



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

PARECER Nº 120/2021/PROCURADORIA/PMA

ASSUNTO: Dispensa de Licitação – Processo Administrativo de nº 1902/2021/ SEDUC/PMA

PARACER JURÍDICO – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

EMENTA: *CONTRATAÇÃO DE FORMA EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O FORNECIMENTO DE GÊNERO ALIMENTÍCIOS PARA O ATENDIMENTO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE, PARA A SECRETARIA EXECUTIVA DE EDUCAÇÃO – SEDUC/PMA, LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, DISPENSA DE LICITAÇÃO, PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1902/2021/SEDUC/PMA, LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.*

RELATÓRIO

Via encaminhamento, pelo Presidente da CPL, Sr. Joel de Sena Rodrigues, para fins de análise da **viabilidade de contratação de forma emergencial de empresa especializada para o fornecimento de gênero alimentício para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC/PMA**, fundamentada no inciso IV, do artigo 24 da Lei Federal nº 8666/93, para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de Documentação e pelo Procedimento da Licitação.

Se faz necessário frisar, sobre a presença nos autos que se encontram para análise dos seguintes documentos: **REQUISIÇÃO DE AQUISIÇÃO PELO MEMO 033/2021, TERMO DE REFERÊNCIA Nº 030/2021/SEDUC, JUSTIFICATIVA, DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA Nº 236/2021/GAB/PMA, OFÍCIO 164/2021-SEDUC AO SETOR DE COMPRAS, SOLICITAÇÃO DE COTAÇÃO, COTAÇÃO, MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS DA EMPRESA, DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA, DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR, DECRETO DE NOMEAÇÃO DA CPL, MINUTA DO TERMO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, MINUTA DO CONTRATO.**

É o relatório, passa a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Versam os presentes autos sobre possibilidade **viabilidade contratação de forma emergencial de empresa especializada para o fornecimento de gênero alimentício para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE,**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

para a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC/PMA, com contratação direta, por Dispensa de Licitação.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“Art. 37 – omissis –

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados 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.

Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (grifo nosso)

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no Art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Dessa forma, Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res publica*.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá realizar através da Inexigibilidade de Licitação, como são os casos previstos no art. 25 da Lei 8.666/93.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Assim sendo, o ideal, **para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.** Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

Finalmente, **é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Versam os presentes autos sobre possibilidade da **viabilidade contratação de forma emergencial de empresa especializada para o fornecimento de gênero alimentício para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC/PMA**, na modalidade de Dispensa de Licitação, em razão de Estado de Emergência em Saúde Pública decorrente da Pandemia do COVID-19.

O artigo 24, da Lei de Licitações e Contratos Públicos prevê, em seu inciso IV, a possibilidade de dispensa de licitação:

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; (grifo nosso)

O administrador, para deliberar pela não realização de licitação, deve ter redobrada cautela. No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. A simples descontinuidade na prestação dos serviços não justifica, em tese, a realização de contrato emergencial. Compõem a emergência certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco em potencial a pessoas ou coisas, que requerem urgência de atendimento.

Marçal Justen Filho ensina que para a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, **incumbe à administração pública avaliar a presença de dois requisitos:** o primeiro deles é a **demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano**, deve ser evidenciada a urgência da situação concreta e efetiva, não se tratando de urgência simplesmente teórica. A expressão prejuízo deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer prejuízo que autoriza dispensa de licitação, o mesmo deverá ser irreparável.

Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. O segundo requisito é a demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco, a contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente para eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação.

Nota-se que a lei permite em casos excepcionais que seja realizada a contratação direta, o que deve ser justificado de forma clara e evidente, não sendo qualquer situação capaz de permitir a referida contratação.

O próprio Tribunal de Contas da União, em orientações anteriores, asseverava que **“a contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor”**.

A fim de facilitar e assistir o enfrentamento ao surto do coronavírus no país e no mundo, o Estado brasileiro, dentre outras medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, estabeleceu uma nova hipótese de dispensa de licitação para contratações voltadas ao enfrentamento da situação emergencial.

Assim fora redigido o art. 4º, caput, do referido diploma, *in verbis*:

Art. 4º - É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

Compreendeu, portanto, o Legislador, que, para enfrentamento da nova crise de saúde pública que se anunciava, inconveniente seria submeter as contratações não apenas ao regime das licitações, mas ao próprio regime de dispensa de licitação previsto na Lei nº 8.666/93.

Com efeito, o critério adotado pela Lei, para estabelecer a hipótese de dispensa de licitação é finalística; atendida a finalidade legalmente posta, possível será a contratação direta. O Legislador se escusou, portanto, de enumerar o que poderia ou não ser contratado, possivelmente por compreender que, diante da emergência, imprevisíveis são as medidas que se farão necessárias para o seu combate, sendo mais eficiente indicar a que se propõe a habilitação legal para dispensar-se a licitação, do que indicar, exaustivamente, o que poderá ser contratado.

Deverá existir, portanto, nexos de causalidade entre a aquisição daquele bem ou serviço pelo Administrador da coisa pública e o combate à situação emergencial, não se admitindo a contratação com finalidade diversa.

