



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação nº /2020-OO1SEMSI.

Objeto: Contratação emergencial de acordo como art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, de empresa para fornecimento de lanches e refeições tipo marmitex, para atender às necessidades de alimentação das equipes multidisciplinares que desenvolverão suas atividades em 02 (duas) barreiras sanitárias instaladas nas principais entradas da Cidade, com a finalidade de evitar a disseminação do novo coronavírus (COVID-19), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessados (as): A própria Administração e a empresa COMABEM - SUPERMERCADO E DISTRIBUIÇÃO EIRELI.

Vem ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo administrativo que trata de Contratação emergencial de acordo como art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, de empresa para fornecimento de lanches e refeições tipo marmitex, para atender às necessidades de alimentação das equipes multidisciplinares que desenvolverão suas atividades em 02 (duas) barreiras sanitárias instaladas nas principais entradas da Cidade, com a finalidade de evitar a disseminação do novo coronavírus (COVID-19), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

1 DO RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI solicita a realização de dispensa de licitação para "a contratação emergencial, de acordo com o art.4º da Lei Federal nº. 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, de empresa para fornecimento de lanches e refeições tipo marmitex, para atender à necessidade de alimentação das equipes multidisciplinares que desenvolverão suas atividades em 02 (duas) barreiras sanitárias instaladas nas principais entradas da cidade, com a finalidade de evitar a disseminação do novo coronavírus."

Quanto ao quantitativo a ser adquirido, a SEMSI informa que:

"As Barreiras Sanitárias funcionarão 24 horas por dia, pelo período que durar o decreto de enfrentamento da emergência do novo Coronavírus, bem como as rondas para conter as aglomerações. Para realização dessas atividades será necessário apoio de servidores de outra secretaria (SEMSA) e outras instituições como Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. As 02 Barreiras Sanitárias serão compostas por 84 pessoas, com 42 pessoas em cada uma delas, dividido em 02 turnos de revezamento, atuando das 7h às 19h e das 19h às 7h da manhã. Cada turno de revezamento terá 42 pessoas, sendo 12 (doze) Profissionais de Saúde (entre eles fiscais sanitários, odontólogos, técnico de enfermagem, veterinário, técnico em saúde bucal e assistentes sociais); e a SEMSI com 06 (seis) agentes do DMTT, 08 (oito) Guardas Municipais, 06 (Policiais Militares); 02 (dois) Bombeiros Militares e 08 voluntários da Resgate."



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

A Comissão Permanente de Licitação entendeu pelo caráter emergencial do objeto e se manifestou favorável à contratação (fls. 86-88).

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da SEMSI, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno (fls. 97-105), opinando pela continuidade do procedimento.

Constam dos autos:

1) Que a Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - setor interessado - emitiu o memo. nº 0069/2020 identificando o objeto necessário e as justificativas, bem como a provável contratada e o valor a ser dispendido (fls.01-03);

2) Projeto Básico (fls. 04-09);

3) Planilha de Quantitativos e Preço (fl. 20);

4) Pesquisas de Mercado, acompanhadas dos ofícios de solicitação (fls. 22-29);

5) Planilha de Preço Médio (fls. 22);

6) Memo 0125/20-SEMSA/ADV; Memo 203/2020 DMTT e Memorando nº 035/2020, encaminhados à SEMSI requerendo refeições aos servidores (fls. 30-33);

7) Documentação de Habilitação da Empresa COMABEM - SUPERMERCADO E DISTRIBUIÇÃO EIRELI (fls. 40-80), dentre eles cartão CNPJ, atos constitutivos, documentos de seus representantes legais, bem como suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls.62-68); balanço patrimonial; alvará digital-2020; alvará sanitário; declaração de que não emprega menor; atestado de capacidade técnica.

8) Indicação Orçamentária (fls. 81).

9) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 82);

10) Decreto nº 393, de 04 de Abril de 2019, que designa a Comissão Permanente de Licitação (fls. 84);

19) Que o processo foi devidamente autuado (fls. 85);

20) Que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias, tendo a Comissão Permanente de Licitação verificado e analisado o referido procedimento, entendendo tratar-se de situação emergencial (fls. 86-88);

21) Minuta do Contrato Administrativo (fls. 89-95);

22) Parecer favorável com ressalvas da Controladoria Geral do Município (fls. 97-105).

É o relatório.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

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

O art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam: a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *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." (Grifamos).

Com efeito, 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.

