

PARECER JURÍDICO Nº 1691/2023 – AJUR/SEMEC

Processo:	10983/2023 (GDOC)
Requerente:	DERM / SEMEC
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de aquisição de ventiladores para as escolas municipais.

Parecer opinativo. Análise jurídica. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATO EMERGENCIAL. ART. 24, IV, LEI Nº 8.666/1993. ELEMENTOS OBRIGATORIOS DE INSTRUÇÃO. ART. 26, LEI Nº 8.666/1993. REQUISITOS PRESENTES. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES PARA A MINUTA DO CONTRATO.

À Coordenação da AJUR,

I – RELATÓRIO:

O presente parecer jurídico versa sobre análise dos autos do **Processo Administrativo nº 10983/2023 (GDOC Digital)**, que trata sobre a solicitação de aquisição de ventiladores em caráter de urgência para atender unidades escolares da rede municipal de educação de Belém.

A demanda teve início por meio do Memorando nº 147/2023-DERM, de 29/06/2023, no qual a diretora do DERM, explica que algumas unidades escolares municipais estão com extrema carência de ventiladores, em razão do declínio da vida útil de diversos aparelhos e por conta de danos provocados pela oscilação da rede elétrica, o que ocorreu de forma não prevista.

Assim sendo, a instrução inicial do processo foi feita com os documentos:

- a) **Memorando nº 147/2023**, assinado pela diretora do Departamento de Recursos Materiais, Giselle Ribeiro Almeida (matrícula nº 00574309-012), contendo a relação de unidades escolares a serem atendidas, bem como o quantitativo individualizado para atender cada escola;
- b) Documento de especificação técnica dos aparelhos a serem adquiridos, elaborado pelo Departamento de Manutenção/SEMEC, assinado pela engenheira eletricista Luise Ferreira (matrícula 0575038-012);
- c) **Justificativa para dispensa de licitação**, assinada pela diretora do Departamento de Recursos Materiais;
- d) **Termo de Referência com anexo contendo especificações e quantitativos dos itens**;
- e) **Pesquisa de mercado com cotação de preços**;
- f) **Termo de Referência atualizado com os valores obtidos após a pesquisa de mercado**, assinado pela diretora do DERM;
- g) **Quadro de aquisição com o fornecedor da proposta de menor valor**, MEGA BID COMERCIO DE MOVEIS E ELETRO LTDA (CNPJ 47.673.064/0001-17), assinado pelo servidor Victor Vedovi da Silva (matrícula nº 0578932-016), vinculado ao DERM/SEMEC;

- h) **Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF** e contrato social da pessoa jurídica, registrado junto a JUCEPA; documento de identificação pessoal e comprovante da sócia-proprietária;
- i) Memorando nº 163/2023-DERM, indicando servidores para fiscalizar e acompanhar o período de vigência e a entrega do objeto;
- j) Parecer técnico nº 013/2023-CACP/SEMEC, assinado pela chefia da Comissão, Witan Barros (matrícula nº 0516350-013);
- k) Considerações complementares de justificativa de demanda, elaborado pelo Departamento de Recursos Materiais, assinado pela diretora do setor, no qual informa detalhes da cotação de preços, especificação da escolha do produto e escolha do fornecedor;
- l) Justificativa técnica do Departamento de Manutenção, assinada pela engenheira eletricista, na qual detalha os números das salas de aula e escolas do município, bem como estimativa do quantitativo total para atendimento de toda a rede, segundo o levantamento técnico;
- m) Manifestação da Coordenadoria de Ensino Fundamental/DIED, assinada pela coordenadora do ensino fundamental, Erika Kelle Santos Paiva, na qual afirma que as “altas temperaturas interferem diretamente no processo de ensino-aprendizagem”, ratificando a necessidade da efetivação da aquisição em análise para garantir o conforto térmico e qualidade de ensino;
- n) Consulta ao site da fabricante, empresa Ventisol, do modelo de aparelho ofertado pelo fornecedor Mega Bid Comercio de Móveis e Eletro LTDA;
- o) **Mapa de cotação de preços** contendo as propostas recebidas e cotações da internet;
- p) Nova manifestação técnica do DEMA, em que se explica que as especificações técnicas listadas inicialmente servem de referência para aquisição de ventiladores de melhor qualidade, entretanto as características dos aparelhos não precisam ser idênticas. Assim, manifesta-se pela possibilidade de aceitar o aparelho descrito pelo fornecedor de menor proposta dos autos;
- q) **Termo de referência retificado**, contendo a fundamentação da aquisição no art. 24, IV combinado com o art. 26, I da Lei 8.666/1993;
- r) **Extrato de dotação orçamentária** informado pelo NUSP em 07/08/2023;
- s) **Justificativa de razão de escolha de fornecedor;**
- t) **Justificativa de preço;**
- u) Justificativa técnica de aquisição, elaborada pela ESG;

