



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação nº 7/2020-014 SEMSA.

Objeto: Contratação emergencial de empresa especializada para realização de CONSULTAS e exames complementares, com preços praticados na TABELA UNIFICADA SUS, para atender a demanda reprimida de usuários, do Município de Parauapebas, no Estado do Pará, em cumprimento a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040.

Interessado: A própria Administração.

Vem ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo administrativo que trata da contratação emergencial de empresa especializada para realização de CONSULTAS e exames complementares, com preços praticados na TABELA UNIFICADA SUS, para atender a demanda reprimida de usuários, do Município de Parauapebas, no Estado do Pará, em cumprimento a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040, na modalidade de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

1 DO RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Saúde solicita a realização de dispensa de licitação e apresenta a seguinte justificativa: "Considerando a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040 (Anexo II), que determina a apresentação, pelo Município, do Estudo de redimensionamento dos serviços de consultas oftalmológicas no qual consta a indicação de ***solução de curto prazo a ser implantada no prazo máximo de 2 meses*** para zerar o 'estoque' de consultas existentes hoje no Município; Considerando que o processo licitatório credenciamento nº 1/2020-SEMSA, que foi anunciado anteriormente, há meses atrás, como sendo o meio mais viável economicamente para o ente público e um dos meios mais eficazes para eliminar a fila de demanda reprimida de consulta oftalmológica, teve seus atos externos anulados, conforme comprova publicação da presente data (dia 24/09/2020) no Diário Oficial da União - D. O. U (Anexo II.a); (...) Considerando que, em decorrência dos fatos expostos, a conclusão do processo licitatório credenciamento nº 1/2020-SEMSA passou a ter previsão para meados de novembro do corrente ano, tendo em vista a republicação (Anexo II.d); A diretoria de Regulação, Controle e Avaliação - DIRCA, juntamente com o Complexo Regulador - Central de Regulação de Procedimentos Ambulatoriais Especializados - CRPAE, o Setor Jurídico e de Planejamento da SEMSA solicitaram a contratação emergencial dos serviços de oftalmologia para atendimento das demandas reprimidas de consultas oftalmológicas desta Secretaria Municipal de Saúde, pelo período de 60 (sessenta) dias (memorando nº 2432/2020-SEMSA - em anexo)".

Com amparo no art. 24, IV, da Lei 8.666, a Comissão Permanente de Licitação entendeu que pelo caráter emergencial do objeto e se manifestou favorável à contratação,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



afirmando que "A escolha da (s) proposta (s) mais vantajosa (s) foi (ram) através da convocação às empresas participantes e habilitadas no processo de Credenciamento nº 001/2020 SEMSA, que ora foi anulado até a publicação do seu edital, conforme Parecer e demais documentos anexados aos autos, às empresas abaixo, tendo os serviços igualmente divididos (...); Para tanto, da convocação feita às empresas citadas acima, apenas as empresas SPINDOLA SERVIÇOS OFTALMOLÓGICOS LTDA e A & N SERVIÇOS MÉDICOS LTDA manifestaram interesse em executar o presente objeto por contratação direta. Face ao exposto, a Comissão de Licitação, depois de analisados os documentos solicitados, opina-se pela contratação das empresas: SPINDOLA SERVIÇOS OFTALMOLÓGICOS LTDA no valor de R\$ 219.581,04 (duzentos e dezenove mil e quinhentos e oitenta e um reais e quatro centavos), e A & N SERVIÇOS MÉDICOS LTDA com o valor de R\$ 219.581,04 (duzentos e dezenove mil e quinhentos e oitenta e um reais e quatro centavos), totalizando o valor geral de R\$ 439.162,08 (quatrocentos e trinta e nove reais, cento e sessenta e dois reais e oito centavos) (...)"

Constam dos autos:

- 1) Que a Secretaria Municipal de Saúde – setor interessado – emitiu o memo. nº 1048/2020 – SEMSA identificando o objeto necessário e as justificativas, bem como os prováveis contratados e o valor a ser dispendido (fls.01-02);
- 2) Projeto Básico (fls. 03-07);
- 3) Planilha de Itens (fls. 08-09);
- 4) Publicação no Diário Oficial da União do aviso de credenciamento nº 1/2020 (fls. 10);
- 5) Memo. 2432/2020 – Jurídico – SEMSA (fls. 11);
- 6) Decisão Judicial referente ao Processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040 (fls. 12-16);
- 7) Publicação no Diário Oficial do Aviso de Anulação do Credenciamento nº 1/2020 (fls. 17);
- 8) Relatório Técnico (fls. 18);
- 9) Memorando nº 502/2020 – SEMSA (fls. 19);
- 10) Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 20);
- 11) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 21);
- 12) Despacho CPL (fls. 22-24);
- 13) Convocação para manifestação de interesse na contratação direta (fls. 25-27);
- 14) Termo de Juntada de manifestações de interesse apresentadas pelas empresas (fls. 28);
- 15) Manifestação de interesse e documentação da empresa Espíndola Serviços Oftalmológicos Ltda (fls. 29-74);
- 16) Manifestação de interesse e documentação da empresa A & N Serviços Médicos Ltda (fls. 75-161);

