

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Procedimento de Dispensa de Licitação nº 0001/2025 SEMED.

Objeto: Contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios em geral, que compõem o cardápio da alimentação escolar.

Interessado: Secretaria Municipal de Educação.

1. DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria, o presente processo administrativo que trata da contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios em geral, que compõem o cardápio da alimentação escolar, **pelo período de 06 (seis) meses**, na modalidade de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Para a contratação, a Secretaria Municipal de Educação - SEMED, justificou a solicitação por meio do memorado nº 069/2025 - SEMED (fls. 258-261), veja:

"Esta solicitação justifica-se pela necessidade da aquisição emergencial de gêneros alimentícios que irão compor o cardápio da merenda escolar a ser ofertada aos alunos da rede municipal de ensino durante o primeiro semestre letivo do ano de 2025. (...) Dessa forma o principal objetivo aqui pleiteado é garantir aos alunos da rede de ensino de Parauapebas/PA acesso a alimentação escolar, que como dito anteriormente contribui para que os alunos tenham condições satisfatórias de aprender, revelando-se imprescindível a aquisição dos gêneros alimentícios em questão. Pleiteamos esta aquisição em caráter emergencial, pois não possuímos contratos vigentes para fornecimento do objeto pretendido e estamos prestes a iniciar o ano letivo de 2025, portanto, necessitamos dos gêneros alimentícios para atender os alunos matriculados na rede municipal de ensino por um período previsto de 6 (seis) meses, sem correr riscos de desabastecimentos que venham a comprometer o fornecimento da merenda escolar durante o primeiro semestre letivo. (...) Salientamos que as demais explicações e justificativas inclusive quanto aos quantitativos pretendidos, se encontram pormenorizadas nos Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, os quais irão compor os autos do processo ora pleiteado."

Para a escolha da empresa a ser contratada, a CLC analisou as propostas comerciais de sete empresas do ramo, bem como avaliou as habilitações (fls. 275-280):

Procuradoria Geral do Município - Rua 132, Quadra 67, Lote 03, Bairro Beira Rio, 19110-000, Palmas, TO
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.to.gov.br

RECEBEMOS EM 10/12/22
ASSINATURA



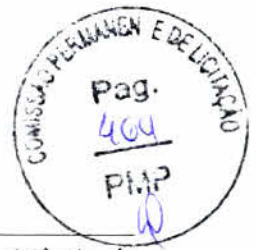
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



"O presente relatório versa sobre a análise de conformidade das propostas e dos documentos de habilitação referente a DISPENSA EMERGENCIAL Nº 001/2025 SEMED (...). Neste contexto, em conformidade com as disposições legais, foi realizado o envio das solicitações para o acolhimento das propostas comerciais em 31/01/2025. Juntamente com as solicitações formais de cotação de preços foi encaminhado o termo de referência. (...) Após o envio das solicitações e cotações de preço e retorno do mesmo, iniciou-se a análise da conformidade das propostas recebidas, no que tange à contratação em questão. Inicialmente, foram verificadas as propostas comerciais recebidas via e-mail conforme solicitações de cotação de preço encaminhado. Assim, havendo a manifestação das seguintes empresas, conforme consta nos autos, demonstrando interesse em firmar contrato com esta Administração. Desta forma, as empresas apresentaram a seguintes propostas: (...). Contudo, como o critério de julgamento a ser observado é o de MENOR PREÇO POR ITEM no qual para determinar o vencedor, é necessário comparar os preços dos itens apresentados pelas empresas ou fornecedores. Assim o vencedor será aquele que apresentar o menor preço por cada item específico. Desta forma, de acordo com análise constante na tabela comparativa de preços unitários em anexo (ANEXO I), a empresa a IMPACTO COMERCIO DE PRODUTOS PERECÍVEIS E TRANSPORTE LTDA ofertou a menor proposta para os itens: (...). Para a contratação em questão, comparou-se o valor ofertado pela empresa IMPACTO COMERCIO DE PRODUTOS PERECÍVEIS E TRANSPORTE LTDA com o valor estimado por esta Administração, conforme planilha comparativa de preço ofertado e preço referencial em anexo (ANEXO II), conforme previsto no art. 23, inciso II, da Lei nº 14.133/21. Assim, a proposta apresentada foi considerada conforme, sendo compatível com o valor estimado pela administração. Diante disso, considerando que o Licitante IMPACTO COMERCIO DE PRODUTOS PERECÍVEIS E TRANSPORTE LTDA ofertou a melhor proposta de preço para a contratação em tela o qual foi considerada VÁLIDA e ACEITA, conforme demonstrado acima, passou-se à análise dos Documentos de Habilitação. (...) Conforme disposto no item 15 do Termo de Referência, que estabelece os critérios e a forma de seleção do fornecedor, conclui-se que os requisitos de habilitação relativos à Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal e Qualificação Econômico-Financeira foram devidamente ATENDIDOS pela licitante, que apresentou as declarações exigidas nesta fase, conforme segue: Última alteração do instrumento contratual (subitem 10.1.3 TR); Carteira de Motorista do proprietário da empresa (subitem 10.1.8); Prova de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (subitem 10.3.1); Prova de inscrição no cadastro de Contribuinte Estadual (subitem 10.3.2), Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e Dívida Ativa da União (subitem 10.3.3); Certidão Negativa de Débitos junto à Fazenda Estadual (subitem 10.3.4); Certidão Negativa de Débitos Municipais (subitem 10.3.5); Prova de regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (subitem 10.3.6); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (subitem 10.3.7); Declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7 da Constituição Federal de 1988 (subitem 10.3.8); Balanços Patrimonial exercícios 2022 e 2023 (subitem 10.4.3); Certidão Negativa de Falência e Concordada (subitem 10.4.5); Alvará Sanitário (subitem 10.2.4). Quanto a exigência de Alvará de Localização e Funcionamento (subitem 10.2.5) a empresa apresentou o Protocolo do Pedido, contudo é vedado exigir tal documento na fase de seleção de fornecedores conforme pode delinear do artigo 67 da Lei 14.133/21 que define os documentos que podem ser exigidos para a habilitação dos licitantes e jurisprudência das Cortes de Contas (vide Acórdão 2622/2013-Plenário TCU, Acórdão 2024/2014-Plenário TCU e Acórdão 1576/2016-Plenário). Ademais, foi realizada a autenticação



