



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Procedimento de Dispensa de Licitação nº 7.2025-004 SEMSA.

Objeto: Contratação emergencial de empresa para fornecimento de medicamentos, medicamentos de controle especial, dietas enterais, parenterais e suplementos nutricionais, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde.

1. DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria, o presente processo administrativo que trata da Contratação emergencial de empresa para fornecimento de medicamentos, medicamentos de controle especial, dietas enterais, parenterais e suplementos nutricionais, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, pelo período de 06 (seis) meses, na modalidade de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Para a contratação, a Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, justificou a solicitação por meio do memorado nº 0183/2025 - GAB/SEMSA (fls. 01-07), veja:

"O município de Parauapebas, composto por 43 unidades de saúde entre UPA's, UBS's e Policlínica (excluído o Hospital Municipal, que é administrado por meio de contrato de gestão), enfrenta uma grave crise de desabastecimento de materiais e insumos médicos essenciais para a continuidade dos atendimentos à população. A falta desses itens compromete diretamente a oferta de serviços básicos de saúde, expondo pacientes a riscos elevados e inviabilizando procedimentos clínicos e hospitalares, o que agrava ainda mais a vulnerabilidade do sistema público de saúde.

Ademais, a mudança do chefe do executivo ocorrida na transição de exercício 2024/2025, impossibilitou a realização de um planejamento prévio adequado pelos novos gestores e a gestão contínua dos contratos vigentes, resultando no encerramento ou interrupção de fornecimentos indispensáveis para o atendimento diário das demandas. Considerando a urgência e a essencialidade do fornecimento desses materiais para a preservação da saúde e da vida da população, faz-se necessária a adoção de medidas emergenciais, nos termos da Lei nº 14.133/2021, que ampara contratações destinadas a suprir necessidades inadiáveis decorrentes de situações excepcionais.

Assim, com base nos princípios da eficiência e continuidade do serviço público, é necessária a realização de processo emergencial para aquisição imediata dos materiais e produtos necessários ao pleno funcionamento das unidades de saúde. A medida visa a proteção à vida e à saúde da comunidade do Município de Parauapebas/PA. Entre 2022 e 2024, a população passou de 267.836 para 298.854 habitantes, um aumento de 31.017 pessoas, equivalente a 11,58%. Esse crescimento resultou na ampliação da demanda por diversos serviços.

a solicitação, consta o Relatório Técnico da Diretoria de Assistência Farmacêutica, emitido com base em dados da transição de governo e início da nova gestão, o qual expõe



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



as informações que caracterizam urgência de atendimento da situação que pode ocasionar prejuízo e comprometer a continuidade dos serviços públicos de atendimento médico-hospitalar deste município, bem como justifica a presente contratação nos termos do que possibilita o art. 75, VIII da Lei nº 14.133/2021.

Corroborar, ainda nesse sentido, o Memorando nº 1477/2025-DA/SEMSA contendo informações e documentos anexos, que atestaram e notificaram a gestão anterior, durante todo o exercício de 2024, quanto à falta de inúmeros materiais e insumos essenciais à continuidade dos serviços prestados à população, assim como a ausência de processo administrativo em curso para a aquisição do objeto da solicitação ou contratos vigentes que possam garantir a devida assistência à população. Por esse motivo, foi autorizada ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO próprio para a apuração das responsabilidades, para averiguar os fatos e as circunstâncias das condutas dos agentes envolvidos, bem como acerca das sanções previstas na lei quanto à inexecução contratual, garantida a ampla defesa e o contraditório. Para tanto, devem ser adotados os instrumentos de apuração e de responsabilização previstos na legislação municipal pertinente, tal como a Lei Municipal nº 4.231/2002, que versa sobre o estatuto dos servidores públicos municipais, o Decreto Municipal nº 1.309/2024, que regulamenta os procedimentos específicos atinentes à gestão e à fiscalização dos contratos administrativos, dispõe sobre o procedimento preliminar e o processo de apuração de responsabilidade para aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aos licitantes e contratados, no âmbito da Administração Pública Municipal direta e indireta, o Decreto Municipal nº 1.133/2024, que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Municipal.

Cabe informar que está em andamento processo licitatório, em fase interna, na modalidade Pregão, pelo sistema de registro de preços, para atendimento da demanda pelo período inicial de 12 (doze) meses e estudo de viabilidade técnica e econômica para análise quanto à possibilidade de fornecimento continuado. No entanto, para que não haja a descontinuidade do fornecimento e estoque insuficiente, se faz necessário em caráter de urgência e inadiável a contratação atual a fim de atender a demanda até a finalização do processo.

