

PARECER N. 457/2025/PGM/PELC	
CONSULENTE	Secretaria Municipal de Administração
INTERESSADA	Secretaria Municipal de Assistência Social
ASSUNTO	Contratação emergencial, com base no art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, de cestas básicas.
VALOR	R\$ 744.172,00 (setecentos e setenta e quatro mil cento e setenta e dois reais)

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo de dispensa de licitação, com fulcro no artigo 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, para a contratação emergencial de cestas básicas de alimentos.

O valor da contratação é de R\$ 744.172,00 (setecentos e setenta e quatro mil cento e setenta e dois reais), e o fornecedor escolhido pelo ordenador de despesa da SEMAS é a empresa MCP COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA., CNPJ n. 35.081.591/0001-53, sediada na Rua Quatorze de Julho, nº 5014, bairro Monte Castelo, CEP 79011-470, na cidade de Campo Grande/MS.

É o relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Da dispensa de licitação para a contratação emergencial

Na manifestação consultiva devem ser evitados posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade (enunciado n.º 7/BPC).

Na consultoria administrativa deve ser observada a independência técnica da Advocacia Pública conforme entendimento constante da Súmula n.º 6 da Comissão Nacional de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil que assenta que **“os advogados públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude”**.

A função do Procurador do Município é essencial para a efetividade da autonomia municipal, integra as atribuições do Poder Executivo, e implica a busca de soluções jurídicas para a implementação das políticas públicas, sem prejuízo de sua independência técnica e de sua liberdade de consciência (**Enunciado n. 23 da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM**).

Feitas essas considerações, passa-se ao exame da matéria.

O artigo 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, dispõe que é dispensável a licitação 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**.

Considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de **manter a continuidade do serviço público**, e deverão ser observados os **valores praticados pelo mercado** e adotadas as providências necessárias para a **conclusão do processo licitatório**, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes

públicos que deram causa à situação emergencial (§ 6º do artigo 75 da Lei 14.133/2021).

No caso dos autos, **a contratação emergencial decorre da urgência em atender as famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar**, através do fornecimento de cestas básicas de alimentos, assegurando, dessa forma, os preceitos constitucionais da dignidade da pessoa humana e da redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, conforme **justificativa** expressamente constante do termo de referência acostado às fls. 139-157,

“(…) a contratação de cesta básica de alimentos constitui-se em uma ação de interesse público que busca assegurar o direito humano à alimentação adequada, além de integrar os esforços de enfrentamento da fome e da pobreza, promovendo a inclusão social e contribuindo para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Em outras palavras, devemos combater a fome com maior celeridade possível.

Isso porque o Município de Dourados passou a ser destino significativo de fluxo migratório, tendo registrado até junho desse exercício, cerca de 5410 migrantes venezuelanos interiorizados pela Operação Acolhida, além de existir inúmeras famílias em situação de vulnerabilidade local

(…) Nesse cenário, somada as famílias atendidas pelos órgãos da Assistência Social ao aumento significativo do número de migrantes, também assegurados pelo Município, a distribuição de cestas de alimentos se caracteriza como uma medida de

urgência, tanto para nacionais quanto para migrantes, permitindo ampla cobertura de proteção social”.

Ademais, segundo consta, “a urgência também se fundamenta porque desde novembro de 2024, a concessão das cestas básicas está paralisada devido ao esgotamento de saldo contratual do contrato anterior e à anulação do Processo Licitatório nº 026/2024 – pregão eletrônico nº 010/2024, impossibilitando o atendimento. Embora exista o processo em andamento (Protocolo Eletrônico nº 1315/2025 – ata de registro de preços), este ainda se encontra na fase preparatória e sua conclusão demandará tempo incompatível com a urgência da demanda”.

Diante da situação fática que se apresenta, **verifica-se existirem os elementos caracterizadores da situação emergencial.**

Com efeito, o objeto contratado emergencialmente deve ser adequado para afastar o dano ou risco iminente às pessoas ou bens, ainda que se verifique um sacrifício ao princípio licitatório, porquanto se opera um resultado útil de preservação de outros bens juridicamente tutelados pelo Poder Público.

Salienta-se, outrossim, que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Pontue-se, ainda que a caracterização da urgência **não isenta o agente público da responsabilização pela situação que tenha ensejado e dado causa**, que será efetivamente apurada após a realização da contratação para apuração da responsabilidade pelo evento.

Registre-se, por fim, que a contratação direta com base no artigo 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, deve ser dimensionada para atender à situação de

emergência, apenas, isto é, a contratação deve ser suficiente para atender à situação emergencial, até a conclusão do novo processo licitatório.

