

PARECER JURÍDICO - SEDHAS



PARECER ADMINISTRATIVO Nº: 67/2021

PROCESSOS P148069/2021

OBJETO: AUTORIZAÇÃO PARA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 012/2021, DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 124/2020 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
REQUERENTE: SECRETÁRIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS, HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

PARECER JURÍDICO OPINATIVO - AUTORIZAÇÃO PARA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 012/2021, DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 124/2020 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - DECRETO MUNICIPAL Nº 2.386, ESTADO DE EMERGÊNCIA - DECRETO LEGISLATIVO Nº 562- AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDER AS DEMANDAS DAS UNIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento administrativo formulado pela Coordenação Assistência Social da SEDHAS, por meio do Ofício Nº 095/2021- SEDHAS, datado de 15 de março do ano de 2021, direcionado a Ilma. Secretária dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social, Sra. Andrezza Aguiar Coelho, acerca da **AUTORIZAÇÃO PARA ADESÃO** a Ata de Registro de Preços nº 012/2021, decorrente do Pregão Eletrônico nº 124/2020 da Secretaria Municipal de Saúde, cujo objeto é o "REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, DESTINADOS AOS PACIENTES ATENDIDOS PELA ATENÇÃO ESPECIALIZADA (CAPS E UNIDADE DE ACOLHIMENTO), DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE SOBRAL". O valor desse processo importa em **R\$ 138.501,00** (Cento e trinta e oito mil, quinhentos e um reais)

Observa ainda, que é de conhecimento deste parecerista, até a presente data, os seguintes documentos:

1. OFÍCIO Nº 95/2021 - Coordenação da Assistência Social, contendo:
 - a. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO;
 - b. TERMO DE REFERÊNCIA;
 - c. TERMO DE HOMOLOGAÇÃO DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS;
 - d. ATO DE HOMOLOGAÇÃO DE ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS;

Constam ainda, conforme informação destacada no e-mail recebido para apreciação, documentação que complementa o processo *sub examine*, as informações abaixo:

- Ofícios pedindo autorização à adesão (CELIC e SMS)
- Ofícios de resposta autorizando
- Ofício questionando a empresa se aceita fornecer
- Resposta positiva da empresa
- Publicação de realinhamento de valores das cestas, que foram de R\$106,00 para R\$136,88.
- Edital original e sua publicação
- Ata de Registro de Preços original e sua publicação
- Contrato social da empresa
- Certidões negativas (Municipal, Estadual, FGTS, Trabalhista e Dívida Ativa)
- Comprovação de CNPJ da empresa
- Foto da Fachada da empresa
- Contrato - Documentação do responsável pela assinatura do contrato (RG, CPF e comprovante de residência)

Inicialmente, destaco, no processo em análise, a existência da publicação **DOS VALORES** que foram de R\$106,00 (cento e seis reais) para R\$136,88 (cento e trinta e seis reais), necessário para o correto **REALINHAMENTO DE VALORES DAS CESTAS** considerando o valor inicial do edital original de publicação contendo o valor de R\$106,00 (cento e seis reais), possibilitando assim a requerida adesão para **AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDER AS DEMANDAS DAS UNIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL** (Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, Acolhimento Institucional de Adultos, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop e Centro de Referência de Assistência Social – CREAS), vinculadas à Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência.

Destaco ainda, o DECRETO MUNICIPAL Nº 2.386, datado de 29 de março de 2020, onde, de forma preventiva, dispõe sobre o **ESTADO DE EMERGÊNCIA NO ÂMBITO DO**

MUNICÍPIO DE SOBRAL, unifica as medidas de contingência e combate à propagação do coronavírus, trata sobre o funcionamento administrativo, e dá outras providências, sendo o mesmo confirmado pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, quinta-feira (04/03), aprovando a prorrogação até 30 de junho do presente ano, DECRETO LEGISLATIVO Nº 562, que para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, datada de 04 de maio do ano de 2020, reconhece a ocorrência de calamidade pública nos termos dos Decretos Legislativos nº 545, de 08 do mês de abril do ano de 2020, Decretos Legislativos nº 546, de 17 do mês de abril do ano de 2020 e Decretos Legislativos nº 547, de 23 do mês de abril do ano de 2020, nos seguintes municípios: Acarape, Altaneira, Barbalha, Barro, Baturité, Campos Sales, Crateús, Crato, Guaramiranga, General Sampaio, Icó, Independência, Iracema, Itapagé, Itatira, Martinópolis, Meruoca, Milagres, Milhã, Mombaça, Pambu, Paramoti, Pentecoste, Pindoretama, Ponteiros, Quixadá, Quixeré, Santa Quitéria, **SOBRAL**, Tamboril e Varjota.

Ainda em sede de necessário destaque, trago a informação da vigência da **LEI MUNICIPAL Nº 2070 DE 23 DE MARÇO DE 2021**, que autoriza o poder executivo a adotar medidas assistenciais excepcionais e econômicas, face aos estados de emergência em saúde e de calamidade pública decorrentes da pandemia do coronavírus (COVID-19).

