



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
CONSULTORIA JURÍDICA**

Processo nº 8518293-45.2021.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI

Assunto: Contratação de empresa para a execução do serviço de “moving” com modernização de um elevador sem casa de máquinas do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para o Fórum Clóvis Beviláqua e desmontagem de cinco elevadores no edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

PARECER

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instruído para a contratação direta da empresa Ícone Elevadores Ltda visando a execução do serviço de “moving” com modernização de um elevador sem casa de máquinas do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para o Fórum Clóvis Beviláqua e desmontagem de cinco elevadores no edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

O setor requisitante traz como justificativa, em suma, o seguinte:

- 1)** O prédio do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, no dia 06 de setembro de 2021 sofreu um incêndio de grandes proporções que findou por causar grandes danos estruturais a

este, sendo necessária a interdição. No fatídico incêndio, grande parte das instalações físicas da edificação e dos equipamentos ali dispostos foram consumidos pelo fogo, resultando na interdição completa da edificação por parte da Defesa Civil do Município de Fortaleza, conforme Relatório Parcial de Vistoria nº 924/2021.

2) Considerando que, a parte conclusiva do Relatório Parcial de Vistoria da Defesa Civil de Fortaleza, a edificação apresentou “avarias estruturais que denotam impossibilidade de ocupação do lado direito do prédio”, trazendo como medida preventiva a “interdição de todo o prédio da sede do Tribunal de do Estado do Ceará”.

3) Considerando que, o Relatório Técnico de Vistoria elaborado pela Superintendência de Obras Públicas do Ceará (SOP), traz em seu bojo maior detalhamento dos danos estruturais sofridos pela edificação. Apesar da possibilidade de recuperação da parte afetada, torna-se inviável a retomada das atividades na parte não afeta pelo incêndio visto haver “risco médio” de colapso da estrutura.

4) Considerando que em virtude do disposto na Constituição do Estado do Ceará não pode ser omissa quanto a prestação jurisdicional, ante a paralisação das atividades no edifício-sede do Tribunal de Justiça, diversas atividades administrativas e judiciárias restaram prejudicadas parcial ou totalmente, visto a impossibilidade de prestação de tais serviços de maneira remota. Acrescente-se a isso o fato de o sinistro ter ocorrido exatamente no período em que o Tribunal de Justiça executava seu plano de retorno as atividades presenciais.

5) Considerando que o prédio abriga a área judicial, incluindo 43 Desembargadores, e as unidades administrativas, que garantem a prestação jurisdicional e o perfeito funcionamento do Poder Judiciário e no alcance de todos a Justiça.

Considerando a impossibilidade atual do prédio em ser ocupado, e que a prestação jurisdicional não pode sofrer descontinuidade, sob pena de causar prejuízos incalculáveis a sociedade.

6) Considerando que a recuperação do edifício danificado para seu pleno funcionamento deverá demorar um tempo considerável, e que ainda não é possível mensurar, em virtude de todos os danos causado pelo sinistro, bem como a necessária investigação das causas, além da elaboração dos projetos, licitação e execução dos serviços, fazendo-se necessário a tomada de medidas paliativas para retomada das atividades prejudicadas pelo sinistro.

7) Considerando que o Tribunal de Justiça, durante os picos da pandemia causada pelo novo corona vírus, se destacou no cenário nacional por sua produtividade adotando o teletrabalho para seus magistrados e servidores, no entanto, é necessário reconhecer que algumas atividades restaram prejudicadas por serem essencialmente presenciais, tais como: atendimento aos excluídos digitais, oitiva de testemunhas provenientes de condução coercitivas, expedição de malotes físicos por meio dos correios, dentre outros.

8) Considerando que é necessário reconhecer e respeitar o fato de que alguns servidores e magistrados não se adaptaram ao trabalho remoto, necessitando de local físico adequado para o desenvolvimento de suas atividades, logo, nesse ponto, é importante dar a atenção devida a saúde mental dos colaboradores referenciados.

9) Considerando a Recomendação CNJ nº 101, de 12/07/2021, por meio da qual se objetiva que os tribunais adotem medidas específicas para o fim de garantir o acesso à Justiça aos excluídos digitais.