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde declarou emergência em saúde pública de importância internacional. O Ministério da Saúde, por sua vez, publicou a Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

O Estado do Pará, seguindo a mesma linha, emitiu o Decreto Estadual nº 609, em 16 de março de 2020, dispondo sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, à pandemia do corona vírus COVID-19.

Em 18 de março de 2020, foi editado o Decreto Municipal nº 312/2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (covid-19), no âmbito do Município de Parauapebas. Ato contínuo, por meio do Decreto nº. 326 de 23 de março de 2020, o Município de Parauapebas, decretou estado de calamidade pública e estabeleceu medidas para prevenção e enfrentamento do novo coronavírus Sars-CoV-2, dentre elas a possibilidade de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

realização de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

A Lei Federal nº 13.979/2020, inserida na competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitações e contratos, cria novo tipo de dispensa de licitação para "aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus".

As medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, com as alterações da MP nº 926/2020, são aplicáveis por toda a Administração pública direta e indireta, da União, estados, DF e Municípios, inclusive as estatais. Os entes da federação, poderes e as estatais poderão disciplinar e regulamentar esses procedimentos, **mas as regras de exceção podem ser observadas em todas as contratações da Administração Pública**, inclusive pelas estatais, desde que sejam procedimentos necessários e relacionados com as medidas para enfrentamento da crise.

A referida Lei, após as alterações da Medida Provisória nº 926, de 2020, em seu art. 4º, estabelece as diretrizes a serem seguidas nas compras públicas, destinadas ao enfrentamento da pandemia, senão vejamos:

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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o caput do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

Quanto ao caso de dispensa, é importante frisar que a norma federal é incisiva quanto ao caráter temporário, devendo tal permissivo ser aplicado apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública (art. 4º, §1º). O mesmo artigo trata ainda da presunção de emergência, necessidade de pronto atendimento e a existência de risco a segurança de pessoas:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

4

Y



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

I - ocorrência de situação de emergência

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

A demonstração de tais elementos são de responsabilidade da área técnica da SEMSI, que apresentou a seguinte justificativa:

"A Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão-SEMSI é o órgão responsável pela execução e controle dos programas de segurança e fiscalização do sistema de trânsito e transporte, e de prevenção e controle das situações de emergência e calamidade pública no âmbito do Município de Parauapebas, conforme art.20. da Lei 4.549 de 13 de dezembro de 2013. No âmbito municipal foi criado o Decreto Municipal nº 326 de 23 de março de 2020, que decreta estado de calamidade pública e dispõe sobre medidas para prevenção e enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19). Portanto, indispensável os serviços da SEMSI no enfrentamento da pandemia, vez que é órgão investido de poder de polícia. De acordo com artigo 2º, incisos III e IV do referido Decreto Municipal, a SEMSI foi considerada como atividade essencial de segurança pública, indispensável ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade do Município, que caso não atendidos colocam em perigo a sobrevivência da população. Neste propósito o Decreto Municipal nº 326 de 23 de março de 2020, determinou criação de 02 (duas) Barreiras Sanitárias nas principais vias de acesso de Parauapebas (PA 275 - próximo à entrada da UFRA e PA 160 estrada de acesso a Canaã dos Carajás), para controlar o fluxo de pessoas intermunicipal, conforme imposição legal disposta no art.70, § 5a, alínea "B" do decreto. Justifica-se a aquisição de alimentos (lanches e refeições tipo marmite) para atender a necessidade alimentar das pessoas que atuarão nas 02 (duas) barreiras sanitárias, visto que, na localidade (PA 275 - próximo à entrada da UFRA e PA 160 estrada de acesso a Canaã dos Carajás) e proximidades não possuem estabelecimentos que forneçam as refeições. Justifica-se ainda, que as barreiras funcionarão 24 horas por dia, em turno ininterrupto de revezamento, de modo que as pessoas/servidores não terão tempo hábil para fazer suas refeições em suas residências. As Barreiras Sanitárias funcionarão 24 horas por dia, pelo período que durar o decreto de enfrentamento da emergência do novo Coronavírus, bem como as rondas para conter as aglomerações. Para realização dessas atividades será necessário apoio de servidores de outra secretaria (SEMSA) e outras instituições como Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. As 02 Barreiras Sanitárias serão compostas por 84 pessoas, com 42 pessoas em cada uma delas, dividido em 02 turnos de revezamento, atuando das 7h às 19h e das 19h às 7h da manhã. Cada turno de revezamento terá 42 pessoas, sendo 12 (doze) Profissionais de Saúde (entre eles fiscais sanitários, odontólogos, técnico de enfermagem, veterinário, técnico em saúde bucal e assistentes sociais); e a SEMSI com 06 (seis) agentes do DMTT, 08 (oito) Guardas Municipais, 06 (Policiais Militares); 02 (dois) Bombeiros Militares e 08 voluntários da Resgate. PLANILHA DE QUANTITATIVOS DIÁRIO Nº de Barreiras