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



das respectivas certidões apresentadas, bem como comprovada a inexistência de impedimentos legais para a participação da licitante. No que tange à Qualificação Técnica, a licitante atendeu plenamente à exigência estabelecida na alínea 'a' do item 10.2.2. do Termo de Referência, apresentando atestado(s) de capacidade técnica similares ao objeto da contratação, conforme detalhado a seguir: Atestado de capacidade técnica junto à Supermercado Jataí Atacadista e Varejista de Produtos Alimentícios LTDA, CNPJ n. 23.809.669/0001-24; Atestado de capacidade técnica Barão Especialidades & Distribuidora de Alimentos SA, CNPJ nº 28.790.260/0001-27; Atestado de Capacidade Técnica PEVE Foods Ltda, CNPJ nº 20.5000.092/0001-86. Com a apresentação desses atestados, fica evidenciado o cumprimento dos requisitos técnicos exigidos, confirmando a capacidade da licitante para a execução do objeto similares ao da presente contratação. (...) Em relação aos preços, verifica-se que os mesmos estão compatíveis os preços estimados pela administração. Assim, a Administração pode proceder com a contratação sem qualquer irregularidade, em conformidade com a legislação vigente. Além disso, todos os requisitos de habilitação exigidos no item de nº 10 do Termo de Referência, referentes à Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal, Qualificação Econômico-Financeira e Qualificação Técnica, foram devidamente cumpridos pela Licitante, conforme constatado nos autos deste relatório. Diante do exposto, e considerando a conformidade dos documentos apresentados, a compatibilidade dos preços com os valores de mercado, bem como a conformidade com os requisitos legais de habilitação, conclui-se que a empresa a IMPACTO COMERCIO DE PRODUTOS PERECÍVEIS E TRANSPORTE LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 47.504.706/0001-54 encontra-se APTA a ser contratada por esta administração".

Ressalta-se que é de total responsabilidade da SEMED a veracidade das informações carregadas aos autos, eis que se tratam de informações técnicas da própria secretaria solicitante.

Com amparo no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21, a Central de Licitações e Contratos autuou o pedido e entendeu pela necessidade da realização do procedimento, em caráter emergencial, afirmando ainda que houve a escolha da proposta mais vantajosa, decorrente de prévia pesquisa de mercado, e que os preços se encontram compatíveis com a realidade mercadológica, bem como que a empresa escolhida atende todos os requisitos técnicos legalmente impostos.

Consta dos autos:

1. Memorando nº 009/2025 - DAE, o qual solicita a aquisição de gêneros alimentícios para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos alunos matriculados nas Unidades de Ensino do Município de Parauapebas, Estado do Pará, bem como encaminhando o Documento de Formalização de Demanda - DFD com a justificativa formal e o levantamento do consumo estimado para o período letivo (fls. 1-15);
2. Anexo I - contendo a planilha de itens, quantidades totais dos produtos a serem adquiridos (fls. 16-31);