No dispositivo acima mencionado, o legislador municipal foi específico em alguns benefícios, um deles foi justamente a CESTA BÁSICA, Vejamos:

(...)

Art. 2º Enquanto durar os estados de emergência em saúde e de calamidade pública no âmbito do Município de Sobral, estabelecidos por meio do Decreto Municipal nº 2.371, de 16 de março de 2020 e suas alterações, bem como pelo Decreto Legislativo nº 562, de 04 de março de 2021, fica o Poder Executivo autorizado a fornecer gratuitamente:

I - kits de alimentação às famílias dos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino;

II - urnas funerárias e traslado aos necessitados;

III - cestas básicas para pessoas carentes em situação de vulnerabilidade social, conforme critérios previamente estabelecidos pelo Poder Executivo;

IV - 01 (uma) cesta básica mensal ou auxílio financeiro no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais, por até 02 (dois) meses para as seguintes categorias: a) mototaxistas e taxistas cadastrados na Secretaria do Trânsito e Transporte – SETRAN.

(...)

Por fim, destaco que os números apresentados em sede de **JUJUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO**, onde apresenta especificações e quantitativos de usuários atendidos nas unidades:
(...)

FI 276
[Assinatura]
PREFEITURA DE SOBRAL

Quantitativos de usuários atendidos nas unidades

Unidade	Quantitativo atual de usuários	Capacidade máxima de atendimento	Grupo Social
Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes (01 unidade de atendimento)	05	30	Crianças e Adolescentes com direitos violados
Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop. (01 unidade de atendimento)	40	80	Pessoas em Situação de rua
Acolhimento Institucional de Adultos (01 unidade de atendimento)	15	25	Pessoas em Situação de rua institucionalizadas
Centro de Referência de Assistência Social – CREAS (06 unidades de atendimento)	30	80	Grupos de famílias com direitos violados e adolescentes com medidas sócio educativas em meio aberto.

(...)

No tocante à aquisição solicitada, no que se refere ao (Quantitativo atual de usuários) descritos acima na tabela tratam-se de quantitativos variáveis, onde são servidas diariamente: Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes e Acolhimento Institucional de Adultos, 06 refeições (café da manhã, lanche, almoço, lanche, jantar e ceia). No Centro de Referência Especializada para População em Situação de Rua - Centro Pop (café da manhã) e nos Centros de Referência de Assistência Social – CREAS (lanche), para todas as pessoas acolhidas por estas unidades

Por fim, conforme mencionado em sede de justificativa, cumpre ressaltar, que a realização de um processo licitatório dentro dos prazos legais, levará tempo até a sua conclusão, e haverá, indubitavelmente, prejuízos e comprometimento à população que se beneficiará da referida aquisição, portanto o método de Adesão de ARP atende aos preceitos fundamentais da Administração Pública, como também dispõe de procedimentos mais céleres para conseguirmos dar continuidade ao atendimento dos beneficiários dos programas e projetos executados por nossa secretaria.

[Assinatura]



Finaliza a justificativa frisando a seguinte consideração: ***“Os critérios qualitativos e quantitativos desses alimentos são definidos com base em um cardápio previamente elaborado por profissional da área, de acordo com as características do público atendido, como também atendendo aos critérios estabelecidos no art. 3º da LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. “A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.” (destaquei)***

2. DA OPINIÃO TÉCNICA JURÍDICA NÃO VINCULANTE

Inicialmente, cumpre destacar a promulgação de **NOVO DISPOSITIVO LEGAL** que trata de **LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, autuada sob nº 14.133 e datada de 1º de abril de 2021, devidamente publicada na Edição: 61-F, Seção: 1 – Extra, em 01/04/2021, considerando que o ditado dispositivo, além do atual momento embrionário, ainda se encontra em fase de transição nos termos do inciso II, do art. 193, nos sendo facultados a utilização da inteligência do dispositivo supracitado. Vejamos:

(...)

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

(...)

(destaquei)

(fonte: LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 - LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 - DOU - Imprensa Nacional)

Após o exposto, destaque que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge, na maioria dos casos, de uma breve consulta realizada por órgãos ou agentes públicos, em sede da opinião técnica jurídica não vinculante. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual, em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

Assim, em regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, de cunho pessoal do emitente, ou seja, que reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal, para aclarar e nortear o administrador que pode, seguí-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

Como bem salientado pela renomada doutrinadora Maria Sylvia Zanela Di Pietro, "o parecer não possui efeito normativo, por sim mesmo (...). É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer".

Por derradeiro, frise-se que a presente peça da lavra de advogado público tem caráter meramente opinativo acerca da viabilidade jurídica do pleito. Logo, as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora de despesas. Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal que abaixo seguem transcritas:

DECISÃO

Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).

Assim, feitos estes esclarecimentos, passa-se a análise do mérito do caso em concreto.

3. DOS FUNDAMENTOS

Aliado as considerações acima relatadas, o Decreto Federal nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, em seu art. 7º diz que:

(...)

Art. 7º. A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I- riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II- perdas: privação de bens e de segurança material; e

III- danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único: Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I - da falta de:

- a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;
(...)
IV- de desastres e de calamidade pública; e
(...)