2.2 - Do planejamento da contratação

Conforme previsão do artigo 72 da Lei 14.133/21, o processo de dispensa de licitação, motivado por situação emergencial, deve ser necessariamente instruído com os seguintes documentos, vejamos:

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.

Parágrafo único. 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.

Diante disso, passa-se ao cotejo destas exigências legais.

2.2.1 – Do documentos de formalização da demanda

Registre-se, inicialmente, que o Documento de Formalização de Demanda - DFD, com previsão expressa no artigo 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021, reputa-se imprescindível para a análise do planejamento da contratação, e deve observar durante a sua elaboração o princípio da segregação da funções, que veda a designação do mesmo agente público para a atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Devem ser considerados ainda, na ocasião da sua elaboração, os elementos constantes do artigo 5º, do Decreto Municipal nº 2.120/2023.

No caso em comento, afere-se do DFD constante às fls. 02-06, a **ausência do preenchimento da data e da assinatura do servidor responsável pelo recebimento do documento**, razão pela qual recomenda-se sejam sanadas as referidas lacunas, nos termos do artigo 12, inciso I, da Lei 14.133/2021.

No mais, verificam-se atendidos os demais requisitos.

2.2.2 – Do estudo técnico preliminar

Nos casos de dispensa emergencial, consoante expressa previsão no artigo 8º, do Decreto Municipal nº 2.120/2023, é facultada a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, razão pela qual conquanto o estudo não conste dos autos, não há incorreção na situação em comento.

2.2.3 – Da análise de riscos

Nos termos do artigo 18, inciso X, da Lei 14.133/21, o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se a elaboração do mapa de riscos (fl. 160), atendido, portanto, o requisito legal.

2.2.4 – Do termo de referência

O Termo de Referência constitui o instrumento responsável pela definição das condições e do objeto da contratação e apresenta as necessidades e planejamento do Órgão requisitante, tendo sido acostado às fls. 139-159.

Em análise do documento em questão, nos termos do Decreto Municipal nº 2.120/2023, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vejamos:

(i) **Item 05 - Recomenda-se** adequar o tópico que trata sobre a descrição da solução, a fim de que seja considerado o ciclo de vida do objeto.

Nesse aspecto em específico, ao Administrador importa observar todas as vantagens da contratação, inclusive o ciclo de vida do objeto, por serem práticas necessárias à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento nacional sustentável;

(ii) **Item 7.1.3.1 – Recomenda-se** estabelecer prazo para justificativa a respeito da impossibilidade de entrega da cesta;

(iii) **Item 15.2 –** Registre-se que conquanto seja possível a

prorrogação excepcional de contratos emergenciais em hipóteses nas quais a vigência contratual original for estabelecida em período inferior a 1 (um) ano, deve o gestor demonstrar que: a) o prazo inicialmente fixado foi insuficiente para afastar o risco de ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; b) o risco à continuidade dos serviços públicos ou a segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, permanece na data da prorrogação; c) há a necessidade da continuidade da contratação para afastar o risco iminente detectado.

Com efeito, a maior vantagem econômica para o executivo, disponibilidade de créditos orçamentários, bem como previsão no plano plurianual, **não autorizam, por si só, a prorrogação do prazo contratual.**

Para que a **prorrogação** seja possível, a situação emergencial deve persistir e a prorrogação deve ser **necessária para garantir a continuidade do serviço público ou evitar prejuízos ou riscos à segurança.**

Evidencie-se ainda que atingido o prazo máximo de 1 (um) ano, o gestor não poderá autorizar novas prorrogações e/ou promover a recontração de empresa já contratada com base no inciso VIII do art. 75 da Lei 14.133/2021, sob pena de responsabilização pelo descumprimento de norma legal.

Outrossim, ressalte-se que a contratação direta em comento, deve ser

dimensionada para atender à situação de emergência, apenas, isto é, a contratação deve ser suficiente para atender à situação emergencial, até a conclusão do novo processo licitatório.

Recomenda-se, portanto, a adequação do referido item.

Recomenda-se, por fim, observar o que dispõe o art. 91, § 4º, da Lei 14.133/21, vejamos:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

(...)

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, **consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo;**

(iv) Item 18 - **Recomenda-se** observar a exigência de que o fornecedor esteja habilitado no SICAF, tendo em vista que atualmente o Município de Dourados-MS utiliza o Sistema BLL, e considerando o Decreto Municipal nº 2.129/2023, que indica a verificação das condições de habilitação poderá ser realizada pelo sistema semelhante mantido pelo município.

Ademais, quando da liquidação e pagamento, que a exigência da regularidade **deve restringir-se somente àquela cujo tributo incidente guardem relação direta com o objeto licitado**, conforme exigido no momento da habilitação da licitante contratada.