 2



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



17) Que o Secretário Municipal de Saúde, verificando a conveniência e oportunidade da requisição, bem como declarando como necessidade emergente, autorizou a dispensa do processo referente à contratação de empresas especializadas em serviços médicos de oftalmologia (fl. 162);

18) Decreto nº 507, de 23 de Abril de 2020, que designa a Comissão Permanente de Licitação (fls. 163);

19) Que o processo foi devidamente autuado (fl. 164);

20) Que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias, tendo a Comissão Permanente de Licitação verificado e analisado o referido procedimento, entendendo tratar-se de situação emergencial (fls. 165-168);

21) A Minuta de Contrato Administrativo (fls. 169-175);

22) Parecer favorável com ressalvas da Controladoria Geral do Município (fls. 177-188);

23) E, por fim, foram juntados ao processo os documentos referentes ao cumprimento das recomendações da Controladoria Geral do Município (fls. 189-228).

Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo a esta Assessoria Jurídica para a devida análise.

É o relatório.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos 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 ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

No caso em comento, justificou-se o preço da contratação, por meio do memo. nº 1048/2020 – SEMSA e do projeto básico (fls. 01-07), que informam que serão adotados os preços praticados na Tabela Unificada SUS. Além disso, a Área Técnica anexou aos autos o quadro de quantidades e preços (fls. 08-09), em que constam os códigos da Tabela Unificada SUS de cada item que se pretende contratar.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

A definição dos custos unitários pode ser racionalizada mediante a utilização de tabelas referenciais de custos contendo composições de custo unitário padronizadas. Além disso, o uso de sistemas referenciais de custos traz segurança jurídica para orçamentistas e gestores públicos, representando um parâmetro de avaliação objetivo para os órgãos de controle, o que está sendo adotado no presente procedimento.

Não obstante, os atributos de um orçamento (especificidade, temporalidade, aproximação e vinculação ao contrato) exigem adaptações de composições referenciais padrão para ajustá-las à realidade do serviço que se está orçando, na medida em que cada orçamento é único, em função das particularidades dos serviços, métodos executivos, localização, características das empresas prestadoras de serviços e disposições contratuais.

A utilização de composições de qualquer tabela de custos necessita de conhecimentos específicos e de experiência na área para sua adequação às premissas técnicas dos serviços, logo a intenção não é adentrar na seara técnica, apenas apresentar algumas ponderações legais quanto ao tema.

Entende-se que a Secretaria Municipal de Saúde, contando com departamento competente, conhecedor da realidade de mercado, em nossa região, dos serviços que se pretende contratar, tenha feito as devidas ponderações quando da elaboração do Projeto Básico e da respectiva Planilha de Preços.

Registre-se que a elaboração da planilha de quantitativos e valores e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura deste ponto, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento, conforme acima realizado.

Cabe alertar, ainda, que conforme inteligência do art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993, nos casos de dispensa de licitação, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. Frise-se que o papel desta Procuradoria, quando da análise jurídica, é informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa de preços, conforme acima realizado.

Frise-se que a avaliação dos preços estimados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como a aceitabilidade das propostas apresentadas pelas empresas, e se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno (fls. 177-188), opinando pela continuidade do procedimento.

Pois bem, a referida dispensa objetiva a contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços médicos de oftalmologia (consultas e exames complementares) para atender a demanda reprimida de usuários, em cumprimento a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040.

O art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam: a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

"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:

[...]

XXI - ressaltados 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." (Grifamos).

Com efeito, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Assim, *in casu*, temos o fundamento jurídico explícito no *caput* e no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

"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."

Sem embargo disso, entretanto, deve-se atentar para o fato de que a dispensa de licitação em situações de emergência ou calamidade pública, assim como todas as demais hipóteses de dispensa de licitação, requer a formalização de processo administrativo próprio, com a necessidade de instrução processual e a juntada de diversos documentos, não sendo



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



dado ao gestor, a princípio, promover a contratação direta sem observância das formalidades legais e dos procedimentos de planejamento da futura contratação.