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



3. Anexo II – consolidado do quantitativo de gêneros alimentícios da alimentação escolar (fls. 32-34);
4. Anexo III- Cardápios e previsão de consumo (frequências) (fls. 35-84);
5. Anexo IV 0 Estatísticas da SEMED com o número de alunos no ano de 2024 (fls. 85-90);
6. Anexo V – Estatística da Unidade Educacional Especializada Jonas Pereira de Melo – AEE (fls. 91-92);
7. Anexo VI – Lista das marcas aprovadas e reprovadas (fls. 93-96);
8. Anexo VII – Rotas de entregas (fls. 97-99);
9. Anexo VIII – Portaria CVS-15, de 07 de novembro de 1991 (100-103);
10. Anexo IX – Características mínimas necessárias aos meios de transportes (fls. 104-105);
11. Estudo Técnico Preliminar – ETP e Análise de risco, elaborados pelo Coordenador do Departamento de Alimentação Escolar – DAE – Gilberto Pedreira Menezes – Decreto nº 095/2025 e ratificado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Maura Regina Paulino – Decreto nº 007/2025 (fls. 106-117);
12. Análise de Riscos (fls. 118-122);
13. Relatório de cotação de preços do Banco de Preços realizado entre as datas de 14/01/2025 a 28/01/2025 (fls. 123-237);
14. Termo de Referência, datado de 28/01/2025, assinado pelo servidor Antônio Carlos Marques da Silva – Mat. nº 2247, com a devida ciência da Secretária Municipal de Educação, Sra. Maura Regina Paulino – Decreto nº 007/2025 (fls. 238-254);
15. Indicação de Dotação Orçamentária nº 05/2025 – Indicação do Objeto e do Recurso, ratificado pela Secretária Municipal de Educação (fls. 255);
16. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira devidamente assinado pela Autoridade Competente da SEMED (fls. 256);
17. Memorando nº 070/2025 SEMED, o qual encaminha o procedimento à Central de Licitações e Contratos para que prossiga com os trâmites de seleção das empresas que executarão o objeto da presente dispensa de licitação (fls. 257);
18. Memorando nº 069/2025 SEMED, encaminhado à Central de Licitações e Contratos solicitando a contratação emergencial de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios em geral que compõem o cardápio de alimentação escolar, para atender as instituições públicas de ensino do Município, devidamente assinado pela Autoridade Competente da SEMED (fls. 258-261);
19. Autuação do procedimento administrativo de Dispensa de Licitação (fls. 262).
20. Minuta de Contrato (fls. 263-274);
21. Relatório de Proposta e Habilitação, elaborado pela Central de Licitações e Contratos, através do servidor James Machado Soares (assessor especial III da CLC, Decreto nº 285/2025) e ratificado pelo Sr. André Luiz Silva Conceição (Coordenador da Central de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Licitações e Contratos, Decreto nº20/2025), o qual versa sobre a análise de conformidade das propostas comerciais e recomenda o prosseguimento da presente dispensa (fls. 275-280).

22. Tabela da Análise de Preços das Propostas (fls. 281-282);

23. E-mail's enviados às empresas Comercial Nova Era Produtos Alimentícios, Limpeza e Descartáveis EIRELI; Plasmobrás Ltda; Mustafé e Borges Ltda; J. Martinelo Costa e Cia Ltda; HMIx Comércio de Produtos Alimentícios Ltda; Fênix Comércio e Serviços Ltda e Impacto Comércio de Produtos Perecíveis e Transporte Ltda; solicitando cotação de preços para a contratação emergencial de empresa para fornecimento de gêneros alimentícios em geral, que compõem o cardápio da alimentação escolar; bem como as respectivas propostas de preços (fls. 283-322);

24. Foram apresentados os seguintes documentos da empresa **IMPACTO COMÉRCIO DE PRODUTOS PERECÍVEIS E TRANSPORTE LTDA**, inscrita no CNPJ: 47.504.706/0001-54, na forma da Lei nº 14.133/21, art. 68, I a VI e art. 69, inciso I e II: habilitação jurídica (fls. 324-331 e 343), qualificação técnica (fls. 333-342), habilitação fiscal e trabalhista (fls. 348-353), qualificação econômica financeira (fls. 354-436).

25. Declaração de Idoneidade (fl. 438);

26. Declaração de Conhecimento do ETP e TR e que cumpre os requisitos de habilitação (fl. 439);

27. Declaração de Elaboração Independente de Proposta e Atuação Conforme ao Marco Legal Anticorrupção (fls. 440-441);

28. Autenticidades de certidões (fls. 443-449);

Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo à esta Assessoria Jurídica para a devida análise, nos termos do art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

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

O § 4º do artigo 53 também estabelece, ainda, que a Assessoria Jurídica também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas:

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas e registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal nº 01/2011, assim dispõe:

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município: (...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e contratações diretas, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Por oportuno, destaque-se que, em se tratando de procedimento emergencial, escapa às competências desta Assessoria Jurídica a análise quanto à configuração ou não da emergência, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público. É nesse sentido, inclusive, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a atuação do órgão de assessoramento jurídico em tais casos. Confira-se:

Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952).

Assim, deixa-se assentado, desde já, que não cabe a esta Assessoria Jurídica se manifestar sobre a existência ou não da situação de emergência relatada pelo Administrador competente, que deverá se responsabilizar por suas declarações.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

3. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133/2021- CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.

Conforme o permissivo previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição da República, a Lei nº 14.133/2021 prevê, em seus artigos 74 e 75, hipóteses em que a contratação será feita de forma direta.

Assim, especificamente na ocorrência de uma situação emergencial que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, permite a contratação direta, por dispensa de licitação:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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;

Oportuno registrar que se considera como situação emergencial, asseguradora da regular dispensa de licitação, aquela que precisa ser atendida com urgência, objetivando a não ocorrência de prejuízos, não sendo comprovada a desídia do Administrador ou falta de planejamento.

É de se ter em mente que contratação direta, com base no inc. VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, visa efetivamente afastar os efeitos das emergências e não suas causas. Portanto, a possível causa da emergência deve ser apurada para que se verifique se foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipóteses ensejadoras da responsabilização do agente que deu causa.

No caso em exame, consta nos autos justificativa acerca da situação de emergência, a qual ensejou a pretensa contratação nos termos do artigo 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/2021.

