

#### PARECER JURÍDICO Nº 008/2024-PMSLP

DISPENSA DE LICITAÇÃO N° 001/2024-PMSLP PROCESSO N° 01.1902001/2024

OBJETO: AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS E ÁGUA MINERAL PARA ATENDER FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA AFETADAS PELA ESTIAGEM CONFORME DECRETO MUNICIPAL 77/2023, DESTINADO A PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ.

À Comissão Permanente de Licitação

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão de Contratação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da legalidade do procedimento de dispensa de licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

#### 1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta assessoria jurídica os autos do processo nº01.1902001/2024, para que seja feita a análise quanto as formalidades legais do procedimento que objetiva a aquisição de cestas básicas e água mineral para atender famílias em situação de emergência afetadas pela estiagem conforme decreto municipal 77/2023, destinado a Prefeitura de Santa Luzia do Pará.

Os autos chegaram a esta assessoria jurídica munidos dos seguintes documentos:

 Memorando nº 033/2024 da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Serviços Públicos direcionado à Comissão Permanente de Licitação solicitando instauração de procedimento administrativo voltado à contratação de empresa para a aquisição de cestas básicas e água mineral;



- Formulário de Informações de Desastre FIDE, Declaração Municipal de Atuação Emergencial - DMATE e Relatório Fotográfico, preenchidos junto ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;
- Decreto Municipal nº 77/2023, que declara a situação de emergência na zona rural e na sede do município, em decorrência da estiagem que afetou a região;
- Parecer Técnico nº 001/2023, emitido pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil - COMPDEC, informando sobre o desastre e a situação de anormalidade causados pela estiagem na região, assim como o total de 3.792 famílias atingidas;
- Relatório emitido pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento - SEMAGRI, abordando os prejuízos agropecuários ocasionados pela estiagem no município de Santa Luzia do Pará;
- Levantamento situacional feito pelo Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, relatando os danos causados pela estiagem;
- Relatório Situacional de Emergência, emitido pela Secretaria Municipal de Educação, explanando as escolas afetadas pela estiagem;
- Relatório de Levantamento de Danos e Prejuízos Propagados pela Estiagem Prolongada no Município de Santa Luzia do Pará, detalhando os estragos causados pela seca na região;
- Ofício nº 914/2023 Gabinete do Prefeito, endereçado ao Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, solicitando (i.) o reconhecimento federal da situação de anormalidade constatada por meio de Decreto Municipal, e (ii.) o apoio federal para aquisição de kit de Ajuda Humanitária;
- Publicação do Decreto Municipal nº 77/2023, em 07/12/2023, no Diário Oficial do Estado;



- Relatório de Vistoria Técnica, elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, detalhando (por meio de fotos, gráficos, tabelas e mapas), a falta de chuvas na região, os locais afetados e os prejuízos causados pela seca;
- Ofício nº 916/2023 Gabinete do Prefeito, endereçado ao Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, solicitando o Repasse de Recursos para Ações de Resposta;
- Portaria nº 3.965/2023, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que autoriza o empenho e a transferência de recursos ao Município de Santa Luzia do Pará
  PA, para execução de ações de Defesa Civil;
- Publicação da Portaria nº 3.965/2023, no Diário Oficial da União, em 21/12/2023;
- Orientação Operacional nº 01/2023 a ser seguida pelos municípios atingidos pela estiagem;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Pesquisa de Mercado contendo cotações com fornecedores (R
   J COMERCIO DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ:
   29.563.124/0001-67 e B F DOS SANTOS DISTRIBUIDORA E
   SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 49.418.659/0001-51), assim como
   pesquisa de preços realizada na internet e contratos de
   outros entes da administração;
- Mapa Comparativo de Preços;
- Termo de Referência;
- Despacho ao Departamento de Contabilidade solicitando informações sobre a adequação orçamentária e financeira das despesas especificadas no Projeto Básico com a atual lei orçamentária, se existe compatibilidade dessas despesas com o PPA (2021/2025) e a LDO vigente (2024), e se existe saldo orçamentário suficiente para suportar os gastos decorrentes das despesas geradas;
- Despacho do Departamento de Contabilidade atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, assim como



compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao procedimento;

- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, datada de 19 de fevereiro de 2024;
- Termo de Autorização de Despesa, datado de 19 de fevereiro de 2024;
- Autuação do procedimento sob o n. 01.1902001/2024, em 19 de fevereiro de 2024, pela Agente de Contratação, como Dispensa de Licitação;
- Cópia da Portaria nº 056/2023, nomeando a Agente de Contratação;
- Cópia da Portaria nº 057/2023, nomeando a Comissão de Contratação;
- Aviso de Dispensa Emergencial de Licitação, publicado em jornal de grande circulação (Diário do Pará), em 22/02/2024, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, em 22/02/2024, no Diário Oficial da União, em 22/02/2024, e no portal da transparência do município, estabelecendo a data limite 27/02/2024 para apresentação das propostas pelas empresas interessadas;
- Proposta da empresa R J COMERCIO DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 29.563.124/0001-67;
- Instrumento Convocatório convidando a empresa R J COMERCIO DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 29.563.124/0001-67 a apresentar a relação de documentos necessários à habilitação;
- Documentos de habilitação da empresa R J COMERCIO DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 29.563.124/0001-67;
- Justificativa expressa para aquisição dos itens por meio de dispensa emergencial, proferida pelos membros da Comissão de Contratação;
- Minuta do Contrato;
- Despacho encaminhando os autos à Assessoria Jurídica para a elaboração de parecer.



Este é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

#### 2. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO.

Antes de adentrar na fundamentação relacionada ao objeto em tela, é importante destacar que a corrente exposição jurídica objetiva prestar a devida assistência à autoridade solicitante na análise proemial da legalidade, apartando pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, avaliação fora da competência dessa assessoria jurídica.

Nestes termos, o Art. 53, §1°, incisos I e II, da Lei 14.133/2021, norteia a análise jurídica da seguinte forma:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

- § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
- I apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal acima, o controle prévio de legalidade ocorre em razão do desempenho da competência da análise jurídica de vindoura contratação, não compreendendo os aspectos de natureza técnica, mercadológica, financeira ou de conveniência e oportunidade.

Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua



adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva - BPC n° 7, que assim dispõe:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando 0 caráter discricionário acatamento". (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Ademais, cabe esclarecer que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em benefício da salvaguarda da autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais considerações.

No mais, as matérias pertinentes à legalidade serão registradas para a devida revisão. Do contrário, o prosseguimento do processo apartado dos reparos necessários será de responsabilidade exclusiva da Administração.

À guisa de arremate do tema, o aclaramento acima mostrase necessário para demonstrar o caráter opinativo e não vinculante do parecer jurídico, cabendo ao gestor a decisão final dos atos administrativos.

#### 3. DA ANÁLISE JURÍDICA

#### 3.1. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública é pautada por alguns princípios da Administração, julgados fundamentais para garantir uma conduta íntegra e eficiente por parte dos órgãos.



Esses princípios são balizadores usados para orientar as leis administrativas. Eles servem para dar um senso maior de direção à Administração Pública, tornando suas ações válidas e fazendo com que atendam aos interesses da sociedade.

Outrossim, os princípios da administração pública estão presentes na Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 37, como se vê a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Nesta esteira, as leis infralegais nº 9.784/99 e 14.133/2021 também remetem aos princípios da administração pública, demonstrando sua importância e resguardando sua principal finalidade, garantir o respeito e a probidade aos atos processuais.

Dentre os princípios basilares, destacamos, para o caso concreto, a Legalidade e a Publicidade.

O Princípio da Legalidade, em processos licitatórios, possui atividade totalmente vinculada. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, determinando as tarefas e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas, ressalvados os casos de discricionariedade do agente público.

Neste sentido, Matheus Carvalho assim dispõe sobre o caráter discricionário dispensado aos agentes públicos

"(...) se faz necessário lembrar que a Legalidade não exclui a atuação discricionária do agente público, tendo essa que ser levada em consideração quando da análise, por esse gestor, da conveniência e da oportunidade em prol do interesse público. Como a Administração não pode prever todos os casos onde atuará, deverá valer-se da discricionariedade para atender a finalidade legal, devendo, todavia, a escolha se pautar em critérios que respeitem os princípios constitucionais como a proporcionalidade e razoabilidade de conduta (...)"



