



**PROCESSO** : 25092/2020  
**INTERESSADA** : Secretaria Municipal de Assistência Social  
**ASSUNTO** : Compra Direta de Bens e Serviços

**PARECER Nº 156/2020 – PEAA**

**Ementa:** Administrativo. Licitação e Contratos. Contratação por emergência. Calamidade Pública. Cestas básicas. Exigências. Lei n. 13.979/20. Minuta Contratual. Alterações.

**I-Relatório**

Os autos foram encaminhados a esta Especializada para fins de **manifestação jurídica acerca da viabilidade de contratação direta da empresa R e R Santos Comércio e Representações Eireli-EPP**, para contratação de 75.000 “kit cestas básicas”, conforme descrição contida no Termo de Referência (and. n. 81). Trata-se de contratação com **caráter emergencial**, destinada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, fundamentada no art. 4º da Lei n. 13.979/2020, consoante andamento n. 88.

A relação com os principais atos produzidos nos autos encontra-se no **Parecer CHEADV/SEMAS nº 781/2020 (and. n. 89)**, razão pela qual a este faço referência.

**Em síntese, é o que consta nos autos e que se faz necessário relatar. Passo à análise jurídica da matéria.**

**II- Fundamentação Jurídica**

**a) Da responsabilidade do parecerista.**

De início, convém pontuar que o parecer jurídico, no presente caso, possui caráter técnico-jurídico, de índole opinativa, tendo por finalidade o assessoramento jurídico quanto à contratação, no que tange ao procedimento adotado e à minuta do contrato. Assim



sendo, quem decide é o gestor/administrador, ao qual compete a responsabilidade pelas decisões gerenciais e/ou políticas que adota<sup>1</sup>.

Corroborando este quadro, cumpre trazer à lume a previsão do artigo 45, III, da L.C. 313/2018, o qual menciona que os procuradores desta casa detêm imunidade quanto às opiniões emitidas em pareceres jurídicos, a saber:

Art. 45. O ocupante do cargo de Procurador do Município exerce função essencial à justiça e ao controle da legalidade dos Atos da Administração Pública Municipal, gozando de independência funcional técnica/científica, bem como das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, além daquelas afetas às carreiras de Estado da Advocacia Pública, e das seguintes:

III- imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial, não podendo ser constrangido, de qualquer modo ou forma, a agir em desconformidade com a sua consciência ético profissional, sempre na defesa do interesse público;

Sendo assim, todos os apontamentos realizados, individualmente considerados ou em seu conjunto, representam a análise jurídica desta especializada sobre o prisma estritamente técnico, sendo necessário, em qualquer caso, decisão acerca da matéria.

**b) Da dispensa de licitação.**

A situação fático-jurídica, neste momento, é de calamidade pública, consoante Decreto Legislativo n. 06 de 2020 e Decreto Municipal n. 799, de 23 de Março de 2020, em razão da pandemia da doença infecciosa viral respiratória (COVID-19).

Neste sentido, foi promulgada a Lei n. 13.979/2020, com suas alterações posteriores, que previu nova hipótese de dispensa de licitação e, para esta, simplificou os procedimentos necessários, com o mote de desburocratizar as ações necessárias ao completo atendimento da situação calamitosa. Válido, pois, transcrever o dispositivo principal:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de

<sup>1</sup> MS 35196, relator Min. Luiz Fux, julgamento em 12/11/2019, na Primeira Turma do STF.



saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

Com efeito, a excepcionalidade das circunstâncias fáticas (em especial as condições de saúde e economia), as quais sociedade e Estado estão enfrentando, demanda medidas normativas rápidas e adequadas, a fim de preservar a vida humana. Objetivando este escopo, a lei acima referida trouxe duas opções ao gestor, a dispensa de licitação e o pregão com prazos e formalidades reduzidas.

A escolha da melhor forma de se atender ao interesse público primário, seja pela dispensa ou procedimento licitatório, é matéria afeta ao administrador, dentro dos limites conferidos a este pela lei, para que faça o exame da conveniência (juízo quanto às condições em que será aplicada a solução escolhida), oportunidade (juízo quanto ao momento) e proporcionalidade (adequação/necessidade/proporcionalidade entre a medida adotada e os interesses a serem protegidos).

Sobre a configuração da hipótese de dispensa, ensina Marçal<sup>2</sup>:

A Lei exige a pertinência da contratação com o atendimento da “emergência de saúde pública”. 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.

Se, **conforme juízo do gestor**, a contratação se enquadra como aquisição de bens/insumos para o enfrentamento da situação de calamidade, será admissível a hipótese de dispensa. No caso dos autos, a contratação de cestas básicas para atendimento à população em situação de vulnerabilidade social foi classificada pela SEMAS (and. 81 e 82) como medida de enfrentamento à situação de emergência em saúde pública. Foi juntado aos autos o contrato celebrado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania de Mato Grosso (and. n. 61), o que reforça as declarações do gestor, na medida em que demonstra

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas. Disponível em: <http://jbox.justen.com.br/s/Ynd6jfdCnWFwX32#pdfviewer>. Acesso em 28/04/2020 às 15:09.



ações semelhantes de outros entes políticos para minimizar os impactos negativos decorrentes da crise<sup>3</sup>.