A própria Lei nº 8.666/93 deixa claro que a observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento deve-se ater à instrução processual, com suas fases, justificativas, comprovações de preços, clareza do objeto, planilha de custos, decisão da autoridade superior e publicações, visando sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

Vejamos, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho¹, *in verbis*:

"A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação.

[...] os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

[...] a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação."

Nesse passo, cotejamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União² acerca do assunto, *in verbis*:

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2000. Pág. 228/229 e 292/294.

² In Decisão nº 955/2002 – Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



"Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...)." (Grifo nosso).

Contudo, em se tratando de dispensa de licitação para contratações em casos de emergência ou calamidade pública, não há como negar que, em situações extremas, essa formalização processual completa pode vir a comprometer o pronto atendimento daquela necessidade de urgência, pondo em risco, assim, paradoxalmente, a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, bens jurídicos tutelados pelo art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993.

Acerca do conceito de emergência, leciona Marçal Justen Filho³:

"No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores".

Observa-se, assim, que a dispensa de licitação prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 pressupõe a ocorrência de situação na qual o lapso temporal necessário para realizar o procedimento licitatório em todas as suas fases viria a impedir a adoção oportuna de medidas necessárias para evitar danos irreparáveis, tornando, assim, ineficaz a contratação administrativa. Desse modo, até que fosse concluída a licitação, o dano já teria ocorrido. Em suma, trata-se de hipótese na qual não é possível ao administrador aguardar o período necessário ao trâmite normal do procedimento licitatório.

Com efeito, na hipótese de se verificar que o cumprimento do prazo máximo determinado para execução do objeto é incompatível com a realização de uma licitação, deve a Administração Pública escolher, para contratação direta, um executante (*in casu*, duas empresas) que possua capacidade jurídica, regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com a complexidade e o porte do objeto a ser executado.

Ademais, a executante há que ser de absoluta confiança, já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar. E ao dispensar a licitação para uma contratação com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social (*o interesse determinante da não realização da licitação é o interesse social e não o da Administração*), apesar da medida excepcional tomada - prejudicada ficará a parcela da sociedade envolvida, direta ou indiretamente, quando, por exemplo, a administração deixar de prestar um serviço essencial.

O Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre o assunto no acórdão n.º 1599/2011 - Plenário, TC-013.519/2005-8, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 15.06.2011:

³ [5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008. p. 292.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



"A dispensa de licitação prevista no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, cabendo a utilização do dispositivo desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Pedido de reexame interposto pelo ex-Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - (APPA) contra o Acórdão 2.659/2010, do Plenário, que tratou, originariamente, de solicitação do Congresso Nacional para que apurasse eventuais prejuízos ao patrimônio público federal, decorrentes de 'gestão temerária' e de descumprimento do Convênio de Delegação dos Portos de Paranaguá e Antonina. O recorrente manifestou inconformismo diante da multa que lhe fora aplicada por conta de processo de contratação emergencial, com dispensa de licitação, para execução de serviços de dragagem na Barra da Galheta. Por ocasião da prolação do julgado anterior, o Tribunal entendeu que a situação emergencial teria resultado da desídia administrativa, falta de planejamento e má-gestão dos recursos públicos, caso em que, nos termos do entendimento fixado na Decisão TCU 347/1994-Plenário, o gestor deveria ser responsabilizado, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo. Na presente etapa processual, a unidade técnica, ao examinar o recurso, afirmou que "não é razoável apenar o gestor por falta de planejamento", pois o próprio TCU reconheceu a necessidade urgente dos serviços de dragagem e que a falta de tais serviços decorreu de dificuldades administrativas, consoante o voto que fundamentou a deliberação recorrida. Além disso, ainda conforme a unidade técnica, a licitação instaurada pela APPA para contratar os serviços de dragagem acabou frustrada, em razão de a única concorrente habilitada ter proposto preço superior ao máximo orçado pela Administração. Finalmente, apontou a unidade instrutiva existência de entraves de cunho ambiental para a execução dos serviços. Por todas essas razões, sugeriu, por conseguinte, que o TCU desse provimento parcial ao pedido de reexame, a fim de reduzir a multa aplicada ao recorrente. Em seu voto, o relator destacou a necessidade de se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, por entender que "a contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou do bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação". Assim, com base em acórdão proferido anteriormente pelo Tribunal, fez registrar que "a situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares". (Grifo nosso)

