PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

Parecer n.º: 231/SPACC/PGM/2025

Processo n.º: 00600-00016345/2025-73

Secretaria Interessada: Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA.

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO E DIETÉTICA, PARA PREPARO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO HOSPITALAR DE FORMA CONTÍNUA, COMPREENDENDO DESJEJUM, COLAÇÃO, ALMOÇO, LANCHE, JANTAR, CEIA, FÓRMULA LÁCTEA, CAFÉ, LEITE E ÁGUA À PACIENTES, ACOMPANHANTES, SERVIDORES E RESIDENTES PLANTONISTAS NA MATERNIDADE MUNICIPAL MÃE ESPERANÇA – MMME

Senhor Secretário,

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 Contratação por Dispensa de Licitação (EMERGENCIAL) para a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de nutrição e dietética, para preparo e distribuição de alimentação hospitalar de forma contínua, compreendendo desjejum, colação, almoço, lanche, jantar, ceia, fórmula láctea, café, leite e água à pacientes, acompanhantes, servidores e residentes plantonistas na Maternidade Municipal Mãe Esperança – MMME, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde - SEMUSA, conforme Termo de Referência **(eDOC 26FFF6E3)** aprovado pelo ordenador de despesa.

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

- Ofício Interno n.º 94/2025//DIGEAS/DA/SEMUSA, eDOC 0E9B8A6B;
- Documento de Formalização da Demanda – DFD n.º002/2025, eDOC 2A48A6FD;

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 082B3DDB

- Mapa de Riscos da Contratação, eDOC 817F6298;
- Justificativa da Emergencialidade e de Dispensa de ETP, eDOC C875A741;
- Minuta de Termo de Referência n.º 028/2025, eDOC 199F01BA;
- Despacho Fundamentado n.° 571/2025/DAPD/SGP, eDOC 76F6DBDC;
- Cotações de Preços realizadas pelo DIPM/SML, eDOC 362052E5;
- Análise de Desvio Padrão, Quadro Comparativo de Preços e Check-List, eDOC FE131BC8, eDOC 53FD7F57 e eDOC 0AE360DE;
- Justificativa Circunstanciada da não possibilidade de obtenção de 03 pesquisas de preços, eDOC 95A1F89C;
- Termo de Referência n.º 028/DE/SML/PVH/2025, eDOC 26FFF6E3;
- Dispensa Eletrônica por Emergencialidade – aviso de Dispensa Eletrônica, eDOC 028257B1;
- Parecer Qualificação Econômico – Financeira, eDOC A4987746;
- Despacho Dispensa Eletrônica n.º 641/2025/DENL/SML, eDOC AF347749;
- Controle da Execução Orçamentária – CEO – DESTAQUE, eDOC C45E1693;
- Nota de Pré Empenho, eDOC A3BE7A6A;
- Despacho, eDOC 5D407CAA.

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 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 nº 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 nº 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 nº 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 recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

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 um ano, contado a partir da data de ocorrência da emergência ou da calamidade.

Para fins da dispensa de licitação, a Lei 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:**

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 082B3DDB

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 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 SEMUSA, a pretensa contratação, em caráter emergencial, encontra-se motivada em virtude da "necessidade de continuidade ininterrupta dos serviços de preparo e distribuição de alimentação hospitalar, compreendendo desjejum, colação, almoço, lanche, jantar, ceia, fórmula láctea, café, leite e água aos pacientes, acompanhantes, servidores e residentes plantonistas da Maternidade Municipal Mãe Esperança – MMME, e diante da descontinuidade do Contrato nº 05/2024/COJUSA/PGM, firmado com a empresa CALECHE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA-ME, cujo término de vigência ocorreu em 30/12/2024 sem possibilidade de renovação, torna-se imprescindível a adoção de medidas imediatas para garantir a prestação dos serviços essenciais de nutrição e dietética no ambiente hospitalar.

A demanda foi formalmente apresentada pelo Departamento de Média e Alta Complexidade (DMAC/SEMUSA), por meio do Documento de Formalização da Demanda Emergencial nº002/2025 (2A48A6FD-e), justificando a contratação direta em caráter emergencial de empresa especializada para a execução dos referidos serviços, com vistas à proteção da saúde e da vida dos usuários do sistema municipal de saúde.

Nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, é dispensável a licitação quando houver emergência ou calamidade pública que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, sendo autorizada a contratação imediata da solução para evitar a interrupção de serviços essenciais. É o caso presente.

Além disso, ressalta-se que o processo ordinário nº 00600-0037206/2023-11, autuado 06/09/2023, destinado à contratação regular e definitiva dos serviços, encontra-se ainda em fase interna, sem previsão de conclusão a tempo de evitar a lacuna contratual. Dessa forma, com fundamento nos princípios da continuidade do serviço público, do interesse público e da proteção à saúde coletiva, a SEMUSA entende que a presente contratação direta emergencial encontra-se em conformidade com a norma legal supracitada.

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 2A48A6FD), Estudo Técnico Preliminar (dispensado com base no art. 14, inciso II da IN Nº 58/202 – JUSTIFICATIVA DA DISPENSA (eDOC C875A741), Análise de Risco (eDOC 817F6298) e Termo de Referência (eDOC 26FFF6E3)**, 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

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 082B3DDB

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 **Cotações de Preços e Quadro Comparativo de Preços (eDOC 362052E5, eDOC FE131BC8, eDOC 53FD7F57 e eDOC 0AE360DE)** assinadas pela Comissão de Pesquisa Mercadológica, Sra Wanessa Sodré Barros, Sr Edson Rafael Lima Barroso Borba e Sra. Maria Helena Melo da Gama - Presidente/DIPM, que embasaram o preço estimado da despesa pelo critério de (menor preço) dos itens. 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) Consta nos autos a **comprovação da Disponibilidade Orçamentária** compatível com o valor da pretensa despesa, conforme se infere mediante o **Controle da Execução Orçamentária – CEO – DESTAQUE nº 665, (eDOC C45E1693) e Nota de Pré Empenho n.º 565/2025 (eDOC A3BE7A6A),** 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 26FFF6E3).**

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

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 082B3DDB

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 028257B1),** 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 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 **vigência inicial de 06 (seis) meses, ou até que se conclua o procedimento licitatório, o que ocorrer primeiro**, 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

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 082B3DDB

despesa, conforme **Despacho Fundamentado (eDOC 76F6DBDC).**

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 técnica processual (eDOC AF347749), bem como realizou as Cotações de Preços (eDOC 53FD7F57) e Quadro Comparativo de Preços (eDOC 0AE360DE).**

CONCLUSÃO

Considerando o disposto na Lei nº 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, § 3°, e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;**

b. **Promover o atesto que a contratada preenche os requisitos de habilitação (jurídica, fiscal, social e trabalhista) e qualificação técnica e econômico-financeira mínima necessária;**

c. **Promover a consulta da empresa selecionada junto aos cadastros de inadimplentes, a fim de aferir eventuais restrições e impedimentos de licitar ou contratar com o Poder Público;**

d. **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.**

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**

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 082B3DDB

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. **Providenciar a juntada da Nota de Empenho de despesa pretendida;**

g. **Encaminhar a minuta de contrato em formato editável no email pgmconveniosecontratos@gmail.com.**

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 nº 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, 01 de julho de 2025.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 082B3DDB

Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 02/07/2025, 14:08:17