Portanto, o respeito à Legalidade deve sempre ser observado, mesmo nas práticas de atos discricionários, visto que a atividade do administrador só se legitima quando condiz com o dispositivo legal.

Com relação ao Princípio da Publicidade, sua principal finalidade é o conhecimento público sobre os atos praticados pela administração. Em outras palavras, tudo o que é realizado pelo Estado deve ser amplamente franqueado, resguardadas as reservas previstas na Lei nº 12.527/2011.

Para o caso em comento, o Princípio da Publicidade é fundamental, pois trata-se de licitação pública, com sessão aberta ao público. Necessário, portanto, que os interessados tenham acesso aos atos tomados no curso do processo, inclusive a fase interna, no prazo estabelecido no Art. 55, I, "a", da Lei Federal n° 14.133/2021, qual seja:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

Conforme se extrai dos autos, o processo trata da **aquisição de cestas básicas e água mineral**, cujo critério de julgamento é o de **menor preço**, exigindo, nos moldes legais, o prazo de 3 (três) dias úteis entre a publicação do aviso de dispensa e a apresentação das propostas.

#### 3.1. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS INFRALEGAIS

Inicialmente, deve-se ressaltar que a natureza do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demandas públicas, tendo como prisma a livre concorrência e o preço justo e mais vantajoso para a administração.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra, que as obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação pública.



Nesta senda, convém observar que a Lei nº. 14.133/2021, regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Logo, os processos licitatórios instruídos a partir de janeiro de 2024 devem ser norteados pela lei em comento, como é o caso em tela.

Nesta esteira, a recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021 se incumbiu de ratificar a ressalva prevista pela Carta Magna de 1988, nos artigos 74 e 75, que tratam, respectivamente, de inexigibilidades e dispensas de licitação autorizando que o ente público adquira bens ou serviços sem a obrigatoriedade de licitar.

A lei nº 14.133/2021 trouxe uma série de inovações. Dentre elas, novos limites para as dispensas de licitação, presentes no artigo 75, inciso II, da mencionada lei, superiores àqueles da Lei 8.666/1993.

Outrossim, o inciso VIII do referido artigo elucida sobre as dispensas de licitação em casos de emergência ou calamidade pública. Vejamos:

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 recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Grifo Nosso)

Conforme se observa, para que a escolha da empresa prestadora do serviço ocorra por meio de Dispensa Emergencial, é necessário



demonstrar a concreta e efetiva potencialidade do dano e que a contratação é a solução mais adequada à resolução dos riscos causadores da situação emergencial.

Segundo Oliveira, Carvalho e Rocha (Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada), 2023, p. 390:

"Vale ressaltar que o uso regular da dispensa em questão requer absoluta vinculação à situação emergencial que lhe deu causa, não sendo admitida a extrapolação do objeto da contratação além das necessidades emergenciais da administração. Com isso, o objeto da contratação deve estar vinculado ao combate ou prevenção dos feitos nefastos potencialmente produzidos pela emergência que se visa contornar".

Nesta senda, temos que a municipalidade emitiu o Decreto Municipal nº 77/2023, que declara a situação de emergência na zona rural e na sede do município, em decorrência da estiagem que afetou a região.

O documento, datado de 05/12/2023, embasado pela Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 e Portaria nº 260, de 02 de fevereiro de 2022 e alterações da Portaria nº 3.646 de 20 de dezembro de 2022-MDR, trata exatamente dos problemas de estiagem que afetou várias regiões do país, inclusive o município de Santa Luzia do Pará.

