

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 06032025001

MODALIDADE: DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 005/2025/PMA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU

ASSUNTO: Contratação por Dispensa de Licitação - Descrição do Objeto:

OBJETO: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE CESTAS DE ALIMENTOS PARA ATENDIMENTO DAS 2.158 FAMÍLIAS QUE ESTÃO SENDO ASSOLADAS PELO DESASTRE DA ESTIAGEM, NA ZONA URBANA, RURAL E RIBEIRINHA DO MUNICÍPIO DE ANAPU – PA, CONFORME PROCES-SO 59052.031906/2024-99 – SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.

I – CONSULTA.

Vieram os Autos a esta Assessoria para análise acerca da possibilidade de contratação através de Dispensa de Licitação para contratação emergencial de empresa para fornecimento de cestas de alimentos para atendimento das 2.158 famílias que estão sendo assoladas pelo desastre da estiagem, na zona urbana, rural e ribeirinha do município de Anapu – PA, conforme processo 59052.031906/2024-99 – secretaria nacional de proteção e defesa civil.

O Pacto a ser celebrado veio através de Dispensa de Licitação, com fundamento no art. 75, inciso VIII, Lei nº. 14.133/2021, para fins de atendimento das necessidades constantes no Plano de Trabalho da Defesa Civil, bem como de acordo com o Decreto Emergencial nº. 033/2024 do Município de Anapu, datado de 11/10/2024.

O processo foi instruído com os principais documentos, que passo a mencionar:

1. DOD (Documento de Oficialização de Demanda);
2. Plano de Trabalho da Defesa Civil;
3. Proposta Comercial;

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

4. Dotação Orçamentária;
5. Termo de Referência;
6. Autorização de Abertura de Processo Administrativo pelo Gestor;
7. Abertura de Processo Administrativo;
8. Autuação;
9. Justificativa para a Dispensa de Licitação;
10. Decreto nº. 033/2024;
11. Portaria Ministerial nº. 4127 de 12/12/2024
12. Convocação;
13. Documentos de Habilitação da Empresa;
14. Minuta do Contrato Administrativo;
15. Solicitação de Parecer Jurídico.

Desta feita, vieram os Autos por meio do Agente de Contratação para a devida apreciação e emissão de Parecer Jurídico.

Observa-se que o objeto da presente contratação menciona a necessidade de atendimento emergencial à 2.158 (duas mil e cento e cinquenta e famílias). No entanto, não se observa no mundo dos Autos a existência de qualquer Laudo ou Parecer da Secretaria responsável pela demanda acerca da comprovação de quais seriam as famílias beneficiadas com o contrato ora analisado, e nem acerca do número exato de famílias necessitadas.

Além disso, o Decreto, em seu preâmbulo, menciona que a quantidade de famílias atingidas pela estiagem corresponde a um total de 2.100 (duas mil e cem), o que equivale a, aproximadamente, mais de 10.000 (dez mil) pessoas.

Nota-se ainda que o Decreto Municipal nº 033/2024, que fundamenta a emergência, foi assinado em 11 de outubro de 2024, e possuía vigência de 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado até 180 (cento e oitenta) dias. No entanto, conforme informações presentes no processo ora analisado, não houve qualquer prorrogação do decreto, tendo a emergência cessado, portanto, em Janeiro de 2025.

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Observamos ainda a existência de Parecer Jurídico emanado pela Procuradoria Jurídica do Município de Anapu sendo favorável a utilização do recurso repassado pelo Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional, imputando ao Controle Interno a responsabilidade pela análise do procedimento de execução do recurso, sem mencionar qual a modalidade licitatória a ser adotada para o caso ora analisado.

É o breve relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos destacar que este Parecer restringe-se aos aspectos jurídicos de sua competência, não adentrando em questões financeiras, econômicas, discricionárias ou técnicas, uma vez que tais avaliações não competem a esta Assessoria.

Primeiramente, cabe-nos destacar acerca da obrigatoriedade do procedimento licitatório que decorre de mandamento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI da Magna Carta/88. Contudo, a não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional ora citado, pode acontecer, mediante casos ressalvados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Salientamos ainda o disposto no artigo 11, da Lei nº 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Faz-se necessário mencionar que vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria Lei estabelece hipóteses de dispensa de licitação autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação, conforme previsto no art. 75 da Lei nº 14.133 de 2021.

No caso ora analisado, nota-se que a Dispensa de Licitação veio a esta Assessoria Jurídica baseada na hipótese de incidência de emergência fundamentada no Decreto nº 033/2024, datado de 11/10/2024, com vigência encerrada em Janeiro de 2025. A utilização dos recursos foi regulamentada pela Portaria nº. 4127 de 12/12/2024, do Ministério de Integração e do Desenvolvimento Regional.

Acerca da dispensa emergencial, a norma esculpida no art. 75, VIII da Lei nº 14.133 de 2021 assim prevê:

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.

Nos termos do artigo acima descrito, nota-se que é inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

realizar a contratação de serviços cuja necessidade de aquisição encontra-se em urgência de atendimento.

Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho, a emergência contida no artigo acima descrito trata-se, nada mais, nada menos, do que o instituto do “estado de necessidade”. (Filho, 2021)¹

Para o Autor acima mencionado, no caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. A urgência deve ser concreta e efetiva, não se tratando de urgência simplesmente teórica.

Assim, uma contratação emergencial é juridicamente viável, desde que demonstrada a permanência da situação calamitosa e a inviabilidade de realização de processo licitatório para o atendimento da demanda.

No caso ora analisado, conforme já mencionado anteriormente, o Decreto nº. 033/2024 teve a sua vigência encerrada em Janeiro de 2025, visto que não houve a realização de qualquer prorrogação após a data acima destacada, tendo o procedimento ora analisado iniciado somente em fevereiro de 2025, ou seja, após o término da vigência do Decreto que declarou a situação de emergência no Município de Anapu.

Desta feita, entende-se, portanto, que por mais que existam sequelas da emergência anteriormente decretada, esta não possuía mais existência real quando da realização do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) pela Secretaria de Administração, visto que este foi assinado somente em 03.02.2025.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 – São Paulo.

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Em que pese a existência de Parecer da Procuradoria do Município de Anapu favorável a utilização dos recursos, este não mencionou acerca da existência de emergência, ou, até mesmo, de eventual Prorrogação do Decreto nº. 033/2024, mas ateve-se somente ao prazo para a utilização dos recursos constante na Portaria nº 4127/2024 do Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional.

Da leitura do artigo 75, VIII da Lei nº 14.133/2021 (anteriormente destacada), extrai-se que a contratação direta por emergência deve ser justificada por uma situação atual, concreta e urgente, sendo vedada a sua utilização em decorrência de ausência de planejamento ou de inércia administrativa.

Nesse sentido, com a não prorrogação do Decreto que reconhecia formalmente a situação de emergência ou calamidade, cessa automaticamente o fundamento jurídico que autorizava a contratação por dispensa emergencial, cabendo, portanto, à Administração adotar meios ordinários de contratação, nos moldes de um processo licitatório regular.

É de suma importância ressaltar que, ainda que a situação pretérita de emergência tenha deixado sequelas, tal cenário não configura, por si só, uma nova emergência, nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, salvo se demonstrada ocorrência de fato superveniente e atual, que exponha a Administração ao risco iminente de prejuízo relevante e que torne inviável a realização de procedimento licitatório, o que não se observa no caso ora analisado.

A urgência, para fins de contratação direta, exige imediatidade entre o fato gerador (evento emergencial) e a providência administrativa (contratação). A ausência de providência tempestiva por parte da Administração Pública pode, por si só, afastar o enquadramento no art. 75, VIII da Lei nº 14.133/2021.

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Ademais, não se encontram presentes nos Autos qualquer documento que comprove o número de famílias que foram atingidas pela estiagem e que precisam de prestação de serviço por parte da Administração Pública.

Conforme mencionado anteriormente, o objeto da presente contratação menciona a necessidade de atendimento emergencial à 2.158 (duas mil e cento e cinquenta e famílias), e o Decreto, em seu preâmbulo, menciona que a quantidade de famílias atingidas pela estiagem corresponde a um total de 2.100 (duas mil e cem), o que equivale a, aproximadamente, mais de 10.000 (dez mil) pessoas.

Tal divergência causa dúvidas a respeito do número de famílias necessitadas e, além disso, não se observa no presente processo a existência de qualquer Laudo ou Parecer da Secretaria responsável pela demanda acerca da comprovação de quais seriam as famílias beneficiadas com o contrato ora analisado, e nem acerca do número exato de famílias necessitadas.

Nesse contexto, à luz dos elementos constantes nos presentes autos e considerando o compromisso desta Assessoria Jurídica com os princípios da ampla concorrência e da isonomia, não se recomenda à Administração a adoção da contratação direta por dispensa de licitação. Ao contrário, orienta-se que a demanda seja atendida mediante processo licitatório regular, de modo a garantir a transparência, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria manifesta-se pela impossibilidade jurídica de realização de contratação direta com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, com fundamento nas seguintes razões:

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

1. A situação emergencial anterior foi formalmente encerrada, com o término da vigência do decreto que a reconhecia (Decreto nº 033/2024);
2. Não há fato superveniente atual e concreto que caracterize nova emergência nos termos legais;
3. A urgência deve ser atendida imediatamente após a sua caracterização, sob pena de descaracterização da excepcionalidade;

Recomenda-se, portanto, que a contratação pretendida seja promovida por meio de procedimento licitatório regular, assegurando-se o planejamento técnico adequado e a observância dos princípios que regem a Administração Pública.

Ressaltamos que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade. Ressalte-se, ainda, que a tomada de decisão acerca do procedimento a ser adotado fica a cargo do gestor.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Anapu/PA, 12 de março de 2025.

Bruno Pinheiro de Moraes
Advogado – OAB/PA 24.247

Pollyanna F. M. de Queiroz
Advogada – OAB/PA 16.107