



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação n° 7/2020-003 SEMAS.

**Objeto:** Contratação emergencial para a aquisição de marmitex e cafés da manhã a serem fornecidos aos abrigados atendidos pelo abrigo de moradores de rua, no período da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Interessados (as):** A própria Administração e a empresa Tempero Regional LTDA.

Vem ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo administrativo que trata da Contratação emergencial para a aquisição de marmitex e cafés da manhã a serem fornecidos aos abrigados atendidos pelo abrigo de moradores de rua, no período da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no município de Parauapebas, Estado do Pará, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, na modalidade de Dispensa de licitação, com fulcro no art. 4º, da Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

### 1 DO RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Assistência Social solicita a realização de dispensa de licitação para "Aquisição emergencial de marmitex e cafés da manhã a serem fornecidos aos abrigados atendidos pelo Abrigo de Moradores de rua, no período da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no município de Parauapebas, Estado do Pará", apresentando justificativa, da qual extrai-se o seguinte trecho:

*"(...)II- Assistência Social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade; De igual forma, o Art. 15. As pessoas em situação de rua que ainda não estejam em acolhimento institucional promovido pelo Município, diretamente ou mediante parcerias com instituições privadas, assim como as eventualmente desabrigadas em decorrência das chuvas, deverão ser postas em condições adequadas de isolamento social, saúde e higiene, seja com a utilização e adaptação de prédios públicos, como escolas ou outros previstos em lei. Considerando como medida de prevenção ao novo Coronavírus (COVID-19), a retirada dos moradores em situação de rua do município de Parauapebas, como forma de proteção a esse público em situação extrema de vulnerabilidade social decorrente principalmente da respectiva pandemia de caráter municipal, nacional e internacional; Considerando a necessidade do fornecimento de alimentação adequada aos respectivos abrigados (moradores de rua) durante o período que os mesmos estiverem abrigados no respectivo abrigo para moradores de rua, decorrente da respectiva pandemia; Considerando tudo que foi exposto acima há a necessidade de manter a alimentação dos respectivos abrigados (moradores de rua) que encontram-se neste momento no abrigo provisório implantado no município, como forma de promover a segurança alimentar e nutricional destes respectivos usuários assistidos pela Assistência Social neste momento de pandemia."*

1



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Comissão Permanente de Licitação entendeu pelo caráter emergencial do objeto e se manifestou favorável à contratação (fls. 58-60).

Constam dos autos:

1) Que a Secretaria Municipal de Assistência Social- setor interessado - emitiu o memo. n° 412/2020 identificando o objeto necessário e as justificativas, bem como a provável contratada e o valor a ser dispendido (fls.01-03).

2) Termo de Referência (fls. 04-07);

3) Ofício 250/2020, Ofício 251/2020, Ofício 252/2020, solicitando cotação (fls. 08-10).

4) Cotação do Restaurante Sabor do Norte (fl. 11);

5) Cotação do Tempero Regional LTDA (fl. 12);

6) Cotação da NP Teixeira Chaves R. (fls. 13);

7) Ofício n° 255°2020 - SEMAS à empresa Tempero Regional LTDA - solicitando o aceite (14)

8) Ofício n° 001/2020 - da empresa Tempero Regional LTDA autorizado o andamento do processo (fl.15);

9) Quadro Geral (fl. 16);

10) Planilha de Especificações e Quantidades (fl. 17);

11) Planilha de Valores Médios (fl. 18);

12) Parâmetros Utilizados Para o Estabelecimento da Demanda Dos Produtos fl. 19);

13) Programa de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (fl. 20);

14) Indicação do Objeto (fl. 21);

15) Documentação de Habilitação da empresa Tempero Regional LTDA (fls. 34-72), dentre eles contrato social/alteração contratual, documento pessoal da sua representante legal, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, bem como suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 32-37 e 48); Termo de Abertura e balanço patrimonial com registro na JUCEPA e termo de encerramento; Certidão de Regularidade Profissional - Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Pará, Certidão Negativa Cível, declaração que não emprega menor, atestados de capacidade técnica, alvará digital, alvará sanitário. (fls. 22-53)

16) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 54);

17) Que o Secretário Municipal de Assistência Social, verificando a conveniência e oportunidade da requisição, bem como declarando como necessidade emergente, autorizou a dispensa do processo referente à aquisição pretendida (fls. 55);