No caso em tela, é importante destacar que, em 2023, o país, e em especial a região Norte, enfrentou ondas de calor nunca antes registradas. Tudo amplamente divulgado pelos mais diversos meios de comunicação, conforme links abaixo:

https://g1.globo.com/meioambiente/noticia/2024/01/24/mudancas-climaticasforam-a-principal-causa-da-grave-seca-na-amazoniaem-2023-aponta-estudo.ghtml

https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/secahistorica-no-norte-tende-a-se-agravar-nas-proximassemanas/



https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/01/24/seca \_no-para-sobe-para-41-o-numero-de-cidades-emestado-de-emergencia-devido-ao-periodo-de-poucaschuvas.ghtml

Diante do exposto e considerando os pressupostos fáticos lançados no processo administrativo, verifica-se que a administração se encontra em situação emergencial capaz de justificar a dispensa do certame licitatório, tendo em vista o risco de ocasionar prejuízo ou comprometer a saúde e a segurança de seus munícipes, nos termos do permissivo legal mencionado alhures.

#### 3.2. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Apesar da licitação ser dispensada, faz-se necessária a instauração de processo administrativo, devendo ser seguido um procedimento administrativo determinado. Para tanto, deve-se seguir as orientações contidas no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe acerca do processo de contratação por dispensa de licitação:

- 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.

No caso em tela, verifica-se que o artigo em comento foi devidamente seguido, conforme já elencado alhures, restando a esta assessoria jurídica a emissão do parecer jurídico para seu devido prosseguimento.

Observa-se que o Memorando nº 033/2024 da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Serviços Públicos (Documento de Formalização de Demanda), dá início às formalidades necessárias ao processo de aquisição dos itens, tendo como escopo a solicitação à Comissão de Contratação para a realização de instauração do procedimento administrativo adequado.

A pesquisa de preços foi realizada junto a 2 (dois) potenciais prestadores de serviço, internet e contratos de outros entes, atendendo ao que indica o artigo 23, incisos II, III e IV, da Lei nº 14.133/2021, que assim reza:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;



IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital:

Nesta esteira o valor mínimo para os itens em questão resultou na quantia estimada na ordem de R\$ 478.404,55 (Quatrocentos e Setenta e Oito Mil e Quatrocentos e Quatro Reais e Cinquenta e Cinco Centavos).

Adiante, o processo administrativo seguiu com a elaboração do Termo de Referência, passando pela consulta a dotação orçamentária até o Termo de Autorização de Despesa e a devida Autuação pela Comissão de Contratação, acompanhada de sua Portaria de nomeação.

#### 3.3. DA PUBLICAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Quanto ao aviso de publicação, foi devidamente cumprida a exigência de divulgação da dispensa de licitação, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, em jornal de grande circulação (Diário do Pará), em 22/02/2024, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, em 22/02/2024, no Diário Oficial da União, em 22/02/2024, e no portal da transparência do município, estabelecendo a data limite 27/02/2024, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados.

#### 3.4. DA HABILITAÇÃO E ESCOLHA DO FORNECEDOR

Consta dos autos que a entrega de propostas e documentos de habilitação pelas empresas interessadas começou em 22/02/2024 e perdurou até o dia 27/02/2024, onde constatou-se que 01 proposta fora protocolada pela empresa R J COMERCIO DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 29.563.124/0001-67.

Da abertura dos envelopes e análise das propostas, constatou-se que a empresa R J COMERCIO DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA apresentou a proposta vantajosa, com o valor global de R\$ 403.271,00



(Quatrocentos e Três Mil e Duzentos e Setenta e Um Reais), além de ter comprovado sua habilitação em conformidade com os artigos 62 a 70 da Lei Federal nº 14.133/2023.

Perante a apresentação de proposta mais vantajosa e habilitação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, a empresa R J COMERCIO DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA atende também as exigências contidas no já mencionado artigo 72, incisos V, VI e VII da Lei Federal nº 14.133/2021.

#### 3.5. DA MINUTA DO CONTRATO

Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 89 a 95 da Lei Federal nº 14.133/2021, estando livre de qualquer nulidade.

É importante destacar que o artigo 94 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição indispensável para a sua eficácia.

#### 4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse Jurídico, essa assessoria manifesta-se FAVORAVEL À DISPENSA DE LICITAÇÃO N° 001/2024 - PMSLP, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, com fundamento no Art. 75, VIII, da lei 14.133/2021, cumpridas as formalidades administrativas.

Santa Luzia do Pará, 22 de março de 2024.

Odair Cesar C. Pingarilho Advogado OAB/PA 34.911 Assessor Jurídico Portaria nº 001/2023