Observa-se, também, que o memorado nº 069/2025 – SEMED (fls. 258-261) dispõe que “Informamos ainda que no dia 26 de setembro de 2024, foi realizado o pregão eletrônico de nº 90001/2024, Processo Administrativo nº 8.2024-001PMP, o qual teve a fase de lances finalizada e se encontrava na fase habilitação de propostas. Contudo, a nova equipe gestora, está analisando minuciosamente o referido certame para identificar possíveis vícios e/ou irregularidades que possam comprometer a lisura e a transparência do processo em andamento, uma vez que finalizada essa análise e o certame seja retomado, o mesmo ainda passará por várias etapas até sua conclusão, tais como: apresentação de exequibilidade, apresentação de documentos de habilitação, apresentação de amostras, fase de recurso dentro os outros trâmites estabelecidos em lei. Cada uma dessas etapas leva um tempo bem significativo devido aos prazos legais que devem ser obedecidos, podendo levar meses até sua conclusão, portanto, a aquisição de gêneros alimentícios em caráter emergencial tonar-se indispensável manter a alimentação escolar para os mais de 48.000 (quarenta e oito mil) alunos deste município. Neste ponto, cabe registrarmos que caso o processo convencional seja concluído antes de finalizado o prazo de 06 (seis) meses, estabelecido para a vigência da presente contratação emergencial, será imediatamente rescindido o respectivo contrato”.

A Lei nº 14.133/2021 deixa claro no artigo 72, que 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, formalização da demanda, estimativa da despesa, pareceres técnicos e jurídico, demonstração da compatibilidade da previsão dos recursos orçamentários, preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, razão da escolha do contratado, justificativas do preço, 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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.

No mesmo sentido, o Professor Ronny Charles Lopes Torres², ensina que:

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), o legislador ressaltou hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista neste estatuto. Vale lembrar que essas hipóteses de ressalva encontram fundamento no próprio texto constitucional uma vez que o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os contratos feitos pela Administração, já inicia seu texto resguardando "ressalvados os casos especificados na legislação".

Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público.

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

² Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas/Ronny Charles Lopes Torres – 14.ed., ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 421.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



naquela hipótese específica. Nesse sentido Adilson Abreu Dallari destacou que "Nem sempre, é verdade, a licitação leva a uma contratação mais vantajosa. Não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência". Mesmo sem a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades licitatórias, a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos. Prática correta e que atende ao interesse público é a realização de pesquisa de preços com empresas do mercado, de forma a identificar o valor aproximado da contratação. Por conta disso, Marçal Justen Filho sugere que a contratação direta seria uma "modalidade anômala de licitação".

Em sua obra, o autor lembra aresto do TCU que fortalece seu entendimento: O processo administrativo pelo qual a Administração Pública - sem escolher uma das modalidades de licitação previstas na legislação - realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. No mesmo sentido, Antônio Flávio Costa, já destacava que a contratação direta não diverge da licitação, porquanto, assim como aquela, trata-se de procedimento, sendo esta a sua natureza.

Concordamos com esse raciocínio. A licitação é um trajeto entre a pretensão contratual e o fornecedor escolhido para atendê-la. Sob certo aspecto, as hipóteses de contratação direta representam formas otimizadas para percorrer este trajeto, autorizadas pelo legislador, mas que não podem se afastar das premissas básicas de um procedimento licitatório, como a busca de atendimento à finalidade pública e respeito a princípios basilares como a impessoalidade e moralidade, entre outros.

A Lei nº 14.133/21, em seu art. 72, estabelece a necessidade da realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos, o que reforça a contratação direta como procedimento otimizado de "licitação".

Nesse passo, o Tribunal de Contas da União³ possui entendimento firmado de que "Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...)".

E, por sua vez, a referida dispensabilidade de licitação, fundamentada no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, condiciona-se ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- Situação de emergência ou calamidade pública;
- Urgência no atendimento à situação; e
- Contratação como meio efetivo para afastar o risco.

E, deve-se, ainda, destacar que é a supremacia do interesse público que embasa a exigência da tratada contratação.

No entendimento do Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral⁴, a contratação direta (fundamentada no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021), não é hipótese de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação (e não basta

³ In Decisão nº 955/2002 – Plenário.

⁴ Advogado em São Paulo. Consultor e Parecerista em Direito Administrativo. Ex-Professor de Direito Econômico na Faculdade de Direito da PUC/SP.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual). E, em uma de suas obras⁵ este jurista disse que:

A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência.

Para a identificação da situação de emergência, não basta que o gestor enxergue os fatos como graves, é necessário que a concretização do princípio da obrigatoriedade de licitação vá ao encontro com valores maiores perseguidos pela Administração, com o interesse público ou com o ordenamento de um modo geral.

Não há sentido a deflagração de um procedimento licitatório, com todos os melindres de sua fase interna e externa, se após o seu término de nada servir a contratação ou muitos bens e valores já estejam violados, implicando, deveras, na morosidade e ineficiência da atividade administrativa.

O administrador em casos de emergência está diante de uma problemática que deve ser resolvida segundo a perspectiva dos valores, precisa indagar se a necessidade de realização da atividade administrativa não suporta o lapso temporal para o término de um procedimento licitatório e se o não desenvolvimento da tarefa implicaria em um prejuízo evidente para o atendimento do interesse público.

Observa-se, assim, que a dispensa de licitação prevista no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, 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.

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 (no caso, uma empresa) 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 de 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

⁵ In Licitações nas Empresas Estatais. São Paulo: McGraw Hill, 1979, p. 54.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



da não realização da licitação é o interesse social e não o da Administração), apesar da medida excepcional tomada.