18) Decreto n° 393, de 04 de Abril de 2020, que designa a Comissão Permanente de Licitação (fls. 56);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- 19) Que o processo foi devidamente autuado (fl. 57);
- 20) Que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias, tendo a Comissão Permanente de Licitação verificado e analisado o referido procedimento, entendendo tratar-se de situação emergencial (fls. 58-60);
- 21) Minuta do Contrato Administrativo (fls. 61-68);
- 22) Despacho da Comissão Permanente de Licitação e da Controladoria Geral do Município (fls. 69-70);
- 23) MEMO nº 453/2020 - GAB/SEMAS (respondendo ao despacho da CGM) e Parecer Técnico (fls. 72-77);
- 24) Parecer favorável com ressalvas da Controladoria Geral do Município (fls. 79-90);
- 25) MEMO nº 537/2020 - SEMAS e anexos (fls. 92-97);

É o relatório.

## 2 DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

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

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*[...]*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (Grifamos).*

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

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

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

Em 18 de março de 2020, foi editado o Decreto Municipal nº 312/2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (covid-19), no âmbito do município de Parauapebas.

Ato contínuo, por meio do Decreto nº. 326 de 23 de março de 2020, o Município de Parauapebas, decretou estado de calamidade pública e estabeleceu medidas para prevenção e enfrentamento do novo coronavírus Sars-CoV-2, dentre elas a possibilidade de realização de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência. Dentre as medidas, o decreto deixa expressa a necessidade de acomodações às pessoas sem residência, *in verbis*:

*Art. 15. As pessoas em situação de rua que ainda não estejam em acolhimento institucional promovido pelo Município, diretamente ou mediante parcerias com instituições privadas, assim como as eventualmente desabrigadas em decorrência das chuvas, deverão ser postas em condições adequadas de isolamento social, saúde e higiene, seja com a utilização e adaptação de prédios públicos, como escolas ou outro meio previsto em lei.*

Na Instrução Normativa nº 002/2020/TCM-PA, de 30 de março de 2020, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, ressalta:

*O objetivo primeiro e o foco de atuação de todos os entes da Administração Pública estão voltados à construção de medidas preventivas à propagação do vírus, de atendimento dos enfermos, **de assistência social à população mais carente** e mitigação dos efeitos deletérios, junto à economia e finanças pública e privada.*

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

As medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, com as alterações da MP nº 926/2020, são aplicáveis por toda a Administração pública direta e indireta, da União,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



estados, DF e municípios, inclusive as estatais. Os entes da federação, poderes e as estatais poderão disciplinar e regulamentar esses procedimentos, **mas as regras de exceção podem ser observadas em todas as contratações da Administração Pública**, inclusive pelas estatais, desde que sejam procedimentos necessários e relacionados com as medidas para enfrentamento da crise.

Contudo, a contratação direta para atender emergência ou calamidade pública, seja ela baseada na Lei Federal n. 13.979/2020, na Lei Geral de Licitações (artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993) ou em regramentos específicos editados para atendimento das necessidades durante a pandemia, requer a demonstração da pertinência **da contratação à situação concreta (adequação do objeto)**. Sobre o tema, MARÇAL JUSTEN FILHO leciona:

*“Essa questão envolve dois desdobramentos. O primeiro se relaciona com o vínculo de pertinência entre a contratação e o atendimento, ainda que indireto, das necessidades relativas à pandemia. A hipótese normativa não abrange contratações que versem sobre satisfação de necessidades de outra ordem.*

*O segundo se refere à questão da “emergência”. A regra legal consagrou uma presunção absoluta de urgência na formalização da contratação. Não é preciso evidenciar o risco produzido pela demora na formalização da licitação. No entanto, afigura-se que alguma espécie de emergência deve existir para autorizar a dispensa. Um exemplo permite compreender a questão. O dispositivo legal não autoriza a dispensa de licitação para situação em que o efetivo fornecimento dos serviços ou produtos esteja previsto para ser executado em doze meses. Essa contratação não será adequada para enfrentar a emergência.”*