Quantidade de Servidor por turno	LANCHE 7:00 h	ALMOÇO	LANCHE 15:00	JANTAR	LANCHE 00:00
Barreira 21 (7h às 19h)	21	21	21	01	PA 275 21(19h às 7h)
Barreira 21 (7h às 19h)	21	21	21	02	PA 160 21(19h às 7h)
TOTAL	42	42	TOTAL DE ALMOÇO	DIÁRIO 84	TOTAL DE LANCHE
DIÁRIO	126	PLANILHA DE QUANTITATIVOS	PREVISÃO PARA 60 DIAS		



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

DESCRIÇÃO QUANTIDADE DIÁRIA Nº DE DIAS TOTAL GERAL
LANCHES 126 60 7560 ALMOÇO/JANTAR 84 60 5040."

Às fls. 04-09, juntou-se Projeto Básico Simplificado, constando a descrição do objeto, justificativa da contratação, planilha de quantitativo diário, planilha de quantitativos previsão para 60 dias, justificativa do preço, fundamentação legal, memorial descritivo, forma de pagamento, obrigações da contratante e da contratada; forma de pagamento; prazo e local de entrega; condições de recebimento dos produtos; recursos orçamentários e financeiros; supervisão dos serviços; prazo de vigência do contrato e previsão de possibilidade de aumento ou supressão. Às fls. 20, consta a Planilha de Quantidades e Preço Médio, extraídos das Pesquisas de Mercado (fls. 21-26), realizadas pela SEMSI. Desta forma, verifica-se o atendimento ao disposto no art. 4º-E, § 1º, da Lei Federal 13.979/2020.

Contudo é essencial lembrar o entendimento do TCU no Acórdão nº 2504/2016 Plenário, que *"a mera existência de decreto municipal caracterizando a situação do município como emergencial não é suficiente para enquadrar as contratações nos requisitos da Lei 8 666 1993 para dispensa de licitação"*. Assim, é fundamental a motivação pela Administração de que a contratação por ela almejada se amolda exatamente na hipótese de dispensa. De qualquer forma, é importante ressaltar que referida contratação não prescinde de um planejamento acerca da demanda, dos meios ao atendimento e de regras sobre as condições de contratação. Avaliações de mercado também são essenciais para evitar sobrepreços e superfaturamentos, não incomuns em situações de crises, em vista do acréscimo extraordinário de demanda de certos produtos e serviços.

Sem embargo disso, entretanto, deve-se atentar para o fato de que a dispensa de licitação em situações de emergência ou calamidade pública, assim como todas as demais hipóteses de dispensa de licitação, requer a formalização de processo administrativo próprio, com a necessidade de instrução processual e a juntada de diversos documentos, não sendo dado ao gestor, a princípio, promover a contratação direta sem observância das formalidades legais e dos procedimentos de planejamento da futura contratação.

A observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento deve-se ater à instrução processual, com suas fases, justificativas, comprovações de preços, clareza do objeto, planilha de custos, decisão da autoridade superior e publicações, visando sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

Vejamos, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho¹, *in verbis*:

"A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2000. Pág. 228/229 e 292/294.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação.

[...] os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

[...] a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação."

Nesse passo, explicitamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União² acerca do assunto, *in verbis*:

"Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...)." (Grifo nosso).

Contudo, em se tratando de dispensa de licitação para contratações em casos de emergência ou calamidade pública, não há como negar que, em situações extremas, essa formalização processual completa pode vir a comprometer o pronto atendimento daquela necessidade de urgência, pondo em risco, assim, paradoxalmente, a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, bens jurídicos tutelados pela Lei 13.979/2020.

Acerca do conceito de emergência, leciona Marçal Justen Filho³:

"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".

² In Decisão nº 955/2002 – Plenário.

³ [5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008. p. 292.