No caso em tela, observa-se que o referido procedimento se fundamenta na necessidade contínua de fornecer gêneros alimentícios que irão compor o cardápio da merenda escolar e que é imprescindível para o atendimento do interesse público.

Deve, no entanto, ficar devidamente documentada nos autos a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário à realização do procedimento. Nessa esteira, a Corte de Contas possui entendimento firmado no sentido de que *“nas contratações diretas fundadas em emergência, 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)”*.

Como bem expressou Hely Lopes Meirelles⁶, *“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”*.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar graves danos à saúde das pessoas, a dispensa de licitação estará legalmente autorizada. No entanto, à Área Técnica coube o dever de avaliar se o procedimento de dispensa por emergência é o único meio adequado, efetivo e eficiente para sanar o dano iminente, pois caso haja outra forma de conter o dano até que seja concluída a licitação, deve ser esta a medida adotada.

Importante destacar que, como o próprio texto legal já determina, a contratação emergencial deve se dar pelo tempo máximo para atendimento à situação emergencial. A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 29 88/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)”.

“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)”.

Assim, alerta-se ao administrador que a contratação emergencial não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.

Por outro lado, deve-se salientar a principal questão tratada em processos licitatórios: **o planejamento exercido pelo Órgão contratante.**

Diferente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 conferiu tratamento abrangente para a fase de planejamento, nomeada na nova Lei como fase preparatória.

⁶ MEIRELLES, Op.Cit., p. 98.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Além de apontar e descrever etapas da fase de planejamento, a Lei nº 14.133/2021 deixou evidente a preocupação em torno da necessidade de os órgãos e entidades, por meio de sua alta administração, implementarem ações de governança e gestão de riscos, com o objetivo de, além de atender os objetivos expressos na Lei para os processos licitatórios, “promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações” (art. 11, parágrafo único).

Portanto, a nova Lei de Licitações vai muito além do planejamento individual de cada processo de contratação. Destaca o dever de boa governança sobre a atividade de contratação pública, de forma que os agentes públicos responsáveis implementem medidas, instrumentos, de programação e gestão de riscos para as contratações globalmente pensadas.

Delineado o planejamento em torno de todos os processos de contratação a serem realizados em determinado exercício, a Lei nº 14.133/21 preocupou-se também com o planejamento específico de cada contratação a ser realizada, o qual deverá estar em sintonia com os instrumentos macro de planejamento de contratações e orçamento, bem como “abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação”, conforme dispõe o art. 18 da referida Lei:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...).

A doutrina majoritária dispõe que a nova visão de contratação pública considera o processo de forma ampla, integrada e com precisão, além de estruturada em três fases distintas: a fase interna, de planejamento; a fase externa, que seleciona a melhor proposta para a Administração, em termos de custo-benefício; e a terceira fase, de execução contratual.

A nova visão do processo de contratação centraliza-se na ideia de que é o planejamento a fase mais importante, ao contrário da visão tradicional, que prioriza a licitação (fase externa) ou o contrato administrativo. É principalmente na fase de planejamento que surgem os grandes problemas e dificuldades que terão de ser enfrentados, tratando-se da fase mais importante, e da qual as outras fases dependem. Essa nova visão parte da certeza de que é o planejamento (fase interna) que condiciona todas as demais fases e etapas do processo e determina ou não o sucesso da contratação.

A melhor forma de evitar as falhas mais frequentes nos processos de contratação, ocorre mediante um planejamento minucioso, que permita à Administração, em síntese: a) identificar suas principais necessidades; b) definir adequadamente os quantitativos que serão necessário para o atendimento da demanda; c) averiguar a periodicidade da contratação e o cabimento do Sistema de Registro de Preços; d) delimitar adequadamente o objeto, definindo características específicas que atendam a necessidade da instituição, mas com a devida cautela para não restringir indevidamente a competitividade; e) realizar ampla pesquisa de mercado



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



para estimar o preço da contratação. Para o alcance desses objetivos, torna-se imprescindível a elaboração do Termo de Referência, o qual servirá de parâmetro para a elaboração do Edital, e deverá descrever, de forma precisa e adequada, quais as necessidades da Administração e os termos da contratação almejada. Portanto, o planejamento do processo licitatório é de suma importância na licitação.

Como já informado ao norte, não há nos autos informações acerca de quando surgiu a emergência que ensejou a presente contratação direta, há apenas informações quanto a necessidade e importância de manter a continuidade do fornecimento do objeto em tela, bem como que está em curso um procedimento para registro de preços para contratação do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 inovou, de forma acertada, ao prever contratação direta nos casos de emergência que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos, reconhecida pela jurisprudência como "emergência fabricada" - quando a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível e posteriormente faz uma contratação direta, ou seja, sem o devido processo licitatório, amparada em suposta situação emergencial. Isso porque, o cidadão não poderá ser prejudicado duas vezes: uma pela má gestão ou inércia do administrador e outra pela ausência da contratação.

Mesmo nestes casos, a jurisprudência do TCU, atualmente, vem admitindo, diante da análise do caso concreto, a contratação direta emergencial nos casos de falta de planejamento da Administração, responsabilizando os gestores que não providenciaram em tempo o devido processo de licitação.

Veja que o inciso VIII do artigo 75 da Nova Lei de Licitações incluiu em sua redação a *"situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos"*. Percebe-se que a aludida Lei previu expressamente a hipótese de contratação direta quando houver risco de comprometimento da continuidade dos serviços públicos.