Sendo o caso da hipótese, o art. 4º-B cria **presunção relativa** quanto às seguintes condições: a) ocorrência de situação de emergência; b) necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; c) existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; d) limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Nesta quadra, a situação de calamidade pública encontra-se reconhecida em âmbito federal, estadual e municipal, assim como consta justificativa quanto à aquisição no item 02 do TR e no and. 82.

Quanto aos requisitos necessários ao Termo de Referência, o art. 4º-E, §1º, da Lei n. 13.979/20 enuncia o rol exigido. A seguir, pois, são examinados os requisitos legalmente definidos em confrontação com os documentos inseridos nos autos:

**I - declaração do objeto;**

Itens 1, 3 e 4 do TR.

**II - fundamentação simplificada da contratação;**

Item 2 do TR e and. 82. Por questão de transparência, é razoável e necessária justificar, ainda que brevemente, as razões pelas quais a Secretaria chegou ao número de 75.000 cestas.

**III - descrição resumida da solução apresentada**

É possível inferir do Item 2 do TR e and. 82.

**IV - requisitos da contratação;**

Habilitação jurídica e fiscal demonstrada (and. n. 74 a 80, e 84 a 86) em pese ser necessária a juntada cópia legível do ato constitutivo.

**V - critérios de medição e pagamento;**

Itens 5 e 8 do TR, respectivamente.

**VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:**

<sup>3</sup> Neste sentido, também convém verificar notícias da mídia:

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/estados-preferem-cestas-basicas-a-voucher-para-combater-fome-sob-coronavirus.shtml>; <https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/governo-de-sp-doa-10-mil-cestas-basicas-para-familias-carentes-no-estado/>; Acessos em 28/04/2020 às 15:25.



Em especial, os andamentos n. 59, 60 e 62 indicam as conclusões da pesquisa de preço realizada.

**VII - adequação orçamentária.**

Solicitação financeira autorizada anexa no and. 42, com a declaração de compatibilidade orçamentária e financeira.

Em resumo, pois, **a título de complementação ao TR, verifica-se a necessidade de justificar, ainda que brevemente, a quantidade de cestas e anexar documento legível do ato constitutivo (and. 84).**

No and. 62, registrou-se que a escolha do fornecedor se deu por este apresentar a proposta mais vantajosa entre os cotados. Sobre o ponto, válido verificar o exposto no Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, que faz a orientação normativa em âmbito federal para as contratações necessárias ao enfrentamento do covid-19:

60. Quanto ao item 4, tem-se que, independentemente de previsão legal explícita, a motivação da escolha do fornecedor decorre do próprio princípio da impessoalidade, em aplicação conjunta com o princípio republicano. Não se admite que a Administração escolha o fornecedor sem a ter a obrigação de motivar, ainda que de forma sucinta e objetiva, a opção feita. Entende-se por exigência a justificativa em questão, independentemente de aplicação do art. 26 supracitado.

Foi apresentada justificativa no and. n. 62. Compete a este órgão de assessoramento jurídico fazer uma observação especial quanto à questão. Tendo e vista que os potenciais fornecedores, para fins de cotação, foram aqueles selecionados pelo responsável pela pesquisa de preços, apoiar unicamente no preço a escolha do fornecedor é algo que compromete a escolha feita. Assim, **Recomenda-se, se for possível, que seja complementado o ponto**, mediante a menção de aspectos objetivos, ainda que concisos, relacionados à escolha da empresa, a exemplo de experiência, contratações anteriores, agilidade, valor de mercado, dentre outros.

Sobre a empresa escolhida, ainda, imperioso notar que o atestado técnico juntado aos autos se refere a uma empresa privada (and. n. 85), constituída como EIRELI. Conforme art. 980-A do CC/02, o capital social máximo dessa espécie de empresa é de 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente. Ou seja, na ausência de procedimento licitatório



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

PGM – PAA

Fis. n.º \_\_\_\_\_

**Procuradoria Geral do Município**  
**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

**Celebrado o contrato, oficie-se o Ministério Público, para que tome ciência,**  
ante o disposto no art. 73, § 10º, da Lei n. 9.504/97.

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da contratação emergencial, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e de discricionariedade administrativa (conveniência e oportunidade) que ficam a cargo dos órgãos competentes deste Município.

**Eis o parecer, salvo melhor juízo.**

**Isto posto, submeto o presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, para ciência e providências subsequentes.**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos, aos 28 (vinte e oito)**  
dias do mês de abril de 2020.

**Alexandre Borges Raheto**  
Procurador do Município

Matrícula nº 1316575/OAB GO nº 45.621

Alexandre Borges Raheto  
Procurador do Município  
OAB/GO 45.621 - Matr. 1316575

**De acordo:**

  
**Nathalia Suzana Costa Silva Tozetto**

Procuradora Especial de Assuntos Administrativos

Matrícula nº 1316460 / OAB GO nº 48.577