10) Considerando que o atendimento virtual não deve ser interrompido, no entanto, o atendimento presencial também

deverá ser uma opção de acesso à Justiça. Nesse ponto é importante destacar as solicitações constantes da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Ceará, para que o Tribunal garanta atendimento presencial em todas as suas unidades, o que, de fato, já vinha ocorrendo, mas que foi interrompido na sede do Tribunal de Justiça em face do sinistro noticiado.

11) Considerando a necessidade urgente de adaptar as áreas do Fórum Clóvis Beviláqua, para abrigar a área judicial, em especial os gabinetes dos Desembargadores, para que possam ter local adequado para realização de reuniões e atividades judicantes possibilitando a promoção da prestação jurisdicional aos cidadãos.

12) Considerando que apenas será objeto da Dispensa a parcela necessária ao atendimento da situação emergencial de forma a não comprometer a continuidade do serviço público, conforme inciso VIII, art. 75, da Lei 14.1333/2021.

Considerando ainda que área administrativa não possui atualmente local para a realização das atividades relacionadas ao trato administrativo do Poder Judiciário.

13) Considerando que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará decidiu pela contratação direta para a Adequação Civil dos níveis 1, 2, 3, 5, 6 e 7 do Fórum Clóvis Beviláqua, para funcionamento provisório do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, de forma a oferecer condições adequadas para continuidade da prestação jurisdicional.

14) Considerando que os níveis 1,3,5, 6 e 7 do prédio do Fórum Clóvis Beviláqua não possuem acesso entre eles por elevador, mas tão somente por escadas e rampas. Para o pleno funcionamento da sede provisória do TJCE no Fórum Clóvis Beviláqua, é necessário prover acesso acessível e privativo por elevador para os níveis 1, 3 e 5, que abrigarão os gabinetes dos desembargadores.

15) Considerando que o atual prédio da sede TJCE possui cinco

elevadores sem casa de máquinas e um elevador com casa de máquinas. Destes, quatro elevadores estão no lado esquerdo do prédio e dois no lado direito da edificação.

16) Considerando que, a partir da análise feita pelo corpo técnico da Gerência de Engenharia e Arquitetura do TJCE e pela empresa de manutenção, todos os elevadores sofreram danos devido ao incêndio no prédio, sendo as avarias mais graves nos dois elevadores sem casa de máquinas do lado direito do prédio. O elevador com casa de máquinas já possuía um histórico de paradas, necessitando de manutenções corretivas frequentes.

17) Considerando que o incêndio causou grandes danos na cobertura no 3º pavimento do prédio, ocasionando entrada de água da chuva nesse pavimento e o inundando. Decerto, essa água cairá nos poços dos elevadores e provocará mais danos ainda.

18) Considerando ser necessário o aproveitamento dos elevadores instalados no prédio do edifício-sede do TJCE.

19) Diante do exposto, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará decidiu pela **contratação direta de empresa de engenharia para execução do serviço de “moving” com modernização de um elevador sem casa de máquinas do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para o Fórum Clóvis Beviláqua e desmontagem de cinco elevadores no edifício sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**, de forma a oferecer condições adequadas para continuidade da prestação jurisdicional.

Justifica, ainda, que a situação de emergência está caracterizada e demanda providências imediatas e urgentes sob pena de comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, não se podendo aguardar o rito ordinário de uma contratação através de procedimento licitatório.

A empresa escolhida pelo setor de engenharia do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para a execução do objeto foi a Ícone Elevadores Ltda, sob a justificativa de ter apresentado a proposta mais vantajosa para a Administração, levando-se em conta a análise de documentos e propostas que constam no processo (p. 140-152).

Além da minuta do contrato (p. 246-264), instruem os autos, no que interessa, os seguintes documentos:

- a) Documento de formalização da demanda (p. 2-5);
- b) estudo técnico preliminar – ETP (p. 19-30);
- c) anuência do ETP por parte do Secretário de Administração e Infraestrutura – SEADI (p. 32);
- d) termo de referência (p. 185-243);
- e) orçamento e cronograma (p. 244-245);
- f) documentos de habilitação da empresa escolhida: Ícone Elevadores Ltda (p. 265);
- g) análise de habilitação feita pelo setor de engenharia do TJ/CE (p. 266-268);
- h) parecer técnico do setor de engenharia do TJ/CE assegurando que a empresa Ícone Elevadores Ltda é quem ofereceu a melhor proposta para a Administração (p. 266-268);
- i) dotação/classificação orçamentária (p. 158-159);
- j) memorando nº 343/2021/SEADI, da Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI, submetendo a contratação para análise da Consultoria Jurídica (p. 271-274).