A Secretaria Municipal de Saúde SEMSA, por se tratar de referência em saúde na região e adjacências, recebe pacientes acometidos das mais variadas enfermidades. Essa análise avulta-se como imprescindível por se tratar de produtos a serem empregados no tratamento de pessoas, cuja ausência poderá colocar em risco suas vidas, além da necessidade de abastecimento dos estoques. Isto posto, os benefícios diretos e indiretos relacionam-se essencialmente com a salvaguarda da integridade física dos pacientes, cujo tratamento e recuperação necessitam dos materiais ora licitados."

A SEMSA apresentou a justificativa para os quantitativos pretendidos através do Estudo Técnico Preliminar (fls. 199), veja:

4 - ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

Considerando a necessidade de manutenção dos serviços farmacêuticos no município, a estimativa de demanda foi realizada com base no número de unidades de saúde e, consequentemente, na quantidade de farmácias. Atualmente, a Atenção Primária à Saúde (APS) conta com 25 farmácias de dispensação, enquanto os serviços de Média e Alta Complexidade (MAC) possuem 06 farmácias com atendimentos de urgências, emergências e pacientes acamados, distribuídos entre a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), a Policlínica Municipal, Serviço de Atendimento Domiciliar (SAD), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e Centro de Testagem Anônima (CTA), já as Vigilâncias conta com farmácias, uma na Unidade de Vigilância em Zoonoses (UVZ) e a outra Vigilância Ambiental em Saúde (VAS), de uso específicos de acordo com protocolos existentes



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



Os referidos insumos farmacológicos foram definidos levando em consideração os Programas vigentes e Serviço farmacêuticos implantados e de acordo com o quantitativo de farmácias e protocolos de tratamentos instalados, bem como os parâmetros de atendimento estabelecidos na legislação do Sistema Único de Saúde, com o intuito do cumprimento de metas e indicadores, isto visto, os benefícios diretos e indiretos relacionam-se essencialmente com a salvaguarda da integridade dos pacientes, cujo diagnóstico e tratamento necessitam dos insumos solicitados.

Foram analisados os atendimentos agendados nos consultórios da Atenção Primária à Saúde (APS), bem como as urgências atendidas por demanda espontânea. Além disso, foram utilizados os registros da empresa IDS Desenvolvimento de Software Assessoria Ltda., responsável pelo monitoramento dos atendimentos em todo o município, adotou-se como referência a média de dispensação registrada pela Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), bem como pelas Unidades Básicas de Saúde e os dados de atendimento extraídos do SIS-REG, de forma a garantir a adequação do planejamento às necessidades do setor.

As quantidades solicitadas estão ajustadas às necessidades atuais, e ao modelo de gestão do CAF, no intuito de suprir a demanda de atendimentos, visando a excelência no acolhimento e no cuidado prestado aos pacientes do Sistema Único de Saúde SUS, tendo como objetivo oferecer serviços que atendam e superem as expectativas dos usuários, com eficiência, eficácia e efetividade;

O abastecimento permitirá ao CAF realizar as solicitações conforme a sua demanda, que por se tratar de material de saúde, pode variar em razão de sazonalidade das enfermidades, disponibilidade de pessoal e campanhas e outros fatores;

Os descritivos e suas especificações têm por finalidade de reduzir custos e otimizar a aplicação de recursos, evitando erros e permitindo que as aquisições se tornem coerentes e homogêneas, garantindo a identificação fácil e segura de qualquer item demandado desde o momento da compra até o seu recebimento. Foram fundamentadas em aquisições anteriores, catálogo do comprasnet (Catmat), Atas e/ou contratos de outros órgãos devidamente homologadas e de catálogos, fichas técnicas e manuais de fornecedores, representante e/ou fabricantes dos produtos em questão;

Com relação as especificações técnicas seguem planilhas descritivas em anexo do DFD.

Para a escolha das empresas as serem contratadas, a Gerente de Contratações Públicas da SEMSA afirmou que (fls. 2301-2302):

"Após a pesquisa direta com os fornecedores, o valor total da contratação foi consolidado em R\$ 12.271.795,09, (doze milhões duzentos e setenta e um mil, setecentos e noventa e cinco reais e nove centavos), conforme mapa de preços anexo ao termo de referência, tendo as empresas B L CARDOSO LTDA, D.C.S. VASCONCELOS - EPP, D. M. COMÉRCIO E SERV LTDA, DAKAR COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA, DIGEMAN DIST. GERAL DE MEDICAMENTOS ANANINDEUA LTDA, JE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, ODONTOMED DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS E MEDICAMENTOS HOSPITALARES E ODONTOLOGICOS LTDA, ORTOMEDICA DIST DE PROD ORTOPEDICOS E HOSP LTDA, PARAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA ER DE K A BARROS DIST E SERVIÇOS LIMITADA apresentado os melhores preços por item para esta contratação emergencial.