Recomenda-se observar ainda, a previsão de **retenção do IRPJ** dos pagamentos efetuados à contratada, ressalvada a situação disposta no art. 4º, inciso XI, da IN RFB nº 1.234/2012.

2.2.5 - Da pesquisa de preços e do valor estimado da contratação

Nos termos do artigo 23 da Lei 14.133/2021, 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.

Registre-se, ademais, que consoante expressa previsão no parágrafo primeiro do referido artigo, no processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

A pesquisa de preços foi elaborada com base na **utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada e na pesquisa direta com fornecedores** (fls.163-276), inclusive com cotação junto à empresa MCP COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS, selecionada para a contratação.

Nada obstante, frise-se que a pesquisa de preços com potenciais fornecedores, como ocorreu no presente caso, **exige justificativas de sua escolha**, para prestigiar o princípio da impessoalidade administrativa no

processo de contratação e, por outro lado, evitar a tendência de enviesamento dos preços apresentados, ainda mais quando a contratação será realizada sem licitação.

Recomenda-se, portanto, a inclusão da referida justificativa, considerando que não consta dos presentes autos.

Ressalte-se, ademais que i) a avaliação dos preços apresentados; ii) sua compatibilidade com os valores de mercado; iii) a relação entre os quantitativos a serem contratados com a demanda da Secretaria solicitante; iv) e a observância das exigências técnicas requeridas no Termo de Referência, é de total competência do órgão interessado juntamente com o Departamento Central de Compras, tendo estes responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preço, cabendo a assessoria jurídica informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa.

2.2.6 - Da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

A Lei Federal 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Verifica-se pela leitura do disposto no artigo 150, da Lei 14.133/21, que nenhuma contratação será feita sem a devida caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Além da indicação orçamentária, deve ser observada a declaração de que a despesa se encontra adequada com a Lei Orçamentária Anual, compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e ainda com o Plano Plurianual.

Consta dos autos, o **Termo de Autorização de Abertura de Processo Administrativo de Licitação (fl. 315)**, que apresenta o objeto, a fonte do recurso e valor estimado para contratação.

Da mesma forma, a **Solicitação de Compra nº 08, de 09 de maio de 2025 (fl. 132)**, no valor total de R\$ 744.172,00 (quatrocentos e quarenta e quatro mil cento e setenta e dois reais), com dotação suficiente para cumprimento da obrigação, consoante **notas de bloqueio (fls. 133-135)**, devidamente assinadas pela Secretária Municipal de Assistência Social.

Afere-se ainda a juntada do **Plano Plurianual 2022/2025 (fls. 136-137)**.

Demonstrada, portanto, a princípio, a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido pela administração.

Ressalte-se, no entanto, que, quando se tratar de aquisição/contratação com **recursos de Fundo Municipal**, verificar, quando for o caso, a autorização do respectivo Conselho Gestor. Sendo necessário, juntar a referida Ata de reunião, sob pena de não realização do certame licitatório. Não se tratando de órgão deliberativo, anexar à devida justificativa.

2.2.7 – Dos requisitos de habilitação e qualificação e da razão de escolha do contratado

Pontue-se, inicialmente, que a habilitação é o conjunto de

informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do contratado de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira (artigo 62 da Lei 14.133/2021).

Consta dos autos a documentação de habilitação da empresa MCP COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA., **embora não tenham sido justificados os critérios da escolha deste fornecedor pela Administração Pública**, conforme exigência expressa do artigo 72, inciso VI, da Lei 14.133/2021, razão pela qual **recomenda-se** a instrução do processo com a fundamentação para a escolha da licitante em questão.

Passa-se a análise dos documentos apresentados.

A empresa MCP COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA. tem como atividade econômica principal 47-12-1-00 – comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – minimercados, mercearias e armazéns, compatível com o objeto da contratação (fl. 305).

A empresa apresentou ainda o contrato social (fls. 280-283); a certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede da empresa (fl 287), **com validade até o dia 29 de junho de 2025**; balanço patrimonial (fls. 289-304); cadastro nacional da pessoa jurídica (fl. 305); certidão negativa de débitos estaduais (fl. 307), **com validade até 29 de junho de 2025**; certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 308), **com validade até 11 de junho de 2025**; certificado de regularidade do FGTS/CR (fl. 309), **com validade até 21 de junho de 2025**; certidão negativa de débitos trabalhistas (fl.

310), com validade até 02 de julho de 2025; atestado de capacidade técnica (fls. 311-312); e declaração de cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (fl. 314).