Prestadas as informações integrais de estilo, vieram os autos à Consultoria Jurídica para parecer quanto à viabilidade da realização da contratação, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93.

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Preliminarmente, cumpre registrar que o âmbito de análise deste opinativo tem como baliza os aspectos legais, não adentrando em discussões técnicas, econômicas, de conveniência e oportunidade da contratação ora pretendida, que é própria do Administrador Público no exercício de seu mister.

Firmada essa breve premissa, passamos, nos tópicos seguintes, ao exame do vertente processo de dispensa de licitação, com o fito de verificar sua consonância com os princípios e normas legais que lhes são pertinentes.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Visando analisar a contratação pretendida de forma holística, examinaremos, em primeiro, a possibilidade de contratação direta; em segundo, as razões da escolha do fornecedor e justificativa do preço; em terceiro, a previsão de recursos para o contrato; em quarto, a regularidade fiscal da empresa a ser contratada, e, por fim, em quinto, a minuta do contrato.

a) Aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 – incidência sobre os atos praticados após a edição da Portaria nº 1.764/2021:

Recentemente promulgada (em 1º de abril do ano corrente), a Lei nº 14.133/2021 que inaugurou um novo regime normativo para as licitações e contratos administrativos, bem como consolidou a disciplina de matérias que antes se achavam esparsas em diferentes legislações - aqui cabe fazer referência, desde logo, às leis nº 8.666/93, nº 10.520/ 2002 e nº 12.462/ 2011.

Veja-se que o novel estatuto não determinou a revogação imediata dos regramentos legais anteriores, de modo que estes permanecerão vigentes, simultaneamente ao novo diploma, até 1º de abril 2023, conforme art. 193, da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.**” (grifos nossos)

Como se percebe, o legislador houve por bem franquear um período de dois anos para a transição e adaptação da Administração Pública às disposições do novo regulamento legal, estando vedada, neste interregno, todavia, a utilização “combinada” da lei mais recente com as normatizações mais antigas que tratam da matéria.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.** (grifos nossos)

No âmbito do Poder Judiciário Estadual, a Presidência deste Sodalício editou a Portaria nº 1.764, de 25 de outubro de 2021, alinhando um cronograma de gradual transição para o emprego do novo diploma pela Administração Pública.

A primeira etapa do cronograma, a ser implementada já no mês de novembro de 2021, é a aplicação da Lei nº 14.133/21 às hipóteses de contratação direta (art 1º), excluindo-se, por conseguinte, eventual incidência da Lei nº 8.666/93 (art. 3º).

Sendo assim, e uma vez que o presente processo administrativo versa sobre contratação direta fundada em situação emergencial, conclui-se que os atos emitidos neste feito, considerando a publicação da Portaria nº 1.764/2021,

haverão de ser esquadrihados sob o pálio da Lei nº 14.133/2021, cumprindo-se, de tal sorte, o cronograma instituído pela própria Administração deste Poder Judiciário.

Fixadas estas premissas e ponderações, passa-se à análise sobre a possibilidade da contratação requerida.

b) Possibilidade de contratação direta: dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Como consabido, a regra, no direito brasileiro, é a obrigatoriedade de prévia licitação para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, como se depreende a partir da leitura do art. 37, inciso XXI, da CF/88, *in verbis*:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá sempre aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)*

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (Grifo nosso).

Nota-se, porém, que a própria Constituição Federal atribuiu competência ao legislador para definir hipóteses excepcionais em que é possível a contratação direta pela Administração Pública, sem a necessidade de prévia licitação.

