



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação n° 7/2018-002 SEMSA.

Objeto: Aquisição emergencial de 10.000 (dez mil) testes rápidos de Leishmaniose Visceral Canina, para diagnóstico rápido e preciso de leishmaniose nos cães, tendo em vista o aumento do número de casos de leishmaniose em humanos nos últimos meses, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, em Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA e M. A. M. MUNIZ COMÉRCIO & SERVIÇOS EIRELI.

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o presente processo administrativo que trata da Aquisição emergencial de 10.000 (dez mil) testes rápidos de Leishmaniose Visceral Canina, para diagnóstico rápido e preciso de leishmaniose nos cães, tendo em vista o aumento do número de casos de leishmaniose em humanos nos últimos meses, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, em Parauapebas, Estado do Pará, na modalidade de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Com amparo no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, a Comissão Permanente de Licitação entendeu pela necessidade da realização do procedimento, em caráter emergencial, alegando ainda que houve a escolha da proposta mais vantajosa, decorrente de prévia pesquisa de mercado, e que os preços encontram-se compatível com a realidade mercadológica (fls. 58-59).

Constam dos autos:

- 1) Que a Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, setor interessado, emitiu o memo. n° 0432/2018, solicitando a contratação, identificando o objeto necessário, apresentando as justificativas e fundamentação legal, bem como o valor da contratação e demais condições do contrato (fls. 01-04);
- 2) Pesquisa de mercado feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 05-07);
- 3) Memorando n° 245/2018 - SEMSA/DVS/DVA, encaminhado pela Coordenadora de Vigilância Ambiental e pela Diretora do Departamento de Vigilância em Saúde, apresentando informações acerca da necessidade de aquisição dos testes, bem como alerta sobre a gravidade da doença (fls. 08-11)
- 4) Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 12);
- 5) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e Autorização para a dispensa do processo de licitação e contratação direta, após verificada a conveniência e a oportunidade, documentos estes devidamente assinados pela Autoridade Competente, Sr. Secretário Municipal de Saúde (fls. 13-14);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- 6) Decreto nº486/2018 que designa a Comissão Permanente de Licitação (fl. 15);
- 7) A Autuação do procedimento (fl. 16);
- 8) Os documentos da empresa convidada e de seu representante, bem como suas certidões de regularidade fiscal e trabalhista, balanço patrimonial, certidão de regularidade profissional e termo de abertura e encerramento do livro diário (fls. 17-57).
- 9) A manifestação da Comissão de Licitação acerca da abertura do procedimento administrativo para a contratação pretendida (fls. 58-59);
- 10) Minuta do Contrato (fls. 60-66);
- 11) Análise Técnica do Controle Interno (fls. 67-75);
- 12) Memorando nº 0197/2018 - CPL, encaminhado pela Coordenadora do Setor de Licitações e Contratos à SEMSA, requerendo o cumprimento das recomendações feitas pelo Controle Interno, seguido do Memorando nº 0468/2018 encaminhado pelo Secretário Municipal de Saúde, em resposta às respectivas recomendações (fls. 76-77).

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

É o relatório.

1. 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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1412/2014- 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. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

O TCU aplica este entendimento mesmo quando tratar-se o procedimento de dispensa de licitação fundamentada no inciso IV, do artigo 24 da Lei 8.666/93, vejamos:

"quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, é indispensável a consulta ao maior número possível de fornecedores ou executantes para o integral atendimento dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, a fim de que efetivamente possa ser selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração" (Acórdão nº 955/2011- Plenário).

"quando da aquisição de bens ou contratação de serviços com licitação dispensável, nos casos autorizados pela Lei nº 8.666/1993, realize prévia pesquisa de preços no mercado local e, em caso de necessidade de contratações diversas de mesma natureza, atente para a necessidade de revezamento de fornecedores e/ou a juntada de cotações de diferentes fornecedores nos respectivos processos, além de evitar o fracionamento de despesas, observando-se os limites do art. 24 da supracitada Lei" (Acórdão nº 1.038/2011-Plenário).

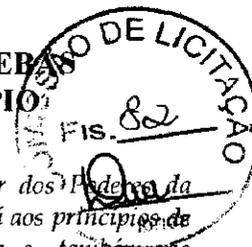
Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como se os quantitativos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu sua análise às fls. 66-74 dos autos.

Pois bem, a referida dispensa objetiva a aquisição de 10.000 (dez mil) testes rápidos de Leishmaniose Visceral Canina, com a finalidade de diagnosticar a doença em cães, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

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*:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados 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, no presente caso, 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.