- v) Manifestação da Comissão de Apoio a Contratações Públicas na qual explica o passo-a-passo do procedimento licitatório;
- w) Despacho do Gabinete da Secretária para a Assessoria Jurídica.

Após tramitação interna, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer jurídico sobre os autos.

É o que de relevante havia para relatar.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente análise se refere, exclusivamente, aos aspectos da legalidade do processo, em todos os seus termos, até a presente data, consubstanciada em apreciação estritamente jurídica, cabendo asseverar ainda que a conveniência ou interesse da Administração em acatá-la não é matéria afeta a este exame.

Com relação aos gastos públicos, deve-se consagrar a observância do princípio da obrigatoriedade da licitação como regra imperiosa à qual devem sujeitar-se os entes e órgãos públicos. Contudo, a Constituição da República Federativa do Brasil também prevê uma ressalva à obrigatoriedade de licitar, a teor do que estabelece o art. 37, XXI, *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 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 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.

Regulando o dispositivo supracitado, coube ao legislador ordinário à incumbência de delinear as modalidades de licitação e traçar as regras de procedimentos que podem ser adotados pela Administração Pública.

Logo, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância que o procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 8.666/1993.

II. 1 – Dos processos de contratação direta. Hipóteses de dispensa de licitação. Contrato emergencial. Art. 24, inc. IV, Lei nº 8.666/1993.

A licitação prévia é utilizada para garantir a maior vantagem possível à Administração Pública, em observância ao princípio da supremacia do interesse público. Todavia, a Constituição Federal, com a ressalva do art. 37, inc. XXI, admite hipóteses em que a licitação seria impossível ou prejudicaria significativamente a própria consecução dos interesses públicos.

A Lei de Licitações nº 8.666/1993 prevê hipóteses excepcionais de contratação direta, em que, legitimamente, a Administração Pública pode celebrar contratos sem a prévia realização de procedimento licitatório (de forma discricionária). **Essas hipóteses legais consistem nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, respectivamente.**

Sobre a diferença existente entre os dois institutos, há de se ressaltar que, nos casos de inexigibilidade, a competição é substancialmente inviável, pois subsiste somente um objeto ou profissional que atenda às necessidades da Administração Pública. Em contrapartida, em se tratando da hipótese de dispensa de licitação, a legislação autoriza sua não realização, de forma excepcional e justificada, com certa margem de discricionariedade, observando-se, logicamente, as diretrizes principiológicas da administração e das licitações.

Dito isto, dentre as hipóteses legais previstas para a contratação direta, destaca-se a dispensa de licitação prevista no art. 24, inc. IV:

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;

No caso do inciso transcrito, a emergência se consubstancia na necessidade de resposta imediata à situação fática, pois a demora representa risco de violação de bens e valores protegidos pelo Estado. Compõem a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco em potencial a pessoas ou coisas, que requerem urgência de atendimento. O risco à segurança é o perigo de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quando referente a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração.

Considerando que a licitação formal tem um procedimento administrativo longo para sua finalização, submeter a emergência a um processo licitatório significaria iminente sacrifício dos bens tutelados. É nesse sentido o entendimento do Tribunal de Contas da União, para os processos de dispensa fundamentados no art. 24, inc. IV, como se vê no acórdão a seguir:

Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.