Com efeito, ao regulamentar a ressalva contida na primeira parte do supracitado inciso XXI do art. 37 da CF/88, a Lei nº 14.133/2021 expressamente delineou um extenso rol que trata das hipóteses de dispensa licitação (art. 75). Nestas, como se sabe, a competição entre particulares é viável, todavia, a ordem jurídica faculta a contratação direta por reconhecer a importância de outros valores norteadores da atividade administrativa.

Entre os casos autorizados por lei, há de se destacar as pactuações fundadas em emergência e calamidade pública, constantes do inc. VIII do art. 75, que assim dispõe:

“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;” (grifos nossos)

Da leitura do preceito legal, depreende-se que as contratações emergenciais têm por requisito a necessidade de atendimento a **situações urgentes**, nas quais subsista risco de comprometimento à continuidade do serviço ou possibilidade de dano à Administração Pública ou a terceiros. Nesses casos, conforme adverte a doutrina, **a celeridade imposta à contratação “retrata a urgência na execução do contrato”**.¹

São situações em que a realização do interesse público faz exigir a adoção de medidas ágeis, e por vezes imediatas, e nas quais a eventual obediência ao procedimento licitatório, com a espera do tempo necessário ao seu desfecho, inviabilizaria a realização da demanda urgente identificada.

Acerca do assunto, Marçal Justen Filho elucida:

“No caso específico das contratações diretas, emergência significa a necessidade de atendimento imediato a certos interesses. A demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação

¹ Antônio Carlos Cintra Amaral citado por Marçal Justen Filho *In* Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1045.

pressupõe certa delonga para o seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esse valores” (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1040).

Ressalte-se que, em sendo o caso de dispensa de licitação com fulcro no art. 75, inc. VIII, não basta o mero apelo genérico à necessidade da Administração Pública, pois a contratação deve ter por escopo sanar fato com potencial de causar **prejuízo à continuidade do serviço público** ou de ocasionar **danos irreparáveis à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares**.

Neste sentido, o TCU consignou:

“(...) para que se caracterize a situação emergencial deve restar evidente no respectivo procedimento de dispensa que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.” (Acórdão 1.162/2014, Plenário, rel. Min José Jorge)

No tocante à contratação mediante dispensa com objetivo de manter a **continuidade do serviço público**, faz-se oportuno perceber que a nova Lei de Licitações presume sua natureza emergencial para os fins do inciso VIII do art. 75. É o que reza o §6º daquele dispositivo:

“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.”

Marçal Justen Filho defende que, ao reconhecer cabimento da contratação direta nesta hipótese, a solução legislativa funda-se em uma **presunção**

absoluta. Isso porque serviços públicos são instrumento jurídico e material para o fornecimento de prestações essenciais à realização de direitos fundamentais.

Assim, leciona o ilustre doutrinador:

*“ [...] deve-se admitir que, como regra, a suspensão dos serviços públicos se constitui em evento indesejável. Se for necessário, **incumbe ao ente estatal titular da competência para a prestação do serviço público em risco adotar as providências cabíveis para evitar a sua interrupção.**”* (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1044, grifos nossos)

Além de obedecer aos requisitos mencionados, é certo que esta modalidade de contratação se sujeita, também, a uma **limitação circunstancial**, qual seja: seu objeto deve se destinar exclusivamente ao equacionamento do quadro emergencial ou calamitoso, restringindo-se ao mínimo necessário à elisão dos riscos e danos decorrentes da urgência. Este tem sido o entendimento do TCU em diferentes oportunidades (*vide Acórdão 943/2011, Plenário, rel. Min Valmir Campelo*).

Ademais, nesta hipótese, o contrato submete-se, igualmente, a uma **limitação temporal**, pois, como se depreende da redação do dispositivo, deve se direcionar apenas para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no **prazo máximo de 1 (um) ano**.

b.1) Análise da situação concreta dos autos:

Fixadas as premissas acima, passa-se a examinar, especificamente, os requisitos da contratação pretendida, à luz do art. 75, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à **urgência da pactuação**, parece-nos que esta se encontra devidamente caracterizada.

Na justificativa que embasa o termo de referência (p. 185-243), a Gerência de Engenharia esclarece, que, com o fatídico incêndio ocorrido em 06/09/2021 na sede do Poder Judiciário Estadual, grande parte das instalações físicas da edificação, e dos equipamentos ali mantidos, foram consumidos pelo fogo, resultando na interdição completa do prédio por parte da Defesa Civil do Município de

Fortaleza, conforme Relatório Parcial de Vistoria nº 924/2021.