7



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Observa-se, assim, que a dispensa de licitação prevista no art. 4º da Lei 13.979/2020, pressupõe a ocorrência de situação na qual o lapso temporal necessário para realizar o procedimento licitatório em todas as suas fases viria a impedir a adoção oportuna de medidas necessárias para evitar danos irreparáveis, tornando, assim, ineficaz a contratação administrativa. Desse modo, até que fosse concluída a licitação, o dano já teria ocorrido. Em suma, trata-se de hipótese na qual não é possível ao administrador aguardar o período necessário ao trâmite normal do procedimento licitatório.

Com efeito, na hipótese de se verificar que o cumprimento do prazo máximo determinado para execução do objeto é incompatível com a realização de uma licitação, deve a Administração Pública escolher, para contratação direta, um executante (*in casu*, três empresas) que possua capacidade jurídica, regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com a complexidade e o porte do objeto a ser executado.

Ademais, a executante há que ser de absoluta confiança, já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar. E ao dispensar a licitação para uma contratação com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social (*o interesse determinante da não realização da licitação é o interesse social e não o da Administração*), apesar da medida excepcional tomada – prejudicada ficará a parcela da sociedade envolvida, direta ou indiretamente, quando, por exemplo, a administração deixar de prestar um serviço essencial.

Como bem expressou Hely Lopes Meirelles, *“o reconhecimento da emergência é de valoração subjetiva, mas há de estar baseado em fatos consumados ou iminentes, comprovados ou previstos, que justifiquem a dispensa de licitação.”*

O mundo está assombrado com os efeitos devastadores do novo coronavírus, o que é evidente diante da declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial da Saúde – OMS, que, em 11 de março, elevou o estado da contaminação para pandemia, com a identificação de mais de 115 países com casos declarados de infecção.

Extrai-se do Manual de Contratação Pública Extraordinária no Período do Coronavírus, elaborado por Luciano Elias Reis e Marcus Vinícius Reis de Alcântara, página 3, que:

“Infelizmente, o coronavírus é uma doença que pegou o mundo de surpresa e tem desencadeado números assustadores, de infectados e de falecimentos.

A cada dia, alastra-se como se fosse por ondas pelos continentes. A cada instante, um continente ou um grande país é infectado. Agora, em meados de março, está super presente na realidade brasileira, fazendo com que cada dia haja necessidade de tomada de decisões das autoridades públicas, bem como ajustes daquelas já praticadas, isto porque é tudo novo.

Ademais, a situação ora vivenciada é considerada uma quebra de paradigma na condução de tratamentos médicos e epidemias, tanto



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

que foi declarada uma pandemia e gera preocupação singular para a OMS, conforme declaração em entrevista no Jornal El País (Espanha).

Portanto, pode-se dizer que estamos diante de situação anormal e excepcionalíssima que merece por óbvio tratamento e consequências jurídicas diferenciadas.

Todavia, é importante frisar que a referida dispensabilidade de licitação, condiciona-se ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- Situação de emergência ou calamidade pública, relacionada à pandemia do novo coronavírus;
- Urgência no atendimento à situação; e
- Contratação como meio efetivo para enfrentamento da emergência de saúde pública.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar danos à população envolvida, sendo o procedimento de dispensa por emergência o único meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente, até a contenção da pandemia do coronavírus, entende-se possível a solicitada contratação. E, ainda, destaca-se que é a supremacia do interesse público que deve embasar a tratada contratação.

Ademais, a contratação pretendida deverá contemplar apenas o necessário ao atendimento da situação de emergência, requisito expresso no art. 4ºB, inciso IV, da Lei 13.979/2020, bem como ter caráter temporário, aplicando-se apenas enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (art. 4º, §1º).

No caso em comento, a SEMSI justificou-se o preço da contratação, por meio do memo. nº 0069/2020 (fls. 01-03), afirmando que:

"JUSTIFICATIVA DO PREÇO: A escolha da proposta mais vantajosa foi decorrente de uma prévia pesquisa de mercado, realizada pela Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão através do setor de Projetos e Processos, o que nos permite inferir que os preços encontram-se compatível to com a realidade mercadológica, considerando a situação emergencial pela qual passa o país. Face ao exposto, a contratação pretendida deve ser realizada com a empresa COMABEM - SUPERMERCADO E DISTRIBUIÇÃO EIRELI, no valor de R\$ 172.242,00 (cento e setenta e dois mil, duzentos e quarenta e dois reais), levando em consideração a melhor proposta ofertada, conforme documentos anexos."