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

**Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.** *(Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

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

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

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

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

*I - ocorrência de situação de emergência*

*II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;*

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

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

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

*“Considerando a classificação da pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19); Considerando a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (COVID-19); Considerando o disposto no Decreto Estadual nº 609 de 16 de março de 2020; Considerando o disposto no Decreto Municipal nº312 de 18 de março de 2020; Considerando o disposto no Decreto Municipal nº 326 de 23 de março de 2020, no art. 21. São considerados essenciais para os fins deste Decreto e em conformidade com o Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de março de 2020, os serviços públicos e atividades indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade do Município, assim, considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a Saúde ou a segurança da população: II-Assistência Social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade; De igual forma, o Art. 15. As pessoas em situação de rua que ainda não estejam em acolhimento institucional promovido pelo Município, diretamente ou mediante parcerias com instituições privadas, assim como as eventualmente desabrigadas em decorrência das chuvas, deverão ser postas em condições adequadas de isolamento social, saúde e higiene, seja com a utilização e adaptação de prédios públicos, como escolas ou outros previstos em lei. Considerando como medida de prevenção ao novo Coronavírus (COVID-19), a retirada dos moradores em situação de rua do município de Parauapebas, como forma de proteção a esse público em situação extrema de vulnerabilidade social decorrente principalmente da respectiva pandemia de caráter municipal, nacional e internacional; Considerando a necessidade do fornecimento de alimentação adequada aos respectivos abrigados (moradores de rua) durante o período que os mesmos estiverem abrigados no respectivo abrigo para moradores de rua, decorrente da respectiva pandemia; Considerando tudo que foi exposto acima há a necessidade de manter a alimentação dos respectivos abrigados (moradores de rua) que encontram-se neste momento no abrigo provisório implantado no município, como forma de promover a segurança alimentar e nutricional destes respectivos usuários assistidos pela Assistência Social neste momento de pandemia.”*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto à necessidade de estudos preliminares à contratação, o art. 4º-C da Lei 13.979/2020, em razão da emergência, dispensa a sua elaboração. Às fls. 04-07, juntou-se Termo de Referência Simplificado, constando a descrição do objeto, justificativa da contratação, especificações e quantitativos, valor estimado, modalidade da licitação, justificativa da escolha do fornecedor, prazo e local de fornecimento do objeto, do fornecimento e recebimento do objeto, acompanhamento e fiscalização, da vigência do contrato, atribuições da contratante (PMP/FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL), obrigações do fornecedor; recursos orçamentários e financeiros. Consta a Planilha de Quantidades e Preço Médio, extraídos das Pesquisas de Mercado (fls. 11-13), realizadas pela SEMAS. Desta forma, verifica-se o atendimento ao disposto no art. 4º-E, § 1º, da Lei Federal 13.979/2020.

Contudo é essencial lembrar o entendimento do TCU no Acórdão nº 2504/2016 Plenário, que *“a mera existência de decreto municipal caracterizando a situação do município como emergencial não é suficiente para enquadrar as contratações nos requisitos da Lei 8.666 1993 para dispensa de licitação”*. Assim, é fundamental a motivação pela Administração de que a contratação por ela almejada se amolda exatamente na hipótese de dispensa. De qualquer forma, é importante ressaltar que referida contratação prescinde de um planejamento acerca da demanda, dos meios ao atendimento e de regras sobre as condições de contratação. Avaliações de mercado também são essenciais para evitar sobrepreços e superfaturamentos, não incomuns em situações de crises, em vista do acréscimo extraordinário de demanda de certos produtos e serviços.

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

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

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

Veja-se, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, *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*

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

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

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

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

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

Nesse passo, cotejamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> acerca do assunto, *in verbis*:

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

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

Acerca do conceito de emergência, leciona Marçal Justen Filho<sup>3</sup>:

*"No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação*

<sup>2</sup> In Decisão nº 955/2002 – Plenário.

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





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores”.

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

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

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

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

O TCM/PA, em nota técnica, é incisivo quanto a esta questão:

“Cumpre-nos, ainda, reiteradamente alertar e advertir os gestores municipais que:

**a) O bens, insumos e/ou serviços contratados, inclusive os de engenharia, sob as regras da Lei Federal n.º 13.979/2020, devem ser destinados exclusivamente à solução dos problemas causados pela situação emergencial ou calamitosa.**

b) As contratações devem, obrigatoriamente, preceder a prestação do serviço, o fornecimento de bens e/ou fornecimento de insumos, regra esta que se aplica, ainda, ao empenhamento da despesa.

c) Deverão ser observados, pelos Poderes Públicos Municipais as regras editadas e orientadas pelos entes Federal e Estadual, em caso de utilização de recursos oriundos da União e do Estado do Pará, notadamente quanto às regras estabelecidas para prestação de contas, nas hipóteses de transferências voluntárias.”