Assim, a Lei nº 14.133/21, através dessa previsão, evidenciou que os serviços públicos são instrumentos fundamentais para a viabilização de prestações necessárias para garantia de direitos fundamentais. Logo, esses serviços devem ser prestados de maneira contínua. A interrupção na prestação desses serviços pode comprometer o atendimento de necessidades fundamentais a toda coletividade, causando risco de danos relevantes.

Vale registrar, ainda, que a Lei nº 14.133/21 trouxe a previsão no §6º, do art.75, estabelecendo da forma que segue:

§ 6º "Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, 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 na forma do art. 23 desta Lei 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".

O citado dispositivo se refere às situações, já abordadas acima, em que a Administração não adota as providências necessárias para realização do procedimento licitatório de maneira



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



tempestiva, deixando o prazo de um contrato se findar sem o certame necessário para celebração de um novo contrato, gerando, assim, a denominada “emergência fabricada”.

A Nova Lei, desta forma, dispõe expressamente que, existindo risco de lesão a direitos em virtude da falta de planejamento do Poder Público, que não realizou a licitação a tempo, impõe-se a efetivação da contratação direta emergencial, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à emergência.

Registre-se, nesse sentido, a doutrina de Juliano Heinen⁷:

Devemos ter em mente que esta situação de emergência não pode ser “criada”, ou seja, ela decorre de uma desídia “proposita” de uma autoridade pública, a qual deixa de tomar as medidas necessárias, quando deveria agir – “emergência fabricada” ou “emergência ficta”. Exemplo: diante de serviços contínuos e essenciais, o Poder Público deverá iniciar a licitação antes mesmo de findar o contrato em curso, e não esperar este acabar para somente então se começar a cogitar em nova contratação por meio de um certame. Veja que a calamitosa situação de ausência de tais serviços seria caso de uma “emergência” decorrente da desídia do gestor público competente a promover um regular procedimento licitatório.

No mesmo sentido, comenta Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁸:

“A contratação emergencial é possível mesmo na hipótese em que a situação de emergência seja atribuída ao agente público (emergência “fabricada” ou “provocada”), sob pena de não se atender o interesse da coletividade. Nesse caso, todavia, a Administração, após a contratação, deverá apurar a responsabilidade do agente. Exemplo: agente público, por desídia, permite a expiração do prazo de contrato em vigor, cujo objeto é o fornecimento de serviços contínuos a determinado hospital. No caso, o agente não adotou os procedimentos necessários à realização de nova licitação para evitar a descontinuidade do serviço, nem prorrogou o prazo do contrato. A contratação emergencial poderia ser formalizada, mas o agente deverá ser responsabilizado”.

É de assinalar, nesse aspecto, o dever de planejamento e da boa gestão dos recursos públicos, como forma de otimizar o melhor dispêndio de verba pública, garantir a competitividade e a isonomia entre os interessados em contratar com a administração e adequar ou mesmo reduzir os gastos públicos, ante a seleção de proposta mais vantajosa no bojo de processo licitatório regular.

No mais, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMED observou os contrapontos acima delineados e com relação aos itens que constam na planilha, entendeu que são todos necessários para afastar potenciais danos ao interesse público, não podendo, por ora, esperar que se finalize um processo licitatório ordinário.

⁷ HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – Lei nº 14.133 /2021. 4ª ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo. Editora Juspodivm. 2024. p. 649.

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647484. Acesso em: 19 jan. 2024.



4. DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA - ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 72, prevê que o processo de contratação direta, que inclui a hipótese de dispensa motivada por situação emergencial, deve ser necessariamente instruído com:

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, Termo de Referência ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

No caso dos autos, foram apresentados o Documento de Formalização da Demanda, a Análise de Riscos, Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

Inobstante, acerca da fase preparatória, devemos ainda ressaltar o art. 18, caput e o inciso VII do caput do art. 12, mencionado no referido artigo, e ambos dispõem:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; (...)

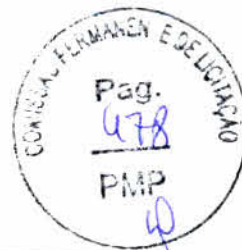
X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (...)

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Inicialmente, o Documento de Formalização de Demanda (DFD) é um dos pilares da nova Lei de Licitações, que estabelece um processo mais transparente e eficiente para a contratação de serviços e aquisição de bens pelo poder público. O DFD é um documento preparatório que detalha as necessidades de um órgão público antes da abertura de um processo licitatório. Ele serve como um instrumento de planejamento que assegura a definição clara dos objetivos, requisitos e critérios de seleção para a contratação desejada. Como o próprio nome já diz, é o primeiro documento para dar início a um processo de aquisição de produtos ou serviços, portanto é o documento que formaliza a demanda da unidade solicitante.

A análise de riscos, por sua vez, no âmbito da nova Lei de Licitações, constitui uma etapa do planejamento que se situa entre o estudo técnico preliminar e o Termo de Referência. Não constitui uma etapa ou parte de nenhum desses instrumentos, embora seu resultado deva ser considerado na elaboração do Termo de Referência. Identificada a melhor solução a ser contratada, deve-se retirá-la do ambiente abstrato, que somente enxerga as condições ideais de execução, e identificar quais circunstâncias supervenientes podem prejudicar o desenvolvimento da licitação e o alcance dos fins pretendidos com a contratação.