Foi aplicado o Decreto Municipal nº 464/2024 para obtenção do preço de referência da contratação, baseada em uma cesta de preços, conforme recomendação do Tribunal de Contas da União, a fim de se evitar o sobrepreço dos fornecedores finais. Segundo o



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



Decreto, serão utilizados como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 7º Na pesquisa elaborada na fase de planejamento da contratação e que estabeleceu o valor de referência da contratação, o método matemático aplicado para definição do valor estimado foi a média aritmética, tica, ou seja, a definição do valor foi calculada como o quociente entre a soma de todos os distintos valores relacionados e o número de observações envolvidas nessa soma, desconsiderando os valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados.

Na segunda parte da pesquisa, utilizando-se das pesquisas diretas com fornecedores, foi utilizada a metodologia do menor dos valores obtidos, parcelando-se o objeto da contratação a fim de ampliar a competitividade da pesquisa.

Em decorrência dos critérios adotados para a composição dos preços de referência, atestou-se que os valores estão compatíveis com os praticados no mercado durante o período em que foi realizada a pesquisa de preços, sendo desconsideradas as propostas para itens com valores que se demonstraram acima do valor estimado para a contratação. Foram considerados fracassados os itens que não obtiveram propostas, nos critérios estabelecidos, em função da ausência de propostas válidas para os mesmos, conforme declaração de pesquisa de preços.

Ressalta-se que é de total responsabilidade da SEMSA a veracidade das informações carreadas aos autos, eis que se tratam de informações técnicas da própria secretaria solicitante.

Com amparo no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21, a Gerente de Contratações Públicas da SEMSA autuou o pedido e entendeu pela necessidade da realização do procedimento, em caráter emergencial, afirmando ainda que houve a escolha da proposta mais vantajosa, decorrente de prévia pesquisa de mercado, e que os preços se encontram compatíveis com a realidade mercadológica, bem como que as empresas escolhidas atendem todos os requisitos técnicos legalmente impostos.

Consta dos autos:

1. Memorando nº 0183/2025-GAB/SEMSA, assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, constando a solicitação de contratação para aquisição emergencial de fornecimento de medicamentos, medicamentos de controle especial, dietas enterais, parenterais e suplementos nutricionais, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, no município de Parauapebas, Estado do Pará (fls. 01-07).

2. Documentos de Formalização de Demanda - DFD, encaminhado através do memo nº 0291/2025-DAF/SEMSA, devidamente assinado pelas servidoras Luciana Alves Nogueira Silva (Gerente de Assistência Farmacêutica - Portaria 0081/2025) e Rogéria Alves Carvalho (Diretora de Assistência Farmacêutica - Portaria 0143/2025) (fls. 08-11).

3. Informações Técnicas Complementares, assinada pelas servidoras Luciana Alves Nogueira Silva (Gerente de Assistência Farmacêutica - Portaria 0081/2025) e Rogéria Alves Carvalho (Diretora de Assistência Farmacêutica - Portaria 0143/2025) (fls. 12-13).

4. Relatório Técnico da Diretoria de Assistência Farmacêutica, assinado pelas servidoras Luciana Alves Nogueira Silva (Gerente de Assistência Farmacêutica - Portaria



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



0081/2025) e Rogéria Alves Carvalho (Diretora de Assistência Farmacêutica – Portaria 0143/2025) (fls. 14-41).

5. Planilha de quantitativos (fls. 20-65).

6. Memorando 1477/2025-DA/SEMSA, encaminhado pela Diretoria Administrativa/SEMSA, com levantamento de documentos e informações que subsidiaram a decisão da Autoridade Competente, pela realização da dispensa emergencial (fls. 66-67).

7. Cópia de memorandos e relatórios dos setores requisitantes no exercício de 2024, Ofícios do MPPA e consulta ao Mural de Licitações do TCMPA referente ao processo licitatório 8/2023-0008PMP (fls. 68-149).