Destaca, ainda, que segundo o Relatório Parcial de Vistoria da Defesa Civil de Fortaleza, a edificação apresentou “avarias estruturais que denotam impossibilidade de ocupação do lado direito do prédio”, trazendo como medida preventiva a “interdição de todo o prédio da sede do Tribunal de do Estado do Ceará” **(item 2.1)**.

Salienta que o Relatório Técnico de Vistoria elaborado pela Superintendência de Obras Públicas do Ceará (SOP) traz em seu bojo maior detalhamento dos danos estruturais sofridos pela edificação. Apesar da possibilidade de recuperação da parte afetada, torna-se inviável a retomada das atividades na parte não afeta pelo incêndio visto haver “risco médio” de colapso da estrutura **(item 2.2)**.

Registra que ante a paralisação das atividades no edifício-sede do Tribunal de Justiça, diversas atividades administrativas e judiciárias restaram prejudicadas parcial ou totalmente, visto a impossibilidade de prestação de tais serviços de maneira remota. Acrescente-se a isso o fato de o sinistro ter ocorrido exatamente no período em que o Tribunal de Justiça executava seu plano de retorno as atividades presenciais **(item 2.3)**.

Então, considerando que o prédio abriga a área judicial, incluindo 43 Desembargadores, e as unidades administrativas, que garantem a prestação jurisdicional e o perfeito funcionamento do Poder Judiciário e no alcance de todos a Justiça **(item 2.4)**; Considerando a impossibilidade atual do prédio em ser ocupado, e que a prestação jurisdicional não pode sofrer descontinuidade, sob pena de causar prejuízos incalculáveis a sociedade **(item 2.5)**; considerando que a recuperação do edifício danificado para seu pleno funcionamento deverá demorar um tempo considerável, e que ainda não é possível mensurar, em virtude de todos os danos causado pelo sinistro, bem como a necessária investigação das causas, além da elaboração dos projetos, licitação e execução dos serviços, fazendo-se necessário a tomada de medidas paliativas para retomada das atividades prejudicadas pelo sinistro **(item 2.6)**; considerando que o Tribunal de Justiça, durante os picos da pandemia causada pelo novo corona vírus, se destacou no cenário nacional por sua produtividade adotando o teletrabalho para seus magistrados e servidores, no

entanto, é necessário reconhecer que algumas atividades restaram prejudicadas por serem essencialmente presenciais, tais como: atendimento aos excluídos digitais, oitiva de testemunhas provenientes de condução coercitivas, expedição de malotes físicos por meio dos correios, dentre outros **(item 2.7)**; considerando que é necessário reconhecer e respeitar o fato de que alguns servidores e magistrados não se adaptaram ao trabalho remoto, necessitando de local físico adequado para o desenvolvimento de suas atividades, logo, nesse ponto, é importante dar a atenção devida a saúde mental dos colaboradores referenciados **(item 2.8)**; considerando a Recomendação CNJ nº 101, de 12/07/2021, por meio da qual se objetiva que os tribunais adotem medidas específicas para o fim de garantir o acesso à Justiça aos excluídos digitais **(item 2.9)**; considerando que o atendimento virtual não deve ser interrompido, no entanto, o atendimento presencial também deverá ser uma opção de acesso à Justiça. Nesse ponto é importante destacar as solicitações constantes da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Ceará, para que o Tribunal garanta atendimento presencial em todas as suas unidades, o que, de fato, já vinha ocorrendo, mas que foi interrompido na sede do Tribunal de Justiça em face do sinistro noticiado **(item 2.10)**; considerando a necessidade urgente de adaptar as áreas do Fórum Clóvis Beviláqua, para abrigar a área judicial, em especial os gabinetes dos Desembargadores, para que possam ter local adequado para realização de reuniões e atividades judicantes possibilitando a promoção da prestação jurisdicional aos cidadãos **(item 2.11)**; considerando que apenas será objeto da Dispensa a parcela necessária ao atendimento da situação emergencial de forma a não comprometer a continuidade do serviço público, conforme inciso VIII, art. 75, da Lei 14.1333/2021 **(p. 2.12)**; considerando ainda que área administrativa não possui atualmente local para a realização das atividades relacionadas ao trato administrativo do Poder Judiciário **(item 2.13)**; considerando que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará decidiu-se pela contratação direta para a Adequação Civil dos níveis 1, 2, 3, 5, 6 e 7 do Fórum Clóvis Beviláqua, para funcionamento provisório do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, de forma a oferecer condições adequadas para continuidade da prestação jurisdicional **(item 2.14)**; considerando que os níveis 1,3,5, 6 e 7 do prédio do Fórum Clóvis Beviláqua não possuem acesso entre eles por elevador, mas tão somente por escadas e rampas. Para o pleno funcionamento da sede provisória do TJCE no Fórum Clóvis Beviláqua, é necessário

