

PARECER JURÍDICO Nº17/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 017/2024 GAB/PMM

ASSUNTO: Análise e emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento administrativo adotado, bem como da minuta do contrato.

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. ATENDER NECESSIDADE URGENTE. REQUISITOS. POSSIBILIDADE. ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133/2021. ATENDIDAS AS CONDIÇÕES FIXADAS NO ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

Vieram os autos do processo em epígrafe para análise desta assessoria jurídica e emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento administrativo adotado, bem como da minuta do contrato, cujo objeto é a **AQUISIÇÃO DE COMBUSTIVEL PARA ATENDER OS KITS DE SOCORRO E ASSISTENCIA PARA ATENDIMENTO AOS AFETADOS PELO DESASTRE**, conforme Portaria nº 4067, de 28 de dezembro de 2023, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, para execução de ações de Defesa Civil, para atender as necessidades do Município de Muaná, em caráter de **URGÊNCIA**.

O Ofício. n.º 054/2024, datado de 14 de março de 2024, oriundo da Secretaria Municipal de Administração do Município de Muaná, solicita autorização para abertura de processo administrativo para a contratação do objeto em epígrafe e anexa Documento de Formalização de Demanda, Termo de Referência, para a pretendida contratação com base no Decreto nº 056/2023-GAB/PMM de 12 de dezembro de 2023.

A autoridade competente apresenta justificativa para a contratação direta com as seguintes considerações:

Art. 1º. Fica declarada a situação de emergência devido aos danos públicos nas áreas rurais/ribeirinhas do Município de Muaná, mais precisamente o Alto e Centro Rio Atua, nas localidades de Mato Grande, Limão, Umarizal, Baratas e Jaratuba em virtude do desastre classificado como ESTIAGEM-COBRAGE: 1.4.1.1.0, PORTARIA N.º 260/2022 E PORTARIA N.º 3.646 DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL e DECRETO ESTADUAL N.º 891/2020 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2020.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ

Houve solicitação de pesquisa de preço, com base na qual se gerou o mapa comparativo de preços anexado aos autos.

Para a modalidade escolhida, é importante salientar que há nos autos a Portaria nº 260, de 02 fevereiro de 2022, que estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Há ainda Decreto nº 056/2023-GAB/PMM de 12 de dezembro de 2023, que Declara Situação de Emergência nas áreas do município de Muaná/PA afetadas pelas estiagens.

Há declaração, pelo gestor responsável, de adequação orçamentária e financeira, após indicação de existência de dotação orçamentária. Após autorizada abertura do procedimento licitatório, o Ordenador de Despesas encaminhou os autos, que chegaram por força do art. 53, da Lei n.º 14.133/2021.

Ressalta-se que esta Assessoria Jurídica emite parecer estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Não obstante, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011), Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011).

É o necessário a relatar. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que os Pareceres Jurídicos são atos pelos quais os órgãos consultivos da Administração emitem opiniões sobre assuntos técnicos de sua competência, de tal forma que os pareceres visam elucidar, informar ou sugerir providências administrativas nos atos da Administração.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ

... mérito, oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Excluindo-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, a análise dos aspectos jurídicos do presente processo licitatório.

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei.

O fundamento principal que reza por esta iniciativa é o artigo. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, no qual determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, e ainda procurar conseguir a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da CF/1988:

Art. 37...

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.

O objetivo da licitação é contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é regra.

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ

contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Assim, retiradas as hipóteses de excepcionalidade, é obrigatória a realização do procedimento licitatório pela Administração Pública.

Em que pese à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos específicos na legislação, quais sejam a **dispensa e a inexigibilidade de licitação**.

Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Substituindo a antiga lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021, estabelece em seu artigo 75, os casos de dispensa de licitação. E o inciso VIII, se amolda ao caso em análise, pois se trata de situação que se requer urgência de atendimento para evitar prejuízo ou compromete a continuidade de um serviço público essencial. 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 recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

Segundo Professor Marçal Justen Filho, para a caracterização dessa hipótese de dispensa de licitação é necessário o preenchimento de **dois requisitos**, quais sejam, a demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e a demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco. Essas duas condições ou requisitos devem ser concomitantes, porque a concorrência de apenas um deles não é suficiente para autorizar a dispensa de licitação, devendo a situação de emergência, ou urgência a ser atendida, deve ser efetiva e concreta, não sendo suficiente simples suposição.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ

Ressalte-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de ser imprescindível que a Administração demonstre que a contratação emergencial é o único meio apto a solucionar a situação de risco verificada, a fim de que a dispensa licitatória seja justificada, senão vejamos:

EMENTA: TCU: A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos., 17ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 476). A jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de ser de suma importância que a Administração demonstre que a contratação emergencial é o único meio apto a solucionar a situação de risco verificada: **Sobre a dispensa de licitação em razão de situação emergencial, o TCU deixou assente que “a própria lei elencou requisitos cumulativos a serem observados pelo administrador para enquadrar a situação fática à norma, a saber: a) deve o administrador demonstrar a urgência de atendimento da situação; b) limitar o objeto da contratação aos bens necessários para afastar o risco de prejuízo ou de comprometimento da segurança das pessoas e bens; c) no caso de parcelas de obras e serviços, o objeto deve ser concluído no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial ou calamitoso; e d) vedada à prorrogação dos contratos. (...) A ausência de quaisquer desses requisitos legais tem o condão de descaracterizar a situação emergencial.** Esse é o intuito da lei. Por isso, a Administração deve agir de imediato, ou seja, deve ser realizada a contratação tão logo constatada a situação emergencial, pois, após algum tempo, podem ocorrer circunstâncias que transformem o que era emergência em passível de ser contratado por meio do procedimento licitatório normal”. No mesmo sentido: Acórdãos nºs 2.190/2011, Plenário, e 4.458/2011, 2ª Câmara. (TCU, Acórdão nº 3.065/2012, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 22.11.2012).

Assim, a Lei de Licitações permite, como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta, através de processos de dispensa de licitação, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos.

No caso em tela, verificamos que se faz necessária a contratação de empresa de forma direta, pois a situação emergencial se encontra plenamente justificada e busca-se promover a subsistência aos munícipes afetados, conforme declara o decreto mencionado anteriormente no relatório, tudo apenas enquanto durar a necessidade. Assim, cabe a dispensa de licitação, desde que efetivamente comprovada a emergência que ensejou o

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ

certame, isto é, a demora na conclusão do certame licitatório adequado, e desde que sirva somente enquanto comprovadamente se estender a emergência, com a tomada das providências devidas para saná-la.

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 segurança de seus munícipes, nos termos do permissivo legal supramencionado.

Antônio Carlos Cintra do Amaral, leciona que a emergência, vejamos:

É (...) caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas". (Citado na Obra Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz, Ed. Malheiros, São Paulo, 3ª edição, p.49).

Destarte, considerando que a situação se amolda as hipóteses previstas na Lei de Licitações, é possível a realização da contratação direta.

Quanto aos documentos obrigatórios que devem constar no processo da contratação direta, o artigo 72, da Lei nº 14.133/2021, dispõe o seguinte:

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;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ

- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Ainda, de acordo com o disposto no parágrafo único deste artigo, “O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Ademais, o contrato deverá ser divulgado no **Portal Nacional de Contratações Públicas** (PNCP), no prazo de 10 (dez) dias úteis da sua assinatura, como condição indispensável para a sua eficácia, conforme determina o art. 94, inc. II, da Lei nº 14.133/2021, bem como nos **órgãos oficiais de publicidade**, como de praxe.

Quanto a minuta do contrato, verifica-se que os requisitos dispostos no art. 92 da Lei de Licitações encontram-se preenchidos.

3. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, com base no que consta nos autos e diante do atendimento aos preceitos legais, opinamos **FAVORAVELMENTE** à contratação direta necessários ao atendimento da urgência posta, através de processo de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/21.

Cumprе salientar que a referida análise se limita aos aspectos jurídicos, abstendo-se aos demais aspectos que extrapolem a alçada deste órgão consultivo e, aqueles que exijam o exercício da competência e discricionariedade administrativa a cargo dos setores responsáveis por emitir suas considerações acerca dos assuntos objeto de averiguação

É o parecer.

À apreciação superior.

Muaná/PA, 08 de abril de 2024.

RODRIGO CORREA REIS
Assessoria Jurídica
OAB/PA nº 27.336