No entanto, 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.

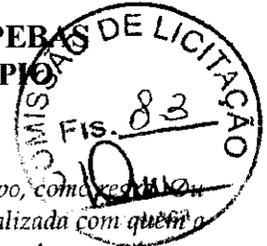
Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como qualquer outra, 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*:

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

E, por sua vez, 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;
- Urgência no atendimento à situação; e
- Contratação como meio efetivo para afastar o risco.

E, deve-se ainda destacar que é a supremacia do interesse público que embasa a exigência da tratada contratação.

No entendimento do Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral³, a contratação direta, fundamentada no inciso IV, do art. 24, da Lei 8.666/93, não é hipótese de

² In Decisão nº 955/2002 – Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação (e não *ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual*). E, em uma de suas obras⁴ este jurista disse que:

A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência. (Grifamos).

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 (no caso, uma empresa) 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.

O Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre o assunto no acórdão n.º 1599/2011 – Plenário “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”.

No caso em tela, observa-se que o referido procedimento se fundamenta na necessidade em diagnosticar os cães infectados por leishmaniose, como forma de controle e combate à doença, conforme justifica a SEMSA nos documentos apresentados.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar danos à saúde ou à vida de pessoas, considerou-se 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.

Procedendo a análise dos autos, verificamos que foram acostadas pesquisas de preços com 03 (três) fornecedores distintos, sendo escolhida a empresa M. A. M. MUNIZ COMÉRCIO & SERVIÇOS EIRELI, em virtude do menor preço ofertado. De acordo com a

³ Advogado em São Paulo. Consultor e Parecerista em Direito Administrativo. Ex-Professor de Direito Econômico na Faculdade de Direito da PUC/SP.

⁴ In Licitações nas Empresas Estatais. São Paulo: McGraw Hill, 1979, p. 54.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



análise dos documentos e certidões, verificamos que a empresa apresenta compatibilidade com o objeto pretendido.

Por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos (art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93), bem como a justificativa da escolha da executante do objeto.

2. DAS RECOMENDAÇÕES

I. Em relação às pesquisas de preços, recomenda-se que seja identificado o servidor responsável pela sua elaboração, com o respectivo número de matrícula.

II. Em relação às certidões de regularidade fiscal e trabalhista, recomenda-se que seja atualizada a certidão de regularidade perante ao FGTS-CRF, uma vez que a constante às fls. 46 encontra-se vencida.

III. Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial apresentadas.

IV. Em resposta às recomendações do Controle Interno, a Autoridade Competente da SEMSA afirma que os parâmetros estão justificados no memorando 282/2018-SEMSA/DVS/DVA, constante nos autos. Ocorre que o referido documento não foi localizado no procedimento, assim, sugerimos que seja devidamente cumprida a recomendação da Controladoria, de modo a esclarecer os parâmetros utilizados como referência para a solicitação.

V. Recomenda-se que sejam conferidos com os originais os documentos de fls. 07, 15 e 30, bem como seja devidamente assinado o documento de fls. 16.

VI. Recomenda-se que seja apresentada pela contratada, a proposta comercial detalhada devidamente atualizada, para os serviços solicitados.

VII. Caso a área técnica entenda necessário, sugerimos que seja requerido da empresa a ser contratada, o alvará de funcionamento, bem como um atestado de capacidade técnica válido, que comprove a aptidão da empresa.

3. CONCLUSÃO

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 solicitados, que visa a aquisição emergencial de 10.000 (dez mil) testes rápidos de Leishmaniose Visceral Canina, para diagnóstico rápido e preciso de leishmaniose nos cães,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

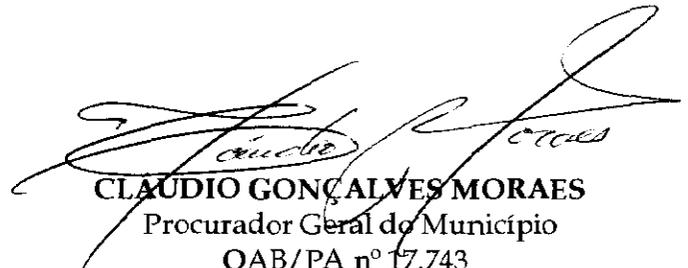


tendo em vista o aumento do número de casos de leishmaniose em humanos nos últimos meses, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, em Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 25 de julho de 2018.


TÁSSIA ISABELA PEREIRA PAIXÃO
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA nº 19.496
Dec. 1253/2017


CLAUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA nº 17.743
Dec. 001/2017