Acórdão 1130/2019-Primeira Câmara. Relator: BRUNO DANTAS. ÁREA: Licitação
TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Requisito, Preço, Justificativa.

O doutrinador Marçal Justen Filho (2002, p. 671) explica que cabe o gestor público analisar a presença de dois critérios. O primeiro é a presença concreta do dano potencial, com evidência da urgência da situação fática. O processo administrativo deve conter elementos que indiquem que a contratação imediata evitará prejuízos que não podem ser recuperados posteriormente.

O segundo critério listado pelo doutrinador é a demonstração de que a contratação direta por dispensa é via adequada e eficaz para eliminar o risco, a contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente para afastar o perigo de dano. Se o risco não puder ser dirimido pela contratação, não é cabível sua utilização. Desse modo, o processo deve expor o nexo de causalidade entre a ausência de contratação e a supressão do risco de dano.

Além disso, apenas os bens necessários ao atendimento da emergência ou da calamidade poderão ser adquiridos sem licitação, o que impede a contratação de quaisquer outros objetos, mesmo que vigente a situação de emergência ou de calamidade. Em se falando de obras ou serviços, somente podem ser contratados diretamente aqueles cuja execução seja finalizada no prazo máximo de 180 dias, consecutivos e ininterruptos, contados da emergência ou calamidade. Tal é o consenso exarado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como se vê a seguir:

A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal.

Acórdão 6439/2015-Primeira Câmara.

Relator: AUGUSTO SHERMAN.

ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Objeto da licitação, Limite mínimo.

Por fim, ainda que o objeto pretendido se enquadre na hipótese acima, a contratação direta não desobriga o gestor público de seguir um procedimento administrativo determinado, garantidor da satisfação do interesse público.

II. 2 – Processo administrativo de solicitação de aquisição de ventiladores. Dispensa de licitação. Arts. 24, IV, Lei e 26, I, II e III, da Lei 8.666/1993.

As contratações diretas estão sujeitas ao cumprimento de requisitos obrigatórios. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/1993 elencou os documentos que devem ser elaborados pelo Administrador que opte por utilizar o procedimento de dispensa de licitação. Vejamos:

Art. 26.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:



- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Quando a Administração buscar a utilização da hipótese de dispensa prevista no inc. IV do art. 24 deverá observar com máximo cuidado o requisito trazido no inc. I do art. 26. Isso porque, a emergência da contratação é condição de regularidade da dispensa, como se verifica pelos acórdãos do TCU:

A contratação direta com base na emergência prevista no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 deve ser adequadamente justificada, de maneira a se afastar qualquer tipo de dúvida quanto à regularidade no uso do dispositivo.

Acórdão 2614/2011-Plenário

Relator: AROLDO CEDRAZ

ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Justificativa

A dispensa de licitação por urgência na contratação exige processo administrativo específico, contendo a demonstração da situação emergencial, a razão da escolha do contratado e a justificativa de preço, exigidos no art. 26 da Lei 8.666/1993.

Acórdão 1192/2008-Primeira Câmara

Relator: GUILHERME PALMEIRA

ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Justificativa, Contratado, Preço.

O processo em análise está instruído com os documentos necessários para a hipótese legal, sendo eles: justificativa de preço, justificativa de razão de escolha de fornecedor, justificativa de demanda e contratação, termo de referência, pesquisa de preços e mapa de cotação de valores. Foram apresentadas ainda manifestações técnicas sobre a especificação do tipo de bem a ser adquirido, bem como sobre os fatores que compõem a situação de emergência alegada, produzidos pelo Departamento de Manutenção, Coordenação de Ensino Fundamental/DIED, Equipe de Serviços Gerais.

O **Termo de Referência** determina que o objeto da contratação pretendida é a aquisição de 612 ventiladores de parede, destinados a atender as unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino de Belém. As especificações do material foram determinadas pelo setor técnico competente, Departamento de Manutenção, que juntou aos autos manifestações técnicas assinadas por engenheira eletricista. O quantitativo para atendimento imediato e urgente foi obtido a partir das solicitações diretas das unidades escolares à SEMEC e vistoria do DEMA aos locais.