A Lei 13.979/2020, em seu art. 4º-E, §1º, inciso VI, dispõe sobre a necessidade de que o procedimento contenha a estimativa de preço, que deverá ser obtida através dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Registre-se que a realização de cotações de preços e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a SEMSI, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, bem como por todos os documentos produzidos no âmbito da secretaria; pois em relação à pesquisa mercadológica, é dever da autoridade competente (Secretário Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão), antes de solicitar a contratação da demanda, identificar o servidor responsável pela pesquisa e verificar a veracidade dos preços informados.

Cabe alertar que, nos casos de dispensa de licitação, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. O papel desta Procuradoria, quando da análise jurídica, é informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, coube à Controladoria Geral do Município, que, quanto à justificativa de preço, não apontou nenhuma irregularidade e ainda exarou o seguinte:

Em relação ao fornecedor este foi escolhido através do critério menor preço, após pesquisas no mercado local com empresas que apresentam atividade compatível com a contratação pretendida. A empresa COMABEM SUPERMERCADO E DISTRIBUIÇÃO EIRELI - EPP apresentou o menor preço, no importante de R\$ 172.242,00 (cento e setenta e dois mil duzentos e quarenta e dois reais). A entrega das refeições ocorrerá nos locais onde estão ocorrendo às barreiras sanitárias. (...)

Quanto à justificativa do preço os julgados do TCU apontam para a necessidade de realizar pesquisa de preços, da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado, mesmo nas dispensas de licitação ou nas inexigibilidades públicas, exigindo-se o mínimo de 03 orçamentos distintos. Vejamos: Acórdão 1.842/2017 - Plenário, apontam que a pesquisa de preços para os casos de dispensa e inexigibilidade deve consistir de um



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo "necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações. Acórdão no 1565/2015 - Plenário, A justificativa do preço em contratações dire (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. O parâmetro utilizado para estimativa do preço foi à pesquisa realizada com três fornecedores do mercado local. Destaca-se que a possibilidade de contratação direta não isenta da comprovação de regularidade dos preços e a desconsideração das propostas excessivas ou inexequíveis. O menor preço está condizente com os preços de mercado, observe: (...).

Por derradeiro, de acordo com a análise dos documentos, verificamos que a empresa escolhida exerce a atividade de comércio de comércio varejista de bebidas, comércio varejistas de produtos alimentícios em geral ou especializado, comercio varejistas de bebidas, fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para empresas, fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar, dentre outras, de natureza similar ao objeto que se pretende contratar, sendo escolhida em razão do menor preço por ela ofertado, conforme declara a Autoridade Competente em sua manifestação inicial.

3 DAS RECOMENDAÇÕES

Visando sanear o procedimento, fazendo com que atenda as disposições legais e jurídicas acima abordadas, recomenda-se que:

I. seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial e que sejam atualizadas todas as certidões e alvarás que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato;

II. sejam conferidos com os originais todos os documentos que, porventura, estiverem em cópias simples;

III. a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, seja ratificada pela autoridade superior, publicando-se, imediatamente, após a celebração do contrato, na imprensa oficial e em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição, conforme determina o art.4º, §2º, da Lei 13.979/2020.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ratifica-se, na oportunidade, as recomendações do Parecer do Controle Interno (fls. 105).

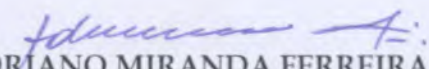
4 CONCLUSÃO

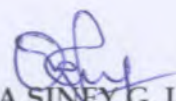
Por fim, é importante deixar claro que os pontos ora debatidos e os questionamentos levantados não visam afrontar o poder discricionário dado à Autoridade Competente, todavia, como órgão responsável pela orientação jurídica da Administração Pública Municipal, apesar do cunho opinativo e não decisório deste parecer, esta Procuradoria tem o dever de orientar o gestor a reforçar a justificativa da contratação, trazendo aos autos comprovação das alegações que amparam a pretensão.

Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, OPINAMOS pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no art. 4º, da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, nos termos aqui colacionados, que visa a **Contração emergencial de empresa para fornecimento de lanches e refeições tipo marmitex**, para atender às necessidades de alimentação das equipes multidisciplinares que desenvolverão suas atividades em 02 (duas) barreiras sanitárias instaladas nas principais entradas da Cidade, com a finalidade de evitar a disseminação do novo coronavírus (COVID-19) no município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 16 de abril de 2020.


ADRIANO MIRANDA FERREIRA
Assessor Jurídico de Procurador
Dec. 190/2017


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019