Essas ocorrências, que poderão ser de natureza institucional, de mercado, ambiente físico, econômicas, entre outras, são chamadas de *riscos*, e devem ser identificadas com base tanto na *experiência acumulada* pela Administração, no desempenho da sua atividade contratual, como também em *normas técnicas ou outros documentos* que, eventualmente, se ocupem de identificar riscos no segmento de mercado em que se insere a contratação. Uma vez levantados esses riscos, eles deverão ser organizados e devidamente tratados.⁹

Observa-se que houve o atendimento aos incisos II e VII, do destacado art. 72 pois, conforme se depreende dos documentos de fls. 123-237, foi realizada a pesquisa no Banco Nacional de Compras, no Compras.gov.br, no Licitanet, no Portal de Compras Públicas e no Portal Nacional de Compras Públicas. Além disso, o Relatório de Proposta e Habilitação (fls. 275-280), emitido pela Central de Licitações e Contratos dispõe que "*em relação aos preços, verifica-se que os mesmos estão compatíveis os preços estimados pela administração*".

Veja que o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, estabelece que:

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

§ 1º 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:
(...)

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

⁹ O que é análise de risco e quando deve ser realizada: no ETP, TR ou em apartado? | Blog da Zênite (zenite.blog.br).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

O TCU aplica este entendimento mesmo quando tratar-se o procedimento de dispensa de licitação fundamentada na situação de emergência, vejamos:

“quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inc. iv, da lei nº 8.666/1993, é indispensável a consulta ao maior número possível de fornecedores ou executantes para o integral atendimento dos incisos ii e iii do parágrafo único do art. 26 da lei nº 8.666/1993, a fim de que efetivamente possa ser selecionada a proposta mais vantajosa para a administração” (acórdão nº 955/2011 – plenário).

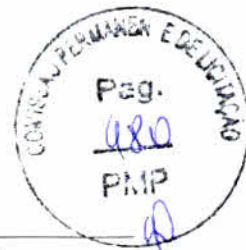
“quando da aquisição de bens ou contratação de serviços com licitação dispensável, nos casos autorizados pela lei nº 8.666/1993, realize prévia pesquisa de preços no mercado local e, em caso de necessidade de contratações diversas de mesma natureza, atente para a necessidade de revezamento de fornecedores e/ou a juntada de cotações de diferentes fornecedores nos respectivos processos, além de evitar o fracionamento de despesas, observando-se os limites do art. 24 da supracitada lei” (acórdão nº 1.038/2011 – plenário).

Quanto ao atendimento do requisito previsto no inciso IV, verifica-se que consta a Indicação do Objeto e do Recurso e as Declarações de Adequação Orçamentária e Financeira, devidamente assinada pela Autoridade Competente.

Quanto a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, previsto no inciso V do citado artigo 72, foi juntado aos autos os documentos de fls. 323-441, dentre os quais, constam os seguintes documentos: Cópia do Contrato Social; Comprovante do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica; certidões de regularidade fiscal e trabalhista; Balanço Patrimonial e Certidão Judicial Cível Negativa.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Frise-se que a análise da justificativa de preços, bem como a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, caberá à Controladoria Geral do Município, conforme trataremos em tópico próprio.

O inciso VI, que exige a indicação da razão da escolha do contratado, restou atendido porquanto o conjunto dos documentos referidos bem demonstrou que recaiu sobre a empresa IMPACTO COMÉRCIO DE PRODUTOS PERECÍVEIS E TRANSPORTE LTDA, por ser a empresa que ofereceu a proposta mais vantajosa, com o menor preço nas propostas apresentadas, e que preenche os requisitos relativos à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e trabalhista, o que foi atestado pela Central de Licitações e Contratos (fls. 275-280).

Quanto a necessidade de autorização da Autoridade Competente, requisito previsto no inciso VIII do artigo 72, consta nos autos, às fls. 257, a autorização para abertura deste procedimento de dispensa de licitação para contratação emergencial do objeto em tela, a qual está devidamente assinada pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Maura Regina Paulino.

E o inciso III é atendido pela emissão deste Parecer Jurídico. Desta forma, imperioso reconhecer que houve a instrução do processo de dispensa de licitação.

5. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

"Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
- II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
- III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas."

A Lei Municipal n.º 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

"Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

- I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)
- V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...)."

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1ª e 2ª linhas, formada pelos Órgãos Centrais de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

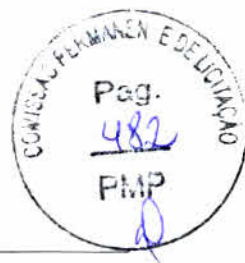
Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a indicação orçamentária, bem como se os quantitativos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Educação, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, manifestará quanto a regularidade das pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, averiguando, ainda, a compatibilidade dos preços apresentados com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

6. DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO - ART. 92 DA LEI Nº 14.133/2021.

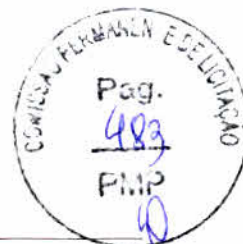
Em relação à minuta do termo de contrato (fls. 263-274), verifica-se que, em linhas gerais, tal documento atende ao que preceitua a legislação de regência, todavia, recomenda-se o item 4.1 da Cláusula Quarta da Minuta de Contrato (fl. 264) seja retificado, uma vez que o contrato oriundo de dispensa emergencial não poderá ultrapassar 12 (doze) meses, portanto, a presente contratação não poderá ser considerada fornecimento contínuo.