Na justificativa do TR, consta a informação de que ocorreram perdas inesperadas de aparelhos no decorrer do ano, por queima e declínio acelerado de vida útil, razão pela qual existem escolas sem nenhum ventilador instalado. Sendo que o cenário “compromete a

continuidade das aulas e o acesso à educação, causando prejuízos aos educandos, inclusive para a conclusão do ano letivo, vez que o calor intenso impede que as aulas sejam ministradas”.

Quanto a esse ponto, ressaltamos que segundo a Lei Municipal nº 7.722/1994, que instituiu o sistema municipal de educação no município de Belém, é competência da Secretaria Municipal de Educação “gerenciar, em termos técnicos, administrativos, financeiros e jurídicos, a rede própria, com vistas à oferta qualitativa e sempre atualizada e à instrumentação adequada do processo de desenvolvimento da cidadania através da educação pública” (art. 9, V). Mencionada lei determina ainda o seguinte sobre a rede educacional física:

Art. 35 - As Escolas deverão estar devidamente equipadas e seguras para funcionamento, em qualquer período, primando pela imagem do lugar estratégico do processo de formação da cidadania competente.

Art. 36 - A Secretaria Municipal de Educação envidará esforços para modernizar o gerenciamento, informatizar a rede, atualizar os equipamentos e dar cumprimento à autonomia das escolas.

Parágrafo Único - Escolas das periferias ou localizadas entre populações carentes deverão desfrutar dos mesmos padrões físicos e técnicos que aquelas de centros ou destinadas a segmentos de maior poder aquisitivo.

A **Justificativa de contratação**, assinada pela diretora do Departamento de Recursos Materiais (matrícula nº 574309-012), expõe que há necessidade imediata de proporcionar ambientes escolares com condições mínimas. O DERM complementou ainda que a SEMEC, sabendo da necessidade das unidades escolares, tem processo de licitação para aquisição planejada de ventiladores (GDOC 16.412/2022) atualmente em fase interna de cotação de preços na Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão de Belém (SEGEP).

Nos autos se identificam documentos técnicos, produzidos pelos setores responsáveis pela manutenção da rede física e pela administração da educação, que fundamentam a demanda. Destaca-se a manifestação do Departamento de Manutenção e da Coordenação de Ensino Fundamental/DIED. O DEMA, por meio de engenheira eletricista, afirma que existem providências para melhoria do conforto térmico das escolas e atesta que com “retorno do período letivo em Agosto de 2023 e a impossibilidade de paralização das atividades escolares, de forma a comprometer o desenvolvimento educacional dos alunos, caracteriza-se a situação emergencial da necessidade de aquisição de ventiladores”.

A COEF, pela sua coordenadora, afirma “sem o conforto térmico o corpo dos educandos transpiram em excesso, tem maior possibilidade de cansaço, sono, indisposição e até mesmo falta de ar, sem mensurar os agravos em crianças e adolescentes com quadros clínicos de saúde, como por exemplo, pressão alta ou baixa, enxaquecas, que se intensificam com o calor”.

A estimativa da despesa foi efetuada por meio de **pesquisa de preços**. A solicitação de proposta foi enviada por comunicação eletrônica a diversos fornecedores. As propostas apresentadas e os preços obtidos a partir de buscas on-line foram utilizados para confecção do **mapa de cotação de preços**, assinado pelo servidor do DERM Victor Vedovi da Silva (matrícula nº 0578932-016). A partir do mapa, verifica-se que o menor preço foi apresentado pelo fornecedor MEGA BID COMERCIO DE MOVEIS E ELETRO LTDA (CNPJ 47.673.064/0001-17).

Em face da apresentação da melhor proposta para aquisição dos ventiladores, o Departamento de Manutenção se manifestou, atestando que o modelo apresentado pelo fornecedor atende às especificações determinadas inicialmente, por serem suficientemente adequadas para manutenção do padrão de qualidade esperado para a aquisição.