prover acesso acessível e privativo por elevador para os níveis 1, 3 e 5, que abrigarão os gabinetes dos desembargadores **(item 2.15)**; considerando que o atual prédio da sede TJCE possui cinco elevadores sem casa de máquinas e um elevador com casa de máquinas. Destes, quatro elevadores estão no lado esquerdo do prédio e dois no lado direito da edificação **(item 2.16)**; considerando que, a partir da análise feita pelo corpo técnico da Gerência de Engenharia e Arquitetura do TJCE e pela empresa de manutenção, todos os elevadores sofreram danos devido ao incêndio no prédio, sendo as avarias mais graves nos dois elevadores sem casa de máquinas do lado direito do prédio. O elevador com casa de máquinas já possuía um histórico de paradas, necessitando de manutenções corretivas frequentes **(item 2.17)**; considerando que o incêndio causou grandes danos na cobertura no 3º pavimento do prédio, ocasionando entrada de água da chuva nesse pavimento e o inundando. Decerto, essa água cairá nos poços dos elevadores e provocará mais danos ainda **(item 2.18)**; considerando ser necessário o aproveitamento dos elevadores instalados no prédio do edifício sede do TJCE **(item 2.19)**; decidiu-se pela contratação direta de empresa de engenharia para execução do serviço de “moving” com modernização de um elevador sem casa de máquinas do edifício sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para o Fórum Clóvis Beviláqua e desmontagem de cinco elevadores no edifício sede do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, de forma a oferecer condições adequadas para continuidade da prestação jurisdicional **(item 2.20)**.

Ora, como visto acima, o caráter emergencial da contratação se fundamenta, em suma, na necessidade urgente de retirar os elevadores que ainda possuem condição operacional da sede do TJ/CE, antes de ocorra mais avaria e já prevendo possíveis danos decorrentes do período chuvoso, e instalá-los no fórum Clóvis Beviláqua, local que abriga temporariamente a sede desta Corte de Justiça.

Destarte, tendo se consumado a fatalidade, revelou-se inviável a realização de “*qualquer atividade presencial*” na sede da Corte Estadual, o que se mostrou determinante para que fosse efetivada a imediata desocupação do prédio incendiado. É o que atestam as Portarias de nº 1.488/2021/PRES e nº 1583/2021/PRES, publicadas, respectivamente, no DJE de 08/07/2021 e 01/10/2021.

E sendo assim, é de se entender que os argumentos trazidos nos

autos **constituem razão suficiente para a dispensa do procedimento licitatório, com a adoção das medidas propostas pela Administração.**

Há de se considerar, para tanto, a natural delonga do certame concorrencial, e a potencialidade, atual e concreta, de comprometimento a continuidade dos serviços públicos, nos moldes a que alude o art. 75, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Neste caso, portanto, a medida proposta pela Administração busca assegurar a retomada das atividades presenciais prejudicadas pelo incêndio, assomando claro o intuito de preservação da continuidade do serviço público. Sendo assim, e em vista das informações prestadas pela unidade técnica, é razoável que incida, para esta parcela contratual, a presunção de emergencialidade a que alude o art. 75, §6º, já comentado.

Quanto ao requisito da **limitação circunstancial**, divisa-se que o objeto do contrato está jungido às providências estritamente necessárias para suprir a urgência, pois visa permitir a manutenção provisória dos serviços públicos afetados pelo trágico desastre.