O mundo está assombrado com os efeitos devastadores do novo coronavírus, o que é evidente diante da declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial da Saúde – OMS, que, em 11 de março,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



elevou o estado da contaminação para pandemia, com a identificação de mais de 115 países com casos declarados de infecção.

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

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

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

*Ademais, a situação ora vivenciada é considerada uma quebra de paradigma na condução de tratamentos médicos e epidemias, tanto que foi declarada uma pandemia e gera preocupação singular para a OMS, conforme declaração em entrevista no Jornal El País (Espanha).*

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

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

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

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

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

Quanto ao objeto em questão, verifica-se a necessidade urgente de socorrer cidadãos que não possuem condições financeiras suficientes para prover o sustento próprio e de suas famílias, buscando atender aos princípios constitucionais de solidariedade e isonomia, conforme bem identificou Marçal Justen Filho:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*“Constata se que as dificuldades enfrentadas pela generalidade da população, nos diversos segmentos da sociedade, colocam em questão as exigências de solidariedade e de isonomia.”*

*A generalidade da sociedade enfrenta problemas e dificuldades de mesma natureza e de extenso similar. No entanto, alguns apresentam vulnerabilidade mais intensa aos problemas. Assim se passa na dimensão existencial: há pessoas que se encontram mais suscetíveis a danos irreparáveis do que outras.*

*Mas há também vulnerabilidades distintas no âmbito econômico. Certas atividades foram paralisadas ou sofreram impactos muito negativos. Essas vulnerabilidades não podem ser ignoradas, até mesmo em virtude do princípio da solidariedade, que entranha a CF/88 e que se constitui em fundamento da existência da Nação.*

*Não se admite que a Nação e o Estado ignorem essas circunstâncias e pretendam remeter cada qual a própria sorte. A solidariedade exige o compartilhamento dos efeitos das limitações produzidas pela pandemia.*

*A isonomia exige que todos os sujeitos componentes da Nação arquem em igualdade de condições, na medida em que se igualem ou se desigualem, com as limitações exigidas para enfrentar a pandemia e com os efeitos (especialmente econômicos) dela decorrentes.”*

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

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

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

Registre-se que a realização de cotações de preços e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Assistência Social, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa

11



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



de preços, bem como por todos os documentos produzidos no âmbito da secretaria; pois em relação à pesquisa mercadológica, é dever da autoridade competente (Secretário Municipal de Assistência Social), antes de solicitar a contratação da demanda, identificar o servidor responsável pela pesquisa e verificar a veracidade dos preços informados.

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

No caso em comento, a SEMAS justificou o preço da contratação, por meio do MEMO nº 412/2020 - SEMAS (fls. 01-03), afirmando que:

*“Diante da situação emergencial acima descrita, mostra-se necessário uma contratação emergencial e, para tanto, foi realizada pesquisas de mercado. Dentro das pesquisas de mercado, foi identificado que a empresa TEMPERO REGIONAL LTDA, apresentou menor proposta para objeto mencionado, o que nos permite inferir que os preços encontram-se de acordo com a realidade mercadológica. Além disso, possui regularidade fiscal, trabalhista e jurídica, conforme certidão aos autos. Face ao exposto, a contratação pretendida deve ser realizada com a empresa TEMPERO REGIONAL LTDA, no valor de R\$ 658.800,00 (Seiscentos e cinquenta e oito mil e oitocentos reais).”*

Às fls. 05 do Termo de Referências a SEMAS justifica a vantajosidade da contratação, veja-se:

*A escolha da proposta mais vantajosa foi decorrente de uma prévia pesquisa de mercado, realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, o que nos permite inferir que os preços encontram-se compatível com a realidade mercadológica.*

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

*“O parâmetro utilizado para estimativa do preço foi à pesquisa realizada com três fornecedores do mercado local. Destaca-se que a possibilidade de contratação direta não isenta da comprovação de regularidade dos preços e a desconsideração das propostas excessivas ou inexequíveis. O menor preço está condizente com os preços de mercado (...)*

*Sobre a composição do preço médio estimado, nota-se que a média de variação entre as pesquisas de preços realizadas e o valor unitário médio, possui diferença inferior ao recomendado no Memorando Circular nº 012/2017 da Controladoria Geral do Município (menor que 40%). Deste modo, temos que o preço proposto é razoável e está dentro de parâmetros aceitáveis e, portanto, compatível com os preços de mercado.*

