, a contratação aventada deve também se orientar, subsidiariamente, pelo Decreto Estadual nº 48.816/2023, o qual dispõe sobre os atos necessários para fase preparatória das contratações estaduais.

Desse modo, recomenda-se que seja certificado o cumprimento das exigências do art. 172, do RLC/EMOP.

III. 17 – Da Minuta Contratual

No que se refere à minuta de contrato, é de se observar, considerando que **objeto do presente**, que não há minuta-padrão da EMOP correspondente ao contrato do referido regime de contratação, mas que o documento ora em comento atende ao arcabouço normativo aplicável e submete-se, em essência, ao conteúdo da minuta-padrão da PGE para Obras, que constitui modalidade adequada ao objeto que se pretende licitar, adaptando-se apenas às referências à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMOP.

No que concerne ao teor das cláusulas da minuta do Contrato, reputam-se inseridas todas as cláusulas necessárias na forma do art.182 do RLC/EMOP:

Art. 182 São cláusulas necessárias em todo instrumento contratual e, no que couber, em instrumento equivalente que o substitua, as que estabeleçam:

I - os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta;

II - o objeto e seus elementos característicos;

III - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

IV - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

V - os prazos para início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimentos provisório e definitivo, conforme o caso;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos;

IX - a vinculação ao instrumento convocatório da licitação ou ao termo de dispensa ou de inexigibilidade, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor;

X - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;

XI - a matriz de risco, quando for o caso.

Incluir com fulcro no art. 165, XV, do RLC/EMOP no preâmbulo do contrato.

CLÁUSULA TERCEIRA: DO PRAZO

O segundo apontamento a ser feito diz respeito a contagem do prazo de vigência.

As contratações diretas realizadas em função de uma situação emergencial **devem ter duração máxima de cento e oitenta dias, vedada qualquer prorrogação e se limitam às obras, bens e serviços indispensáveis para o atendimento da demanda dentro desse prazo. Recomenda-se, pois, que seja celebrado o contrato com prazo máximo de 180 dias e também com cláusula resolutiva, a fim de que seja possível o seu desfazimento tão logo finalizado o processo de licitação, sem qualquer direito à indenização por parte do particular contratado.**

O prazo de 180 (cento e oitenta) dias deve ser contado do fato emergencial, logo, rogamos para que a equipe técnica verifique a data do fato do emergencial.

DA DEMONSTRAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA INCOMPLETA

Com relação aos **documentos de natureza orçamentária, não foi localizada a declaração de adequação da despesa e autorização da reserva orçamentária a ser realizada pelo Ordenador de Despesa**, o que deverá ser providenciado.

Nesse sentido, deve ser procedida a **certificação e declaração de disponibilidade orçamentária para atender a despesa decorrente da contratação.**

Por fim, vale alertar que as despesas públicas se submetem ao regramento Lei nº 4.320/64, sendo vedado a Administração realizar despesa sem o prévio empenho.

IV – CONCLUSÃO

Sendo essas as considerações, alheia aos aspectos de natureza técnico-administrativas, inclusive quanto à conveniência e a oportunidade da pretensa contratação, parece não haver óbices à

realização da contratação direta, por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 29, XV, da Lei Federal nº 13.303/2016 c/c art. 165, XV, do Regulamento de Licitações e Contratos da EMOP, da pessoa jurídica **DRV ENGENHARIA** e aprovo a minuta de index 92233370, desde que observadas as orientações contidas no presente Parecer, principalmente: i) ART e assinatura dos documentos técnicos; ii) licença ambiental ou justificativa para sua ausência; iii) certificado o cumprimento das exigências do art. 172, do RLC/EMOP; iv) seja complementada a certificação de disponibilidade orçamentária; v) juntar documento que comprove a titulariedade do imóvel; vi) autorização expressa do Diretor Presidente para contratar a empresa com fulcro no no art. 29, XV, da Lei Federal nº 13.303/2016 c/c art. 165, XV, do Regulamento de Licitações e Contratos da EMOP e vii) seja apurada a responsabilidade pela mora na contratação.

Por fim, vale alertar que devem constar no administrativo os documentos de habilitação jurídica e regularidade fiscal e trabalhista da contratada, os quais devem estar atualizados e válidos na data da assinatura do contrato. Nesse sentido, ressalta-se que a contratação direta não prescinde a contratada de demonstrar os requisitos de habilitação necessários para execução do objeto.

Nos casos em que ocorra a denominada *emergência fabricada*, constatada quando a Administração deixa de adotar as providências necessárias à realização da licitação para o atendimento das suas demandas ordinárias em tempo hábil, merecem ser devidamente apuradas as responsabilidades decorrentes da não realização do processo seletivo e aplicadas as sanções pertinentes.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 2025.

À Presidência, em prosseguimento.

Richard de Assis Rodrigues
Assessor-Chefe ASSJUR/EMOP
Id. Funcional 5102634-1

[1] A comprovação da regularidade fundiária deverá ser feita mediante certidão de RGI ou outro documento que ateste os plenos poderes inerentes à propriedade ou a busca pela regularização, podendo ser suprida momentânea e excepcionalmente, e mediante justificativa expressa, por declaração da autoridade máxima do órgão ou entidade que ateste a posse ou a propriedade do imóvel, na forma da orientação expendida na Promoção nº 05/TCA/ASJUR/SEINFRA/2020, no bojo do Processo Administrativo SEI 170002/000655/2020.

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 338.

2 Idem, p. 339-340.

i. CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 12ª Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2005. P.235.

ii Emergência: considera-se emergência, para fins contratuais, a existência de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços,

equipamentos e outros bens, públicos e particulares. O atendimento da situação emergencial, bem como as parcelas de obras e serviços, restringir-se-á somente aos bens necessários, não podendo exceder o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada sua prorrogação.

[iii](#) GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 72.

[iv](#) Cf. GUIMARÃES, Bernardo Strobel et al. *Comentários à Lei das Estatais: Lei n.º 13.303/2016*, p. 196.

[v](#) Art. 22. IV - preço de referência ou orçamento estimado do custo total de obras e serviços de engenharia: definir o preço de referência com base nos custos unitários de insumos ou serviços utilizando-se os preços contidos no Catálogo de Referência do Sistema EMOP de Custos Unitários para obras e serviços de engenharia com recursos do Governo do Estado e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) para obras e serviços de engenharia com recursos oriundos do Governo Federal; (...)

[vi](#) Art. 25 - A estimativa do preço das obras e dos serviços de engenharia será obtida a partir da elaboração dos orçamentos de referência e observará as seguintes diretrizes: I - será elaborada a partir da fixação dos custos unitários e benefícios e despesas indiretas (BDI) de referência dos materiais, serviços, equipamentos e mão de obra, apurados pelos boletins da Empresa de Obras Públicas - EMOP, na forma do art. 1º, do Decreto Estadual nº 302, de 14 de agosto de 1975, combinado com o art. 3º, inciso IX, do Decreto Estadual nº 15.122, de 19 de julho de 1990.

[vii](#) Art. 172 O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...)



Documento assinado eletronicamente por **Richard de Assis Rodrigues, Assessor Chefe**, em 07/02/2025, às 07:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **92619236** e o código CRC **7676B6E8**.