



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

PARECER N.º: 087/SPACC/PGM/2025

PROCESSO N.º: 00600-00009415/2025-37

ORIGEM: Secretaria Municipal de Educação - SEMED.

ASSUNTO: AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS DAS UNIDADES ESCOLARES DA ZONA RURAL

Senhor Superintendente,

Vieram os presentes autos à apreciação desta Procuradoria Geral do Município, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, com a finalidade de emissão de parecer acerca da legalidade da contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, VIII, da Lei n.º 14.133/2021, para a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis (Zona Rural), visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação - SEMED, conforme Termo de Referência (**eDOC 41AEA3EF**) aprovado pelo ordenador de despesa.

Para instruir o processo, a Secretaria interessada juntou os seguintes documentos:

- Ofício Interno n.º 20/2025//DIALE/DSLE/GAB/SEMED, eDOC 28C361AB;
- Documento de Formalização da Demanda - DFD n.º1/2025, eDOC 84E8A15E;
- Mapa de Riscos da Contratação n.º 001/2025, eDOC E6E7EB5C;
- Justificativa de Dispensa de ETP, eDOC 91954A17;

- Minuta de Termo de Referência, eDOC 18D5C08D e eDOC C08123BB;
- Termo de Referência nº 007/DE/SML/2025, eDOC 41AEA3EF;
- Termo de Referência Retificado, eDOC 017DE3D8;
- Despacho Fundamentado n.º 211/2025/DAPD/SGP, eDOC 9BF8C747;
- Despacho Fundamentado n.º 248/2025/DAPD/SGP, eDOC 28D81667;
- Cotações de Preços realizadas pelo DIPM/SML, eDOC 6EC8B68B;
- Análise de Desvio Padrão, Quadro Comparativo de Preços e Check-List, eDOC 5D2E8EA8;
- Dispensa Eletrônica por Emergencialidade - aviso de Dispensa Eletrônica, eDOC 72FF860D;
- Despacho Dispensa Eletrônica n.º 282/2025/DENL/SML, eDOC 7B661295;
- Comprovação da Disponibilidade Orçamentária - Controle da Execução Orçamentária - CEO - DESTAQUE e Nota de Pré Empenho;
- Despacho n.º 16/2025/DIALE/SEMED, eDOC AC29F87A.

É o relatório.

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER

A presente manifestação jurídica tem o escopo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, 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 às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente

impostos. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação (Acórdão n.º 1492/2021 - TCU PLENÁRIO).

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n.º 14.133/2021.

Finalmente, é nosso dever salientar que a análise e as observações são feitas com base na legislação vigente e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada (ordenador de despesa) a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações sob sua inteira responsabilidade.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL

Em regra, **as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório**, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A referida exigência é requisito para a realização de contratações com a Administração Pública, **sendo permitido que seja afastada em situações regulamentadas em lei**, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, que diz:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do

cumprimento das obrigações. **(grifo nosso)**.

Conforme se infere, **as contratações públicas deverão ser realizadas mediante prévio procedimento de licitação pública, salvo hipóteses previstas em legislação específica**, sendo conferido ao agente administrativo o poder discricionário de dispensar ou não a licitação de acordo com o caso em concreto, devendo ser observada a conveniência para o interesse público.

Importante destacar, que a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), previu, em seu art. 75, algumas hipóteses de dispensa de licitação, dentre elas a **dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública**, como podemos ver no inciso VIII, senão vejamos:

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 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;

Podemos destacar que nas hipóteses descritas acima a licitação é dispensável, no entanto, devem ser atendidas algumas condições, exigidas a caracterização da urgência de atendimento de situação que possa prejudicar a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, conforme se vê abaixo:

- situação emergencial ou calamitosa;
- urgência de atendimento a situação de risco a prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
- contratação direta como meio adequado para afastar o risco;
- contratação somente das parcelas necessárias à

eliminação do risco;

- contratação com prazo máximo de 1 (um) ano a contar da data da emergência.