Nota-se, ainda, que o aludido art. 4º utiliza o termo **“emergência”**, significando que deve existir uma situação inicialmente imprevisível e que **haja perigo de dano ou risco ao interesse e segurança pública**, caso a contratação não seja realizada de forma imediata, reiterando as palavras de Marçal Justen Filho:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

No caso específico das contratações diretas, emergência significa **necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico.** Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (p. 339) (grifo nosso)

Não por outra razão, que o §1º do artigo 4º preceitua que a contratação possuirá natureza temporária, perdurando somente enquanto durar a emergência, cessando-a, finalizado estará a vigência do contrato. Assim, indica o art. 4º-H, da Lei nº 13.979/20, que o prazo de vigência dos contratos celebrados sob sua égide deve respeitar o limite máximo de seis meses, permitindo-se prorrogações sucessivas por igual período, enquanto ainda se fizer necessário o enfrentamento da situação emergencial de saúde pública.

Verificamos no presente caso, que o Administração Pública visa o enfrentamento à Pandemia do Novo Corona Vírus- COVID19, e diante da alta taxa de contaminação e disseminação do vírus em nosso Município, a urgência na **viabilidade contratação de forma emergencial de empresa especializada para o fornecimento de gênero alimentício para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC/PMA**, se fazem essenciais.

Entendemos que está autorizada legalmente a Contratação Direta, porquanto os requisitos foram atendidos, pois se verifica na Justificativa apresentada, que a falta do **gênero alimentício para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC/PMA** poderá acarretar prejuízos imensuráveis aos alunos, e ao cumprimento do dever constitucional qual seja o de fornecimento de merenda escolar, justificando assim a emergência na contratação, conforme atestado pela Comissão Permanente de Licitação.

Destacamos que o departamento de compras realizou a pesquisa de preços de mercado para contratação dos objetos pelo menor preço, esclarecendo as formas de entrega, forma de contratação, e forma de pagamento, inclusive especificando descrição, forma de apresentação, quantidade e forma de embalagem geral.

Ademais, é sabido que a contratação direta exige requisitos para ser realizada. Dentre esses requisitos, é compulsório a existência do Termo de Ratificação que será assinado pelo Ordenador de despesas da Prefeitura de Almeirim. **É obrigatório a publicação do Termo no Órgão de Imprensa Oficial, além da Justificativa que embasa a dispensa de licitação.** Outro requisito é a elaboração de Contratos, estes estipulando em suas cláusulas as condições da contratação. **Além da previsão orçamentária em separado do termo de referência.**

Pelo exposto, concluímos que o presente processo licitatório se encontra apoiado na Lei de Licitações e Contratos, já que fora demonstrado o caso emergencial que o justifica, através dos documentos acarreados e razões apresentadas, porém, necessita de cumprir com requisitos posteriores, tais quais: **RATIFICAÇÃO DA**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

AUTORIDADE COMPETENTE DA DECLARAÇÃO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, PUBLICAÇÃO DO TERMO DE RATIFICAÇÃO E DO ESTRATO DE CONTRATO NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO e NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, ALÉM DA FIXAÇÃO DE TODAS AS FASES NO MURAL DE LICITAÇÕES DO TCM/PA, COMO CONDIÇÃO DE EFICÁCIA JURÍDICA.

DO DISPOSITIVO

Diante do exposto e observado os valores a serem praticados na contratação que não poderão ser superiores aos preços comparativamente praticados no mercado, a Procuradoria Jurídica do Município de Almeirim, manifesta-se pela **POSSIBILIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO**, para contratação de empresas do ramo pertinente para **viabilidade contratação de forma emergencial de empresa especializada para o fornecimento de gênero alimentício para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC/PMA**, com fundamento no inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, assim como nos demais dispositivos atinentes à matéria, e por todo o exposto.

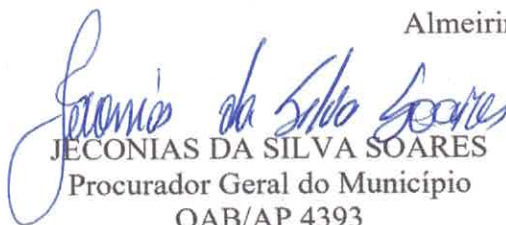
Assim, à vista do exposto, o parecer é pela regularidade jurídico-formal do Processo Administrativo de dispensa de licitação nº 1922/2021/SEDUC/PMA, viabilizando a aquisição desde que, atendidas todas as observações relatadas na fundamentação legal, tais quais: **RATIFICAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE DA DECLARAÇÃO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, PUBLICAÇÃO DO TERMO DE RATIFICAÇÃO E DO ESTRATO DE CONTRATO NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO e NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, ALÉM DA FIXAÇÃO DE TODAS AS FASES NO MURAL DE LICITAÇÕES DO TCM/PA, COMO CONDIÇÃO DE EFICÁCIA JURÍDICA.**

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e aprovação da autoridade superior.

S.M.J., é o parecer.

Almeirim/PA, 02 de junho de 2021.


JECONIAS DA SILVA SOARES
Procurador Geral do Município
OAB/AP 4393