Recomenda-se, também, que conste na Minuta de Contrato a previsão de cláusula de rescisão contratual, considerando que o memorando nº 069/2025 - SEMED (fls. 258-261) dispõe que *"Neste ponto, cabe registrarmos que caso o processo convencional seja concluído antes de finalizado o prazo de 06 (seis) meses, estabelecido para a vigência da presente contratação emergencial, será imediatamente rescindido o respectivo contrato"*.

7. DAS RECOMENDAÇÕES QUANTO AO PROCEDIMENTO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



I. O memorado nº 069/2025 - SEMED (fls. 258-261) informa que *"ainda que no dia 26 de setembro de 2024, foi realizado o pregão eletrônico de nº 90001/2024, Processo Administrativo nº 8.2024-001PMP, o qual teve a fase de lances finalizada e se encontrava na fase habilitação de propostas"*. Contudo, recomenda-se que seja esclarecido nos autos os motivos pelos quais não se concluiu o processo licitatório em tempo hábil, tendo em vista que, em tese, houve tempo suficiente para concluir o processo ainda no ano de 2024. Assim, deve-se apresentar justificativa circunstanciada para a não continuidade do pregão eletrônico de nº 90001/2024, pois já estava na fase de julgamento de proposta, conforme informado no memorando.

II. Recomenda-se que seja providenciado, com MÁXIMA URGÊNCIA, a tramitação do processo licitatório regular.

III. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar de fls. 106-117, recomenda-se que seja devidamente assinado.

IV. Recomenda-se que o Termo de Referência de fls. 238-254 seja devidamente assinado pela Autoridade Competente.

V. Recomenda-se que a Indicação de Dotação Orçamentária de fls. 255 seja devidamente assinada pelo responsável pela Contabilidade da SEMED.

VI. Recomenda-se que o Relatório de Proposta e Habilitação (fls. 275-230) seja ratificado pelo Coordenador da Central de Licitações e Contratos.

VII. Quanto ao Termo de Referência, o item 6.1 (fls. 252) informa que *"a mercadoria deverá apresentar a qualidade e as embalagens previstas no Anexo I deste Termo de Referência"*, todavia, o referido anexo não consta nos autos.

VIII. O Estudo Técnico Preliminar de fls. 102 e 103 estabelece que a qualidade dos produtos deverá ser atestada conforme as seguintes especificações: (...) 3. *Origem e Certificação: os produtos alimentícios devem ser adquiridos de fornecedores que possuam Certificados de Boas Práticas de fabricação e/ou Sistema de Gestão da Qualidade (ISSO 22000 ou equivalente).* 4. *Os produtos de origem animal devem ser acompanhados de Certificado de Inspeção Sanitária (SIF)*, todavia, recomenda-se que a área técnica se certifique de que a empresa que se pretende contratar possui todos os requisitos técnicos exigidos pelo ETP e que são considerados necessários à execução do objeto.

IX. Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos e que, quando da assinatura do contrato, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.

X. Que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, em sítio eletrônico oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021) e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme art. 94 da Lei nº 14.133/21.

XI. Recomenda-se que sejam conferidos com os originais todos os documentos que foram anexados em cópia simples.

Ressalta-se que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



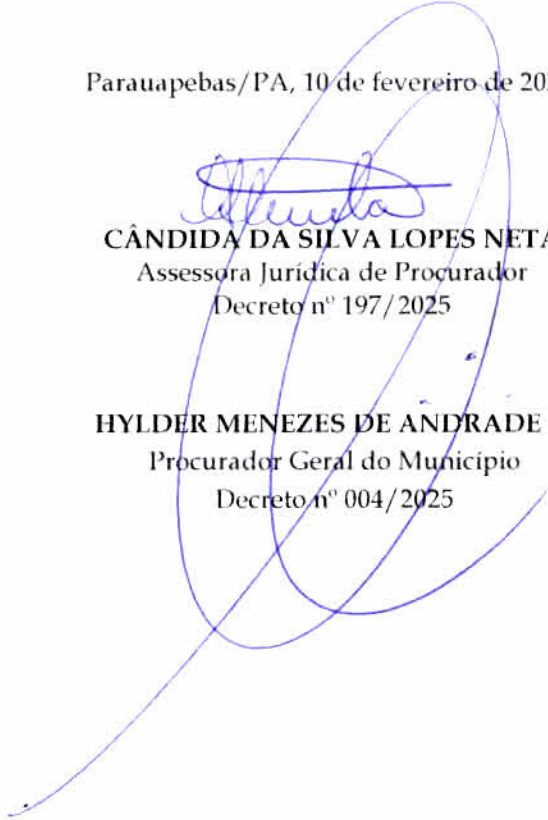
8. DA CONCLUSÃO

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 inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, nos termos aqui solicitados, que visa a contratação, **em caráter de urgência**, de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios em geral, que compõem o cardápio da alimentação escolar, desde que sejam observados todos os termos deste Parecer e que sejam cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência.

Parauapebas/PA, 10 de fevereiro de 2025.


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 197/2025


HYLDER MENEZES DE ANDRADE
Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025