No caso em tela, observa-se que o referido procedimento, conforme noticiado pela Autoridade Competente no memorando inicial, fundamenta-se na necessidade URGENTE de contratação emergencial de empresa especializada para realização de CONSULTAS e exames complementares, com preços praticados na TABELA UNIFICADA SUS, para atender a demanda reprimida de usuários, do Município de Parauapebas, no Estado do Pará, em cumprimento a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Consta no memorando 505/2019 que *"Considerando a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040 (Anexo II), que determina a apresentação, pelo Município, do Estudo de redimensionamento dos serviços de consultas oftalmológicas no qual consta a indicação de solução de curto prazo a ser implantada no prazo máximo de 2 meses para zerar o 'estoque' de consultas existentes hoje no Município; Considerando que o processo licitatório credenciamento nº 1/2020-SEMSA, que foi anunciado anteriormente, há meses atrás, como sendo o meio mais viável economicamente para o ente público e um dos meios mais eficazes para eliminar a fila de demanda reprimida de consulta oftalmológica, teve seus atos externos anulados, conforme comprova publicação da presente data (dia 24/09/2020) no Diário Oficial da União - D. O. U (Anexo II.a); (...) Considerando que, em decorrência dos fatos expostos, a conclusão do processo licitatório credenciamento nº 1/2020-SEMSA passou a ter previsão para meados de novembro do corrente ano, tendo em vista a republicação (Anexo II.d); A diretoria de Regulação, Controle e Avaliação - DIRCA, juntamente com o Complexo Regulador - Central de Regulação de Procedimentos Ambulatoriais Especializados - CRPAE, o Setor Jurídico e de Planejamento da SEMSA solicitaram a contratação emergencial dos serviços de oftalmologia para atendimento das demandas reprimidas de consultas oftalmológicas desta Secretaria Municipal de Saúde, pelo período de 60 (sessenta) dias (memorando nº 2432/2020-SEMSA - em anexo)".*

Como bem expressou Hely Lopes Meirelles:

"O reconhecimento da emergência é de valoração subjetiva, mas há de estar baseado em fatos consumados ou iminentes, comprovados ou previstos, que justifiquem a dispensa de licitação."

Importante frisar que a referida dispensabilidade de licitação, fundamentada no inciso IV, do art. 24, da Lei 8.666/93, condiciona-se ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- Situação de emergência ou calamidade pública que não pode ser originada, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis;
- Urgência no atendimento à situação; e
- Contratação como meio efetivo para afastar o risco.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar danos à população envolvida, sendo o procedimento de dispensa por emergência o único meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente, até que seja providenciada a licitação pelo meio convencional, entende-se possível a solicitada contratação. E, ainda, destaca-se que é a supremacia do interesse público que deve embasar a tratada contratação.

Frise-se que existe uma discussão sobre a aplicabilidade do art. 24, IV, quando a situação de emergência decorre da desídia ou incúria da Administração. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 347/94 - Plenário estabeleceu como pressuposto para aplicação do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 que *"a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, de falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis"*.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Nesse sentido, a Segunda Câmara do TCU na Decisão nº 300/95 e no Acórdão nº 771/05 destaca que a *"a falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial"*. Esta linha de entendimento fixa-se na lógica de que não pode o administrador planejar inadequadamente as suas ações e, na sequência, invocar a dispensa de licitação alegando situação de emergência. Quanto à responsabilização do administrador público, o Acórdão nº 1.490/03-2ª Câmara, considera que se a situação emergencial foi causada por inércia da administração, o agente que deu causa à situação de urgência deverá ser responsabilizado.

Em recente posicionamento o Tribunal de Contas da União confirmou seu posicionamento:

"A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno. Pedidos de Reexame interpostos pelos então Diretor-Geral e Coordenador de Administração do Hospital Federal do Andaraí questionaram deliberação pela qual o TCU, ao apreciar processo de representação, aplicara multas aos recorrentes em face de: (i) prorrogação irregular de contrato relativo à prestação de serviços de lavanderia hospitalar, após sessenta meses de sua vigência; e de (ii) sucessivas contratações emergenciais para serviços de brigadas de incêndio, sem justificativa plausível para a não realização de licitação. Analisando o feito, o relator entendeu, quanto à primeira irregularidade, não estar caracterizada a mora culposa do ex-Coordenador de Administração, por compreender que, embora tenha solicitado a prorrogação do contrato ao Diretor-Geral, "a irregularidade não pode ser atribuída a ele, que estava há pouco tempo na função e, portanto, não deu causa a situação de emergência que deu ensejo à prorrogação do ajuste ora questionada". Nesse ponto, lembrou o relator "o entendimento deste Tribunal, expresso no Acórdão 46/2002-Plenário, de que a contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, 'a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração'". No caso concreto, prosseguiu, "o ponto fulcral da presente irregularidade não foi a prorrogação contratual de per si, mas a desídia da instância administrativa do Hospital de Andaraí na adoção de providências visando à conclusão de licitação, de forma a evitar a extensão do contrato acima do prazo máximo estabelecido no art. 57 da Lei 8.666/1993". No que respeita à segunda irregularidade, entendeu o relator que os dois responsáveis tiveram tempo suficiente para a adoção de providências destinadas a evitar o descumprimento da lei, razão pela qual as razões recursais não deveriam ser providas. Nesses termos, a Primeira Câmara, acompanhando o relator, deu provimento parcial ao recurso interposto pelo Coordenador de Administração do Hospital Federal do Andaraí, reduzindo o valor da multa individual que lhe havia sido imposta, negando, contudo, provimento à peça apresentada pelo Diretor-Geral. (Acórdão 2240/2015-Primeira Câmara, TC 019.511/2011-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 28.4.2015)."

De acordo a Advocacia Geral da União, na Orientação Normativa 11:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



"A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei." (Grifo nosso)

Outros autores entendem no mesmo sentido do Tribunal de Contas e da AGU, como Rafael de Carvalho:

"A contratação emergencial é possível mesmo na hipótese em que a situação de emergência seja atribuída ao agente público (emergência "fabricada" ou "provocada"), sob pena de não se atender o interesse da coletividade. Nesse caso, todavia, a Administração, após a contratação, deverá apurar a responsabilidade do agente (ex.: agente público, por desídia, permite que a expiração do prazo de contrato em vigor, cujo objeto é o fornecimento de serviços contínuos a determinado hospital). A contratação emergencial é admitida, mas o agente deverá ser responsabilizado." ⁴

Sendo assim, é imperioso que a situação emergencial não tenha sido gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, sob pena de se responsabilizar quem lhe deu causa, na forma da lei. Nesse contexto, é necessário analisar, para fins de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou as providências cabíveis de forma tempestiva.

Por derradeiro, de acordo com a análise dos documentos, verificamos que as empresas escolhidas exercem serviços médicos de oftalmologia (consultas e exames), sendo escolhidas em razão da participação da primeira fase do Credenciamento nº 001/2020-SEMSA, que contou com a habilitação de 04 (quatro) empresas interessadas na prestação dos serviços, sendo que apenas 02 (duas) empresas manifestaram interesse em executar os serviços objetos da presente Inexigibilidade de Licitação (Espíndola Serviços Oftalmológicos Ltda e A & N Serviços Médicos Ltda), conforme declara a Comissão Permanente de Licitação.

3 DAS RECOMENDAÇÕES

Visando sanear o procedimento, fazendo com que atenda as disposições legais e jurídicas acima abordadas, recomenda-se que:

Seja anexado novo Certificado de Regularidade do FGTS da empresa Espíndola Serviços Oftalmológicos Ltda, uma vez que a certidão de fls. 46 venceu em 24/10/2020.

Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todos os documentos anexados aos autos em cópias simples.

Recomenda-se, também, que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista, bem como da certidão judicial cível negativa, e que sejam

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 1ª Ed. São Paulo: Gen/Método, 2013, p. 1129.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.

Recomenda-se, ainda, que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, seja ratificada pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 26, *caput*, da Lei nº 8.666/93).

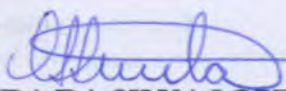
4 DA CONCLUSÃO

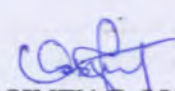
Por fim, é importante deixar claro que os pontos ora debatidos e os questionamentos levantados não visam afrontar o poder discricionário dado à Autoridade Competente, todavia, como órgão responsável pela orientação jurídica da Administração Pública Municipal, apesar do cunho opinativo e não decisório deste parecer, esta Procuradoria tem o dever de orientar o gestor a reforçar a justificativa da contratação, trazendo aos autos comprovação das alegações que amparam a pretensão.

Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, **OPINAMOS** pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, nos termos aqui colacionados, que visa a contratação emergencial de empresa especializada para realização de CONSULTAS e exames complementares, com preços praticados na TABELA UNIFICADA SUS, para atender a demanda reprimida de usuários, do Município de Parauapebas, no Estado do Pará, em cumprimento a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0811918-17.2019.8.14.0040, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 26 de Outubro de 2020.


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/MA nº 10.091


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019