PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 74/COJUSA/SEMUSA/2024

PARECER N.° 74/COJUSA/PGM/SEMUSA/2024

PROCESSO: 00600-00008741/2024-46-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMUSA

ASSUNTO: ANÁLISE E PARECER JURÍDICO DA DISPENSA ELETRÔNICA

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.

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, INCISO VIII DA LEI Nº14.133/2021. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMUSA. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I. RELATÓRIO

Os presentes autos foram encaminhados a esta Coordenadoria Jurídica de SaúdeCOJUSA, para fins de análise e parecer quanto ao pedido de 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, por meio de Dispensa de Licitação Emergencial com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, conforme Termo de Referência n.º 019/DENL/SML/PVH/2024, eDOC DF6F87F3.

É o breve relatório.

II. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

> assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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 se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou 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.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Há no ordenamento jurídico o dever mandamental de se promover as contratações administrativas mediante procedimento licitatório, conforme Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, e assim afirma: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. No ensinamento de Matheus Carvalho:

> (...) a Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e ferir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão não

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

> poderia deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. **A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato**, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio. Às contratações públicas, realizado em um a serie concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato. (grifo nosso)

Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração sem a prévia realização do procedimento em comento. Têm-se, então, casos em que o legislador entendeu e dispôs ao agente público a contratação direta, desde que devidamente justificada, em virtude de determinados casos não suportarem o rito e a morosidade do procedimento normal.

Nas palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira: “em determinadas hipóteses a licitação será considerada inviável por ausência de competição ou será inconveniente (ou inoportuna) para o atendimento do interesse público”. Ainda, segundo o doutrinador, os casos de contratação direta devem observar a formalização de um procedimento prévio, com a apuração e comprovação das situações de dispensa ou inexigibilidade em licitar, por meio de decisão administrativa devidamente motivada.

Traçadas linhas gerais a respeito do dever de licitar, passa-se à explanação quanto à excepcional situação de contratação direta: dispensa de licitação, que se trata o caso em comento.

III.a. Dispensa de Licitação e Requisitos Legais

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 as quais, o inciso VIII que versa sobre a possibilidade da licitação ser dispensada em razão de emergência, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos, senão vejamos:

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

> 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 nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos, existirá permissivo legal para a dispensa do certame licitatório, devendo ocorrer somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

Importante observar o prazo máximo de vigência dos contratos firmados com fundamento no art. 75, inc. VIII, da Lei nº14.133/2021 poderá ser de até 1 (um) ano, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, de forma consecutiva e ininterrupta, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, bem como está vedada a recontratação da mesma empresa tendo como fundamento o mesmo dispositivo legal.

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:
> 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;

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

> 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. 75. É dispensável a licitação:
> (...) § 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.

Assim, 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 14.133/2021, 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**. (grifo nosso)

III.b. Da Análise do Caso Concreto

Preliminarmente, no tocante a viabilidade jurídica da presente contratação, mediante dispensa, com fundamento no art. 75, VIII e § 6º da Lei nº 14.133/2021, esta Coordenadoria Jurídica, a princípio, não vê óbice quanto a pretensão, visto que a contratação por dispensa tem o objetivo de manter a continuidade dos serviços públicos, diante da iminente possibilidade de interrupção de serviços de alimentação à pacientes, acompanhantes, servidores e residentes plantonistas na Maternidade Municipal no Município de Porto Velho.

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

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

a) Constam dos autos o Documento de Formalização de Demanda e-DOC 0AE11FC0 e o Termo de Referência eDOC DF6F87F3, os quais, em suma, aparentam contemplar os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado. Quanto à elaboração de Estudo Técnico Preliminar, é facultada, conforme art. 14 da Instrução Normativa nº 58/2022; e a Análise de Risco resta ausente, o que deverá ser sanado.

b) Constam nos autos as cotações de preços e quadro comparativo de preços, realizados nos moldes legais, que embasaram o preço estimado da despesa, conforme e-doc 42AC3B43 e e-DOC D46242E5.

Ressalta-se, na oportunidade, que não submetemos à análise os aspectos referentes aos preços, bem como ao ramo de atividade das empresas, visto que a matéria é de inteira responsabilidade do DEPARTAMENTO DE DIVISÃO DE PESQUISA MERCADOLÓGICA (DIPM), que realizou a elaboração das planilhas demonstrativas de preços, conforme Cotações de Preços juntadas e Quadro Comparativo de Preços, presumindo-se que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pelo referido departamento, sob sua inteira responsabilidade;

c) Consta nos autos a comprovação da disponibilidade orçamentária, conforme se infere da Declaração Orçamentária e Financeira constante no eDOC 066F45F8.

d) Consta nos autos a autorização do Ordenador de Despesa eDOC DF6F87F3, 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 razão da urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos, conforme Termo de Referência n.º 019/SML/PVH/2024, em observância a análise da SML (eDOC 05B5E383).

III.c. Análise da Superintendência de Gastos Públicos – SGP

Compulsando os autos, constata-se que a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGP atestou que o presente processo de despesa foi devidamente instruído, bem como manifestou-se favorável a realização da despesa, conforme despacho constante no eDOC C29317C8.

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 74/COJUSA/SEMUSA/2024

III.d. 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, conforme prevê o Decreto nº 18.892/2023, procedeu a análise processual (eDOC 05B5E383), elaborou o Termo de Referência Definitivo (eDOC DF6F87F3), bem como a realização das Cotações de Preços e Quadro Comparativo de Preço (e-doc 42AC3B43 e e-DOC D46242E5).

II. 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 que a instrução processual, a princípio, contempla os requisitos mínimos exigidos nessa norma, entendemos que o Município de Porto Velho tem base jurídica para contratar por dispensa de licitação.

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

a) A secretaria deverá justificar/demonstrar que observou o disposto no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021;
b) Juntar aos autos Análise de risco;
c) 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;
d) Instruir os autos com a demonstração de que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para o objeto, conforme exigido no inciso V, do art. 72, da Lei 14.133/2021;
e) nstruir 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;
f) 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, nos moldes estabelecidos nos arts. 72,

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 74/COJUSA/SEMUSA/2024

parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo inciso III da Lei n.º 14.133/2021;

Por derradeiro, enfatizamos que este parecer é meramente opinativo, sendo de responsabilidade dos respectivos órgãos competentes e do ordenador de despesa 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, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Coordenadoria.

Ante o exposto, encaminhamos os autos ao DIGEAS para adoção das providências necessárias.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, 27 de maio de 2024.

Vinicius Rocha de Almeida
Coordenador Jurídico
COJUSA/PGM/SEMUSA

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 967D2E4D

Assinado por **Vinicius Rocha De Almeida** - Coordenador jurídico - Em: 27/05/2024, 11:29:03