Por derradeiro, no que se refere à **limitação temporal**, percebe-se que os serviços deverão de ser concluídos em até 90 (noventa dias) para o fornecimento dos materiais e execução de todos os serviços necessários para a desmontagem e transporte dos elevadores 01 a 06 e a perfeita montagem e instalação com modernização do elevador 01 (cláusula quarta da minuta do contrato), prazo este que está em conformidade com o limite máximo de 1 (um) ano, estipulado pelo art. 75, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021.

c) Da instrução documental do processo de contratação direta (art. 72, da Lei 14.133/2021):

Indicada a forma de contratação por dispensa ou inexigibilidade, o processo respectivo deve ser instruído com os documentos a que alude o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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.

O inciso I, acima, determina que o processo de contratação direta deve ser instruído com o documento de formalização de demanda, e **se for o caso**, com: (i) estudo técnico preliminar; (ii) análise de riscos, (iii) termo de referência, (iv) projeto básico ou projeto executivo.

Veja-se que tais documentos integram a **fase preparatória da licitação** (art. 18, inc. II, da Lei nº 14.133/2021), que se caracteriza por ser a etapa reservada ao **planejamento**, na qual a Administração concebe a solução mais adequada para as necessidades identificadas, tomando em vista os recursos disponíveis e as variáveis apresentadas.

De relevo enfatizar que a normatização referida pressupõe um ambiente ideal, em que o administrador público dispõe de tempo adequado para empreender o planejamento e as projeções devidas para o futuro contrato, bem como as providências pertinentes.

Dentro desse contexto, o próprio dispositivo contém uma ressalva importante: ao exigir determinados documentos apenas “*se for o caso*”, quis o legislador, em síntese, evidenciar que nem sempre eles serão aplicáveis em processos de contratação direta.

Como adverte a doutrina mais abalizada, ao mesmo tempo em que não se pode negar a importância do planejamento ou rejeitar sua obrigatoriedade, também se faz imperioso reconhecer “**a existência de limites**” à **viabilidade desta**

etapa preparatória, sobretudo quando existem “**eventos extraordinários que comprometem a evolução de qualquer planejamento**”. A epidemia da Covid-19 é um exemplo evidente.

Com efeito, mesmo desconsiderando eventos extraordinários, **a realidade pode se mostrar suficientemente complexa para inviabilizar a formulação de planejamento perfeito e satisfatório de modo absoluto.**²

Em reforço a esta advertência, vale sublinhar que os documentos instrutivos da fase preparatória podem conter detalhamentos que, por vezes, se revelam incompatíveis com a agilidade necessária para o socorro das situações emergenciais. Confira-se, quanto a isso, o disposto nos art. 6º, inc. XX, XXV e XXVI e art. 18 a 27, e art. 103, da Lei nº 14.133/2021.

Nessa esteira, o TCU tem, por exemplo, reconhecido que, em casos excepcionais, a premência do tempo e a baixa complexidade do reparo a ser executado permitem a substituição do projeto básico por planilha estimativa fundamentada em relatório técnico (**Acórdão 614/2010, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo**).

À luz de tais premissas – e considerando a natureza grave, imprevisível e extraordinária do sinistro ensejador da demanda contida nestes autos; bem como a relevância e urgência do serviço a ser pactuado – entendemos que a contratação emergencial almejada na espécie admite a **dispensa parcial** das exigências constantes do inc. I do art. 723, em especial da análise de riscos, nos termos da ressalva nele contida, sob pena de se criar custoso empecilho ao atendimento da urgência identificada no presente feito.

Dito isso, relativamente aos documentos retro citados, observa-se que o processo encontra-se instruído com Documento de Formalização da Demanda (p. 2-5), Estudo Técnico Preliminar (p. 19-30) e Termo de Referência (p. 185-243).

No que se refere à **estimativa da despesa**, a unidade requerente aponta, no Parecer Técnico (p. 142-144), que o orçamento da contratação foi definido por meio da pesquisa direta com 3 (três) fornecedores.

²JUSTEN FILHO, Marçal. “Os limites à inviabilidade do planejamento”. Item 6.1 dos comentários ao art. 18. Op. cit, p. 333.