8. Memorando interno nº 1408/2025-SEMSA, encaminhando à Diretoria de Assuntos Jurídicos o Relatórios do Fiscal dos contratos nº 20250005, 20250006, 20250007, 20250008, 20250009 e 20250010 e notificações para as contratadas (fls. 15-193);

9. Memorando interno nº 0100/2025 GAB/SEMSA, constando autorização do Secretário Municipal de Saúde, para prosseguimento do processo emergencial e abertura de processo administrativo apuratório, visando averiguar os fatos e condutas dos agentes públicos, que possam ter acarretado a situação emergencial (fls. 194).

10. Memorando nº 272/2025-GCP/SEMSA, no qual a Gerência de Contratações Públicas da SEMSA, solicita a elaboração de estudos técnicos preliminares, análise de riscos e termo de referência (fls. 195).

11. Estudo Técnico Preliminar – ETP, datado de 17/03/2025, elaborado por Alberto Sanches Oliveira, da Equipe de Planejamento das Contratações – SEMSA e responsáveis técnicos Luciana Alves Nogueira Silva (Gerente de Assistência Farmacêutica – Portaria 0081/2025) e Rogéria Alves Carvalho (Diretora de Assistência Farmacêutica – Portaria 0143/2025) (fls. 196-205).

12. Planilhas de itens, quantitativos e valores levantados, relatórios de cotações (fls. 206-353).

13. Mapa de Riscos (fls. 351-355).

14. Memorando Interno nº 314/2025 GCP/SEMSA, o qual solicita a elaboração do orçamento estimado da contratação (pesquisa de preços) (fls. 356);

15. Declaração de Pesquisa de Preços devidamente assinada pelos servidores Paulo Tony S. da Silva – Mat. DC 344/2025 e Alan de Lemos Carvalho – Diretor Administrativo – Portaria nº 010/2025 (fls. 357-365);

16. Planilha contendo o mapa de preços das propostas iniciais (fls. 366-374);

17. Ofícios iniciais enviados as empresas em 18/03/2025, seguidos das propostas das empresas Alfamed Comercial LTDA; Bragantina Distribuidora de Medicamentos LTDA; D C S Vasconcelos; D M Comércio e Serviços LTDA; Dakar Comércio e Serviços LTDA; Digeman – Distribuidora Geral de Medicamentos Ananindeua LTDA; Inovamed Distribuidora de Medicamentos LTDA; J E Comércio e Serviços LTDA; Odontomed Distribuidora de Materiais e Medicamentos Hospitalares e Odontológicos LTDA; Ortomédica Distribuidora de Produtos Ortopédicos e Hospitalares LTDA; Paramed Distribuidora de Medicamentos LTDA e R de K A Barros Distribuidora e Serviços Limitada (fls. 375-740);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



18. Memorando nº 1477/2025 – DA/SEMSA, o qual solicita análise dos documentos de habilitação e demais requisitos de contratação (fls. 741);
19. Memorando nº 0375/2025 – GCP/SEMSA, solicitando análise de habilitação técnica das empresas vencedoras no processo de contratação em tela (fls. 742);
20. Memorando nº 0384/2025 – DAF/SEMSA, solicitando a redução dos quantitativos do item Carbonato de cálcio (fls. 743);
21. Memorando nº 0483/2025 DAF/SEMSA, solicitando a exclusão de itens no quantitativo de dietas enterais e suplementos nutricionais (fls. 745);
22. Planilha final de preços (fls. 748-758);
23. Pesquisas de mercado realizadas no Painel de Preços, atas de registro de preços, Banco de preços (fls. 759-940);
24. Ofícios enviados para as empresas em 27/03/2025 e as respectivas respostas – 2ª solicitação – com preços estimados pela administração (fls. 941-998);
25. Documentos de habilitação e autenticidades das empresas vencedoras (fls. 999-2258);
26. Termo de Referência e seus anexos, datado de 23/04/2025, elaborado pela servidora Luciana Alves Nogueira Silva (Gerente de Assistência Farmacêutica – Portaria 0081/2025) e devidamente aprovado pela Autoridade Competente da SEMSA, Sr. Marcos Vinicius Soares dos Santos (fls. 2262-2294).
27. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, devidamente assinada pela Autoridade Competente (fls. 2295);
28. Autorização da Autoridade Competente da SEMSA para abertura do procedimento administrativo de Dispensa de Licitação para a contratação do objeto em tela (fls. 2296);
29. Portaria nº 024/2025, de nomeação da servidora Juliana Silva Paiva, como Gerente de Contratações Públicas (fls. 2297).
30. Autuação do Processo (fls. 2298).
31. Manifestação da Gerente de Contratação responsável pela formalização do processo (fls. 2299-2305).
32. Termo de Juntada da Portaria 575/2025 que designa a equipe de planejamento das contratações da SEMSA, Relatórios Técnicos-contábeis referentes às análises da qualificação econômico-financeira das empresas, Relatórios de análise da qualificação técnica e demais requisitos técnicos da contratação emitidos pela área demandante (fls. 2306-2370);
33. Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 2260-2261).
34. Minuta de Contrato (fls. 2371-2381).
35. Mídia Digital – CD-R, contendo documento de formalização de demanda, ETR e anexos, TR final, documentos componentes da estimativa de preços, (declaração da pesquisa de preços para composição do preço estimado e demais pesquisas do preço estimado, propostas iniciais e planilha com os melhores preços – valores vencedores), documentos referentes a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