No caso do coronavírus, principalmente no tocante a **NOVA CEPA**, há a imperiosa necessidade de contratação de pessoal para a área de saúde, criação de leitos de internação, compras de insumos e equipamentos, bem como a promoção de assistência financeira a famílias, sobretudo àquelas em contexto de maior vulnerabilidade social, e a sociedades empresárias, objetivando a manutenção de empregos, considerando a desaceleração econômica e preservação da dignidade da pessoa humana.

Denotada a gravidade da situação da saúde pública mundial e brasileira diante da nefasta disseminação do SARS-CoV-2, a declaração de calamidade pública é medida salutar, tanto que a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio do DECRETO LEGISLATIVO Nº 562, confirmou o DECRETO MUNICIPAL Nº 2.386, datado de 29 de março de 2020, onde, de forma preventiva, dispõe sobre o **ESTADO DE EMERGÊNCIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SOBRAL**.

Saliento ainda a possibilidade de Estados e Municípios, contudo, possuem competência para decretação de outro tipo de estado de emergência ou calamidade, que independe de reconhecimento expresso do Poder Legislativo. Esse decreto, de natureza executiva, visa permitir a adoção de medidas visando ao confronto direto da situação excepcional, entre as quais impor quarentena, contratar pessoal, fixar barreiras sanitárias, fechar vias, além de adquirir bens, serviços e insumos com dispensa de licitação (art. 24, IV, lei 8.666/93) etc..

Aliados as considerações trazidas acima, os benefícios assistenciais de caráter **EVENTUAL**, como o próprio nome sugere, têm caráter suplementar e provisório, portanto, são prestados aos cidadãos e às famílias pelos eventos nascimento, morte, declaradamente em situação de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública e são garantidos pelo Sistema Único de Assistência Social-SUAS, sendo prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição.

Da análise dos autos verifica-se tratar de pedido de **ADESÃO** a Ata de Registro de Preços nº 044/2020 vinculada ao Pregão Eletrônico nº 014/2020 da Secretaria da Segurança e Cidadania, em sede de justificativa, o coordenador da assistência foi claro ao ser surpreendido pelo danoso e imprevisto impacto da **NOVA CEPA** do COVID/19 quando expressou que: "**O NÚMERO DE FAMÍLIAS CADASTRADAS ESTÁ MAIOR DO QUE ESPERÁVAMOS**".

Saliento que o aporte financeiro que será utilizado, para adesão para **AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDER AS DEMANDAS DAS UNIDADES DA**

ASSISTÊNCIA SOCIAL (Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, Acolhimento Institucional de Adultos, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop e Centro de Referência de Assistência Social – CREAS), vinculadas à Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência

É cediço que, 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, XXI, CF/88 e da Lei n.º 8.666/1993.

Neste sentido, leciona o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual afirma que a licitação visa “proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares”.

Embora ocorra de forma excepcional, diante de situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de contratação direta pela Administração, sem licitação – como no caso dos art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

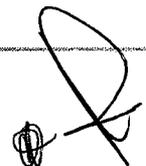
(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os 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 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

(...)

Destarte, em que pese tratar-se da possibilidade de procedimento de dispensa de licitação, já que o município se encontra em ESTADO DE EMERGENCIA, é preciso ressaltar o zelo com o erário público quando preferiu se utilizar de ADESÃO a Ata de Registro de Preços nº 044/2020 vinculada ao Pregão Eletrônico nº 014/2020 da Secretaria da Segurança e Cidadania

Ainda, é importante destacar que os requisitos legais de habilitação acerca de contratações administrativas não eximem o futuro contratado por dispensa de licitação de sua regularidade jurídica nos termos do art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93.



Aliás, nota-se que o processo deve prevê desde logo sanções aos contratados com base na Lei de Licitações, como as sanções multa, impedimento de contratar e participar de licitações.

Por fim, feita a análise acima, verifica-se que foram preenchidos os requisitos exigidos por lei.

4. CONCLUSÃO

Sendo assim, **OPINO PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA** da **AUTORIZAÇÃO PARA ADESÃO** a Ata de Registro de Preços nº 012/2021, decorrente do Pregão Eletrônico nº 124/2020 da Secretaria Municipal de Saúde, cujo objeto é o "REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, DESTINADOS AOS PACIENTES ATENDIDOS PELA ATENÇÃO ESPECIALIZADA (CAPS E UNIDADE DE ACOLHIMENTO), DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE SOBRAL", destacando que o valor desse processo importa em **R\$ 138.501,00** (Cento e trinta e oito mil, quinhentos e um reais), tudo em perfeita congruência a Lei nº. 8.666/93 e suas alterações posteriores, hipótese em que se enquadra a consulta submetida, configurando assim o interesse público da Dispensa de Licitação *sub examine*.

É o parecer opinativo, salve Melhor Juízo.

Encaminhe-se à apreciação superior.

Sobral - CE, 19 de abril do ano de 2021.

Fco. **Augusto Liberato F. de Carvalho**
Assessor Jurídico da SEDHAS
Advogado - OAB/CE nº 28.829