³A formulação de projeto básico e de projeto executivo não se aplica à espécie.

O procedimento está em conformidade com o art. 23, §1º, inc. IV, da lei de regência.

Impende não olvidar que, no caso, por se tratar de contratação direta de caráter emergencial, a realização da pesquisa de preços para fins de estimação da despesa realizou-se concomitantemente à seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto à **razão da escolha do contratado**, referido documento (p. 266-268) destaca que foi realizada pesquisa de mercado, tendo sido escolhida a empresa que apresentou a proposta mais vantajosa, levando-se em conta o critério do menor dispêndio para a Administração, atendidos as condições, as especificações e os procedimentos definidos no termo de referência.

No que concerne à **justificativa de preço**, a unidade setorial assegura que o orçamento apresentado, no montante de R\$ 139.000,00 (cento e trinta e nove mil), representa um desconto de 3,47% sobre o valor estimado pela Administração.

Acerca do requisito em análise, o Tribunal de Contas da União tem compreendido **que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação)**, devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (**Informativo TCU 188/2014 e Acórdão 1565/2015-Plenário rel. Min. Vital do Rêgo**).

À luz desse entendimento, e tendo em vista que houve, *in casu*, cotação junto a três fornecedores na espécie, há de se reputar idônea a justificativa do valor da contratação apresentada nos autos.

d) Dotação orçamentária:

Para ser válida, a contratação deverá prever a existência de recursos financeiros para cobrir as despesas decorrentes da execução do pacto, sendo cláusula necessária no contrato administrativo, conforme prevê o art. 92, inc. VIII:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que

estabeleçam:

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;”

Atendendo ao disposto na norma, a Gerência de Contabilidade e Controle da Secretaria de Finanças do TJ/CE garantiu a existência de crédito para o custeio do contrato durante o período de sua vigência (p. 158-159).

e) Regularidade fiscal:

De acordo com a jurisprudência consolidada do TCU, nas contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação é necessária a comprovação de regularidade fiscal. Confira-se:

“(…). O que o TCU pretendeu, no caso concreto do SESC/MG, ao determinar alteração no Regulamento de Licitações e Contratos para fins de exigência de comprovação de regularidade fiscal nos casos de dispensa e inexigibilidade foi ver cumprido o princípio constitucional da igualdade, ínsito no art. 37, inciso XXI da CF/88.

Os casos de dispensa e inexigibilidade, registre-se, são exceções colocadas na Lei para suprir situações excepcionais e urgentes e não justificam que as contratadas deixem de apresentar documentos que comprovem sua regularidade fiscal (art. 29, inciso IV da Lei nº 8.666/93).” (Acórdão 943/2010, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Os documentos acostados no caderno administrativo (p. 142) demonstram que a empresa Ícone Elevdores Ltda está apta a contratar com a administração pública, achando-se regular com o fisco municipal, estadual e federal.

IV – DA MINUTA CONTRATUAL:

Finalmente, no que atine ao seu aspecto formal, entendemos que a minuta se apresenta em plena consonância com a legislação que rege a matéria.

V – CONCLUSÃO

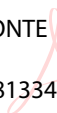
Ante o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, opinamos pela **aprovação da minuta** e pela **possibilidade da celebração do contrato com a empresa Ícone Elevadores Ltda**, com fulcro no art. 75, inc. VIII, da Lei 14.133/2021, cabendo destacar a necessidade de aprovação da Presidência do TJCE e a necessidade de cumprimento do disposto no art. 72, parágrafo único, daquele diploma legal, que determina a divulgação em sítio eletrônico oficial, com disponibilidade ao público, do ato que autoriza a contratação direta ou do extrato decorrente do contrato.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, 17 de dezembro de 2021.

Luis Valdemiro de Sena Melo
Assessor Jurídico

De acordo.
À douta Presidência.
Data supra.

RODRIGO XENOFONTE  Assinado de forma digital por
RODRIGO XENOFONTE CARTAXO
SAMPAIO:88249581334
SAMPAIO:88249581334 Dados: 2021.12.17 15:38:34 -03'00'

Rodrigo Xenofonte Cartaxo Sampaio
Consultor Jurídico