A **justificativa de preços** (art. 26, III) reúne os procedimentos adotados para pesquisa de valores, que passou por buscas on-line de preços e pesquisa direta com fornecedores da região. A partir disso, foi feito mapa de cotação, no qual se verifica o menor valor apresentado pela empresa Mega Bid Comércio LTDA, com o preço unitário de R\$ 422,00 e total de R\$ 258.264,00.

A **razão de escolha de fornecedor** (art. 26, II) ratifica as conclusões dos demais documentos, justificando que a empresa apresentou o menor valor em face das demais, sendo compatíveis com os praticados no mercado.

O Núcleo Setorial de Planejamento apresentou a informação de extrato de dotação orçamentária, em 07/08/2023.

Para atender ao **requisito de habilitação e qualificação** do fornecedor com o menor preço de mercado, empresa Mega Bid Comercio de Moveis e Eletro LTDA (CNPJ 47.673.064/0001-17), foi apresentada a declaração do SICAF.

Registra-se que é necessária a autorização da autoridade superior competente deste órgão.

Ademais, em atenção às particularidades da contratação emergencial por dispensa de licitação, recomendamos que o contrato tenha prazo de vigência de 180 (cento e oitenta dias) sem possibilidade de prorrogação, bem como que seja incluída cláusula contratual para extinção do contrato assim que a licitação for finalizada, a fim de observar as determinações legais e do Tribunal de Contas da União, identificadas a partir dos seguintes acórdãos:



O contrato emergencial deve conter expressa cláusula resolutiva que estabeleça a sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços.

Acórdão 3474/2018-Segunda Câmara Relator: ANDRÉ DE CARVALHO ÁREA: Contrato Administrativo TEMA: Emergência SUBTEMA: Vigência Outros indexadores: Extinção, Cláusula obrigatória.

As contratações emergenciais se destinam a dar condições à Administração para se programar e para poder realizar, em um período de 180 dias, procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços mediante regular certame licitatório.

Acórdão 1457/2011-Plenário Relator: JOSÉ JORGE ÁREA: Contrato Administrativo TEMA: Emergência SUBTEMA: Vigência Outros indexadores: Dispensa de licitação, Calamidade pública.

Na utilização do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 como fundamento da contratação direta, as obras e/ou serviços contratados devem estar adstritos aos itens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e que possam ser concluídos 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.

Acórdão 2190/2011-Plenário Relator: JOSÉ JORGE ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Prorrogação de contrato, Limite, Vedação.

Dessa forma, uma vez atendidas as recomendações indicadas neste parecer, com base nos documentos apresentados pelos setores técnicos desta SEMEC, encontram-se preenchidos os critérios legais para o procedimento de dispensa de licitação previsto no art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993.

É a fundamentação, passo a opinar.

III. CONCLUSÃO

O presente parecer é restrito aos aspectos jurídicos, e ressalvado que esta assessoria não realiza avaliação ou valoração dos documentos de cunho eminentemente técnicos, cuja competência é exclusiva dos setores técnicos, a exemplo do setor demandante (Departamento de Recursos Materiais).

Pelo exposto, esta Assessoria Jurídica entende do ponto de vista jurídico como adequados os procedimentos administrativos adotados para a aquisição de ventiladores por meio do procedimento de Dispensa de Licitação, com fundamento no **art. 24, inc. IV, Lei nº 8.666/1993**.

Por fim, encaminhamos os autos ao Gabinete da Secretária, para conhecimento, apreciação e ulteriores de direito.

Belém, 11 de agosto de 2023.

O Parecer Jurídico nº 1691/2023 trata de análise jurídica da solicitação de contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993. Após a devida avaliação, esta Coordenação manifesta concordância com os seus termos e fundamentos jurídicos do Parecer.

Acato a sugestão de encaminhamento do processo para apreciação do Gabinete da Secretária Municipal de Educação de Belém.



BELEM
ALFABETIZADA
E EDUCADORA

Yasmim Yosano
(Matricula 0560782-012)
AJUR – SEMEC