Considerando que a validade das certidões supramencionadas encontram-se vencidas, **recomenda-se atualização de documentos cuja validade tenha expirado.**

Quanto ao balanço patrimonial, que demonstre o resultado do exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, o licitante se limitou a apresentar os balanços de 2022 e 2023, razão pela qual **recomenda-se a juntada do balanço patrimonial referente ao ano de 2024.**

A exigência de certidão de regularidade quanto ao pagamento de tributos municipais e estaduais, assim como a respectiva inscrição no cadastro de contribuintes, somente se aplica se houver pertinência com o objeto contratado (artigo 68, inciso II e III, da Lei 14.133/2021).

Como se trata de compra e não prestação de serviços, não é relevante a exigência de certidão de regularidade quanto ao pagamento de tributos municipais.

A empresa não apresentou **certidão que comprove a reserva de vagas para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes**, requisito previsto nos artigos 63, inciso IV, 68, inciso VI, e art. 116 da Lei 14.133/2021, razão pela qual **recomenda-se a sua inclusão no presente feito.**

Afere-se ainda, ausência de **declaração de que o licitante tomou**

conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, nos termos do artigo 67, inciso VI, da Lei 14.133/2021, razão pela qual recomenda-se a sua inclusão, conforme previsão no item 6.2.1.1 do termo de referência (fl. 143).

O artigo 91, § 4º, da Lei 14.133/2021, determina que antes da celebração dos contratos cabe à Administração Pública consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) para emitir as certidões negativas de inidoneidade e de impedimento.

O CEIS apresenta a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que implicaram a restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública. Já o CNEP apresenta a relação de empresas que sofreram qualquer das punições previstas na Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

A empresa declara que se enquadra como Microempresa (fl. 313), no entanto, o valor contratual será de R\$ 744.172,00 (quatrocentos e quarenta e quatro mil cento e setenta e dois reais), pelo período de aproximadamente 05 (cinco) meses, considerando que consta do termo de referência que o contrato terá vigência até 31 de dezembro de 2025, o que supera, e muito, o limite de enquadramento previsto no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, que é de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

Ressalvada a comprovação de enquadramento no regime de tributação simplificada do Simples, deve ser retido o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica dos pagamentos que forem realizados para a contratada com base no artigo 4º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 2.277, de 16 de maio de 2023, e artigo

158, inciso I, da CF/88, e no tema nº 1.130 de repercussão geral.

O 4º da Instrução Normativa RFB n. 1.234, de 11 de janeiro de 2012, ressalva os casos em que não ocorrerá a retenção do IRPJ, como é o caso das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), que recolhem tributos de forma simplificada, em documento único de arrecadação (artigo 170, inciso IX, artigo 146, inciso III, alínea “d”, da CF/88 c/c artigo 13, inciso I, da Lei Complementar n. 123, de 2006).

2.2.8 - Da justificativa de preço

Consta a justificativa de preço dos itens 10 e 11 do termo de referência (fls. 148-149), que explicitam a metodologia adotada para a estimativa da quantia necessária para a contratação, bem como os dados referentes ao levantamento de mercado.

2.2.10 - Da autorização da autoridade competente

Consta dos autos autorização para abertura do processo em análise (fl. 315), emitida pela Secretária de Administração, autoridade competente para realizações dos processos licitatórios, nos termos do artigo 3º, XVIII, Lei Complementar Municipal nº 442/2022.

2.3 – Da minuta do contrato

Quanto a análise jurídica da minuta do contrato e seus anexos, faz-se necessário o cumprimento das seguintes considerações:

(i) **Cláusula sexta - Recomenda-se** observar as disposições constantes do tópico 2.2.4 deste parecer, no tocante ao item 15.2 do termo de referência, quanto à eventual possibilidade de prorrogação do contrato;

(ii) **Cláusula oitava – item 8.4 - Recomenda-se observar as disposições constantes do tópico 2.2.4 deste parecer, no tocante ao item 7.1.3.1 do termo de referência, quanto ao estabelecimento de prazo para justificativa a respeito da impossibilidade de entrega da cesta;**

(iii) **Cláusula décima primeira - Recomenda-se observar as disposições constantes do tópico 2.2.4 deste parecer, no tocante ao item 18 do termo de referência;**

(iv) **Cláusula décima quarta – item 14.2 – não consta dos autos aviso de dispensa eletrônica. Recomenda-se ajustar o referido tópico.**

2.4 – Do princípio da segregação das funções

É considerada uma violação ao princípio da segregação das funções a atuação simultânea do mesmo agente público em diversas funções no mesmo processo (artigo 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021).¹

No entanto, baseado no **princípio do primado da realidade**, previsto no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, a autoridade competente pode justificar a flexibilização do princípio da segregação das funções, conforme previsão do art. 11, parágrafo único, inciso II, do Decreto Municipal 2.097/2023.²

¹ Art. 7º, § 1º: A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

² Art. 11 parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação das funções de que trata o caput: (...) II – poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão: a) da consolidação das linhas de defesa; e b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

No caso em comento, no entanto, verifica-se a atuação dos mesmos servidores na elaboração do documento de formalização da demanda e do termo de referência, **o que exige a necessária fundamentação quanto ao princípio da segregação das funções** (fls. 02-04 e 139-157).