Assim, deve ser evidenciada situação que necessita de atendimento urgente em razão do risco de prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Por outro lado, é imprescindível que se evidencie o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

Sobre a justificativa da contratação, importante reforçar que, no caso de contratação direta baseada na situação emergencial, os serviços devem ser restritos àqueles estritamente necessários para debelar os riscos de danos e o perigo para a continuidade dos serviços públicos. Isto significa que na formulação dos serviços demandados, a Administração deve zelar para incluir apenas aqueles que possam ser contratados minimamente antes de futura e efetiva licitação (parcela mínima necessária), se houver, o que induz à percepção de que, mesmo não sendo ideal, a contratação emergencial é apenas uma opção para que em um eventual processo licitatório haja estudo mais aprofundado para atendimento total da necessidade administrativa. É possível, por isso, que na licitação haja maior incremento dos serviços, se for o caso.

Para ilustrar esse entendimento, registra o Acórdão TCU nº 943/2011 - Plenário, plenamente aplicável à nova legislação, no sentido de que a dispensa emergencial deve restringir-se “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”.

Conclui-se, portanto, que conforme dispõe o referido dispositivo legal, há possibilidade da dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento na ocasião que possa causar prejuízo ou até mesmo comprometer a continuidade dos serviços públicos e a segurança de pessoas, das obras, dos serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado a partir da data de ocorrência da emergência ou da calamidade.

Para fins da dispensa de licitação, a Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu, ainda, alguns **requisitos e procedimentos específicos** a serem observados para garantir a legalidade do ato, conforme a seguir:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida

no art. 23 desta Lei;

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

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 174.

(...)

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

(...)

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

Uma vez observadas, no que couber, as disposições legais retromencionadas, preenchidos estarão todos requisitos legais essenciais para a caracterização e regularidade da dispensa.

Entretanto, ressaltamos que a **inobservância de quaisquer desses requisitos, sem a devida motivação, poderá caracterizar uma dispensa indevida e ensejar a responsabilização tanto do contratado como do agente público**, conforme estabelecido no artigo 73 da Lei n.º 14.1333/2021, abaixo descrito:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

3. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Segundo justificativa apresentada nos autos pela SEMED, a pretensa contratação em caráter emergencial encontra-se motivada em virtude da necessidade de zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais referentes aos programas e projetos de alimentação escolar, por meio da Divisão de Alimentação Escolar, tem como competência garantir o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.

Considerando ainda a Lei nº 11.947/2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e que institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar em seu Art. 2º, estabelece que é uma diretriz da alimentação escolar a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública da educação básica.

Considerando ainda o Art. 208, Inciso VII, da Constituição Federal, é dever o estado: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Considerando que esta Secretaria Municipal de Educação solicitou em 15 de outubro de 2024 a implantação da ata de registro de preço, resultando na autuação do processo nº 00-60051811/2024-86 que tem como objeto a IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PERMANENTE - SRPP PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS, autuado em 01 de novembro, até a presente data se encontra em trâmites administrativos para fins licitatórios, mas que as unidades escolares do município de Porto Velho iniciaram o ano letivo em 10 de fevereiro de 2025 e o estoque de gêneros alimentícios atual das unidades escolares da zona rural é insuficiente para atender a oferta adequada de alimentação escolar.

Sendo assim é de extrema importância que as unidades escolares da zona rural do município tenham mecanismos para que seja realizada a aquisição de gêneros alimentícios para garantir a continuidade do fornecimento da alimentação escolar e não haja prejuízos aos alunos da rede municipal.

No caso concreto, ante a motivação trazida aos autos, este órgão de assessoramento jurídico, não vê óbice quanto a pretensão, visto que a situação emergencial ora descrita, aparentemente, se amolda a hipótese de contratação direta por dispensa de licitação com fundamento no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021. Ressaltamos que a responsabilidade pelas justificativas apresentadas é exclusiva do agente competente, não cabendo a este consultivo a análise de mérito do ato, em consonância com o Acórdão 1492/2021 - TCU PLENÁRIO.

Em relação a **conformidade da instrução processual aos documentos exigido nos incisos I a VIII do art. 72**, aparentemente, encontra-se **regular**, conforme se infere a seguir:

a) Constam dos autos Documento de Formulação de Demanda (eDOC C08123BB), Estudo Técnico Preliminar (Justificativa Dispensa com base no art. 14, inciso II da IN Nº 58/202 - DOC 91954A17), Análise de Risco (eDOC E6E7EB5C) e Termo de Referência (eDOC 41AEA3EF), os quais, em suma, aparentam contemplar os elementos mínimos legais para caracterizar o objeto requisitado. Ressaltamos que os referidos documentos tratam-se de peças técnicas que não estão abrangidas dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do

órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público;

b) Constam nos autos a Estimativa da Despesa, conforme Levantamento de Preços e Quadro Comparativo (eDOC 6EC8B68B; eDOC 5D2E8EA8). Em relação a avaliação do preço estimado, por não ser de competência deste órgão de assessoramento jurídico, presume-se que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pela referida comissão, sob sua inteira responsabilidade;

c) NÃO consta nos autos a comprovação da Disponibilidade Orçamentária compatível com o valor da pretensa despesa, conforme prevê o inciso IV, do art. 72 da Lei 14.133/2021;

d) Consta nos autos a autorização do Ordenador de Despesa, que valendo-se do poder discricionário que lhe é facultado por lei, deliberou pela continuidade do procedimento de contratação na modalidade de dispensa de licitação em caráter emergencial, conforme Termo de Referência (eDOC 41AEA3EF).

4. DO INSTRUMENTO DE CONTRATO

Finalmente, segundo consta do Termo de Referência, a pretensa contratação será instrumentalizada por **Contrato**, conforme permissivo legal previsto no inciso I do art. 92:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Compulsando os autos, verificamos que a **Minuta de Contrato (eDOC 72FF860D)**, aparentemente, contempla as cláusulas mínimas exigíveis para o objeto sob análise.

Outrossim, alerta-se que o contrato emergencial é provisório e improrrogável por força da disposição do artigo 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, **devendo ter o prazo máximo de até 1 (um) ano a contar data da emergência**, ou seja, deve ser restrito ao prazo mínimo necessário para atendimento da situação de emergência, ou até que se conclua eventual licitação para o mesmo objeto.

Dessa forma, inobstante se possa arguir seja possível contratar em prazo menor e prorrogar até o limite de um ano, recomenda-se, por cautela, face a redação literal, que o contrato seja firmado pelo prazo certo e estimado, considerando a inviabilidade de prorrogação.

No presente caso, a Administração previu uma contratação inicial de **03 (três) meses, e será extinto antecipadamente sem ônus para o município com a conclusão do procedimento licitatório ordinário, conforme estabelecido Termo de Referência.**

5. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE GASTOS PÚBLICOS - SGP

Compulsando os autos, constata-se que a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos - SGP, no exercício de suas atribuições legais, atestou que o presente processo de despesa foi devidamente instruído, bem como manifestou-se favorável a realização da despesa, conforme **Despacho Fundamentado (eDOC 28D81667)**.

6. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE MUNICIPAL DE LICITAÇÕES - SML

Conforme se infere dos autos, a Superintendência Municipal de Licitações - SML, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise processual (eDOC 7B661295), o levantamento de mercado (eDOC 6EC8B68B; eDOC 5D2E8EA8), e a elaboração do Termo de Referência Definitivo (eDOC 41AEA3EF)**.

CONCLUSÃO

Considerando o disposto na Lei n.º 14.133/2021 em relação a realização de contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor da despesa, bem como, considerando que a instrução processual, aparentemente, contempla os requisitos mínimos exigidos nesta norma, entendemos que a secretaria interessada tem base jurídica para contratar por dispensa de licitação.

Entretanto, no intuito de assegurar a devida instrução processual, elencamos as seguintes RECOMENDAÇÕES:

- a) Providenciar a divulgação do aviso de contratação direta no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 75, § 3º, e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;**
- b) Promover a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**
- c) Instruir os autos com a justificativa dos preços e a razão da escolha do contratado, conforme exigido nos incisos VI e VII, do art. 72, da Lei 14.133/2021;**
- d) Providenciar a juntada de comprovação da disponibilidade dos recursos orçamentários, por meio de documento hábil ou apresentação da justificativa pertinente;**
- e) Providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta ou o extrato**

decorrente do contrato no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

f) Encaminhar a minuta de contrato em formato editável no email pgmconveniosecontratos@gmail.com para elaboração do contrato junto a empresa selecionada.

Por fim, enfatizamos que este parecer é meramente opinativo, sendo de responsabilidade dos respectivos órgãos competentes e do ordenador de despesa da secretaria interessada o atendimento das recomendações acima. **Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada,** consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei n.º 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos.

Ante o exposto, encaminhamos os autos a SML para adoção das providências necessárias.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho-RO, 21 de Março de 2025.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 21/03/2025, 14:14:23