*No presente caso, o valor praticado pela empresa TEMPERO REGIONAL detentora do melhor preço, está compatível com o valor do mercado de mercado, conforme cotações anexadas aos autos.*

12



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*Diante do exposto os requisitos do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e os do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 foram atendidos, pois caracterizada a situação de emergência, a compatibilidade do preço proposto ao preço de mercado e os motivos para escolha do fornecedor."*

Por derradeiro, de acordo com a análise dos documentos, verificamos que a empresa em comento tem descrito no seu contrato social acostado aos autos como objeto social: restaurantes e similares, fornecimento de alimentos preparados preponderante para empresas, consta ainda dois atestados de capacidade técnica expedido pelas empresas Nordeste Fabricações e Serviços LTDA e a Designe Engenharia e Serviços de Construções EIRELI.

A fim de comprovar que atende aos requisitos de qualificação exigidos por lei, a empresa convidada apresentou Documentação de Habilitação da empresa Tempero Regional LTDA (fls. 34-72), dentre eles contrato social/alteração contratual, documento pessoal da sua representante legal, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, bem como suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 32-37 e 48); Termo de Abertura e balanço patrimonial com registro na JUCEPA e termo de encerramento; Certidão de Regularidade Profissional - Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Pará, Certidão Negativa Cível, declaração que não emprega menor, atestados de capacidade técnica, alvará digital, alvará sanitário. Frise-se que coube ao órgão de controle interno analisar a regularidade fiscal e a habilitação econômica - financeira da empresa a ser contratada, enquanto a análise dos requisitos técnicos, coube à equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social.

### 3 DAS RECOMENDAÇÕES

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

I. Seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 32-37 e 48) e do alvará digital e alvará sanitário (fls. 52-53), bem como que sejam atualizadas todas as certidões e alvarás que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato;

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

III. Conforme consta no Parecer Técnico às fls. 93-94 (assinado pela servidora Cristiane de Area L. Menezes - Portaria nº 19/2020) o quantitativo é baseado da seguinte forma, veja-se: "(...) Em 2019 foram identificados 77 em situação de rua pelo Serviço da abordagem, e 74 (setenta e quatro) pessoas em situação de Rua procuraram o Serviço especializado do CREAS por Demanda Espontânea, e sendo totalizado 151 pessoas em situação de Rua no Município de Parauapebas-PA E, conforme relato do Técnico de Referência da abordagem Social, as pessoas

13



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*identificadas, passam o dia na rua, sobretudo muitas flanelinhas, mas tem casa, conseguem pagar suas kitnet, e outros ficam de forma provisória no município."*

Com base na orientação exarado no Parecer do Controle Interno (fls. 79-90) e a incerteza nos quantitativos, recomenda-se que SEMAS reavalie o quantitativo proposto.

Recomenda-se que o pagamento ao fornecedor seja condicionado ao quantitativo efetivo do fornecimento das marmitas diárias realizadas, bem como que o contrato tenha prazo de 03 meses, tendo em vista que o art. 4º - H da Lei 13.979/2020 dispõe que o contrato poderá ser prorrogado enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

Ressalta-se que, nos termos da Lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), o agente público que de alguma forma causar prejuízo ao erário público se submeterá as penalidades descritas no art. 12, inciso II, *in verbis*:

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

Assevera-se que as penalidades retromencionada deverão ser aplicadas com sanção da seara criminal, a exemplo do art. 89 da Lei 8.666/93, *in verbi*:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa

Portanto, o agente que incorrer nessa tipificação poderá sofrer um processo criminal, podendo ter sua liberdade privada.

#### 4 CONCLUSÃO

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

14



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO




*Ex positis*, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, OPINAMOS pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no art. 4º, da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, nos termos aqui colacionados, que visa à contratação emergencial para a aquisição de marmitex e cafés da manhã a serem fornecidos aos abrigados atendidos pelo abrigo de moradores de rua, no período da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), **no município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

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

Parauapebas/PA, 26 de maio de 2020.

  
**ELIEL MIRANDA FERREIRA**  
ASSESSOR JURÍDICO DE PROCURADOR  
DECRETO Nº 031/2020

  
**QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA**  
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO  
DECRETO Nº 233/2019