2.5 - Dos agentes de fiscal e de gestão do contrato

Sabe-se que gestão não se confunde com fiscalização de contrato. Em respeito ao princípio da segregação de funções, as atividades de fiscal e gestor de contrato não devem ser atribuídas ao mesmo servidor público.

O gestor tem a função de administrar todo o contrato desde a sua assinatura até o encerramento com a execução do serviço e devido pagamento, enquanto que, o fiscal faz a fiscalização técnica do escopo contratual, é aquele que fica fisicamente no local da prestação do serviço, da realização da obra ou da entrega do material observando se a execução física do contrato condiz com as cláusulas avençadas, a fiscalização é pontual.

Na indicação de gestor e fiscal devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades, nos termos do artigo 7º do Decreto Municipal nº 2.097/2023, neste sentido deve a Secretaria observar os requisitos necessários para indicação formal desses servidores.

É importante destacar que o fiscal e o gestor do contrato administrativo devem ser formalmente cientificados da indicação antes da formalização do ato de designação, para que seja cumprida a formalidade, é necessário individualizar quais servidores públicos atuarão na fiscalização da contratação, mediante a prévia cientificação, e com observância do princípio da segregação das funções.

É considerada uma violação ao princípio da segregação das funções a atuação simultânea do mesmo agente público em diversas funções no mesmo processo (artigo 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021).

A exemplo, o agente que elaborou o ETP e o termo de referência não pode atuar como gestor ou fiscal do contrato.

No entanto, baseado no **princípio do primado da realidade**, previsto no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, a autoridade competente pode justificar a flexibilização do princípio da segregação das funções, conforme previsão do art. 11, parágrafo único, inciso II, do Decreto Municipal 2.097/2023.

In casu, consta a Resolução/SEMAS nº 22 de 06 de fevereiro de 2025, a qual nomeia os servidores para comporem comissão de acompanhamento de fiscalização de contratos celebrados no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Recomenda-se, no entanto, que em momento oportuno, anexe cópia do Decreto de nomeação dos gestores e fiscais do contrato oriundo do processo em análise.

2.6 – Da publicidade

A Orientação Normativa n. 85/2024 da AGU convenciona que nas contratações diretas, a divulgação do instrumento equivalente ao contrato no PNCP, no prazo de 10 (dez) dias úteis, na forma dos artigos 94, inciso II, e 174 da Lei 14.133/2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.

Além da divulgação no PNCP, é necessário publicar o extrato do contrato no Diário Oficial do Município, bem como divulgá-lo e mantê-lo à disposição do

público em sítio eletrônico oficial, na forma do art. 91, da Lei 14.133/2021. Após a deve ser providenciada a designação do fiscal e do gestor contrato, com a necessária segregação de funções.

3. DA CONCLUSÃO

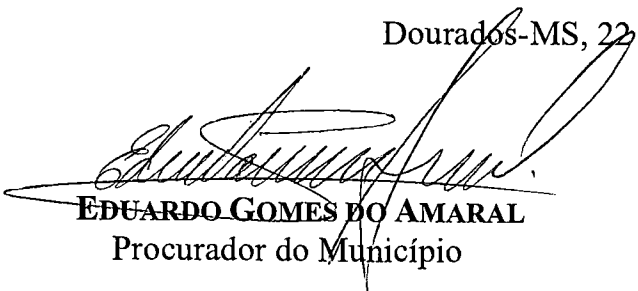
Diante do exposto, sanados todos os apontamentos realizados neste parecer, estando o processo dentro dos permissivos legais, entendemos e **OPINAMOS** que o objeto em análise que se ajusta perfeitamente ao descrito no artigo 75, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/2021.

Cumprе reiterar que o escopo deste parecer jurídico é orientar o Gestor Público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, uma vez não ser competência legal da Procuradoria-Geral do Município examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos.

Não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica, sendo ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas (enunciado n.º 5/BPC).

É o parecer.

Dourados-MS, 22 de julho de 2025.



EDUARDO GOMES DO AMARAL
Procurador do Município