análise técnica dos itens (registro ANVISA, Bulas/Catálogos, Atestados, Autorização de funcionamento, Alvarás Sanitários);

36. Checklist de Dispensa de Licitação, elaborado pela servidora Juliana Silva Paiva, como Gerente de Contratações Públicas (fls. 2383-2391).

37. Termo de Remessa de Processo para a Central de Licitações e Contratos (fls. 2392).

38. Despacho de encaminhamento para a Procuradoria Geral do Município (fls. 2393).

Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo à esta Assessoria Jurídica para a devida análise, nos termos do art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

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.

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

O § 4º do artigo 53 também estabelece, ainda, que a Assessoria Jurídica também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas:

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal nº 01/2011, assim dispõe:

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município: (...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e contratações diretas, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Por oportuno, destaque-se que, em se tratando de procedimento emergencial, escapa às competências desta Assessoria Jurídica a análise quanto à configuração ou não da emergência, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público. É nesse sentido, inclusive, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a atuação do órgão de assessoramento jurídico em tais casos. Confira-se:

Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952).

Assim, deixa-se assentado, desde já, que não cabe a esta Assessoria Jurídica se manifestar sobre a existência ou não da situação de emergência relatada pelo Administrador competente, que deverá se responsabilizar por suas declarações.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



3. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133/2021- CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.

Conforme o permissivo previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição da República, a Lei nº 14.133/2021 prevê, em seus artigos 74 e 75, hipóteses em que a contratação será feita de forma direta.

Assim, especificamente na ocorrência de uma situação emergencial que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, permite a contratação direta, por dispensa de licitação:

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;

Oportuno registrar que se considera como situação emergencial, asseguradora da regular dispensa de licitação, aquela que precisa ser atendida com urgência, objetivando a não ocorrência de prejuízos, não sendo comprovada a desídia do Administrador ou falta de planejamento.

É de se ter em mente que contratação direta, com base no inc. VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, visa efetivamente afastar os efeitos das emergências e não suas causas. Portanto, a possível causa da emergência deve ser apurada para que se verifique se foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipóteses ensejadoras da responsabilização do agente que deu causa.

No caso em exame, consta nos autos justificativa acerca da situação de emergência, a qual ensejou a pretensa contratação nos termos do artigo 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/2021.

Observa-se, que a SEMSA informa que o município de Parauapebas “enfrenta uma grave crise de desabastecimento de materiais e insumos médicos essenciais para a continuidade dos atendimentos à população. A falta desses itens compromete diretamente a oferta de serviços básicos de saúde, expondo pacientes a riscos elevados e inviabilizando procedimentos clínicos e hospitalares, o que agrava ainda mais a vulnerabilidade do sistema público de saúde”.

Alega, ainda, que “a mudança do chefe do executivo ocorrida na transição de exercício 2024/2025, impossibilitou a realização de um planejamento prévio adequado pelos novos gestores e a gestão contínua dos contratos vigentes, resultando no encerramento ou interrupção de fornecimentos indispensáveis para o atendimento diário das demandas. Considerando a urgência e a essencialidade do fornecimento desses materiais para a preservação da saúde e da vida da população, faz-se necessária a adoção de medidas emergenciais, nos termos da Lei nº 14.133/2021, que ampara contratações destinadas a suprir necessidades inadiáveis decorrentes de situações excepcionais”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto ao processo licitatório ordinário, informa que *"está em andamento processo licitatório, em fase interna, na modalidade Pregão, pelo sistema de registro de preços, para atendimento da demanda pelo período inicial de 12 (doze) meses e estudo de viabilidade técnica e econômica para análise quanto à possibilidade de fornecimento continuado. No entanto, para que não haja a descontinuidade do fornecimento e estoque insuficiente, se faz necessário em caráter de urgência e inadiável a contratação atual a fim de atender a demanda até a finalização do processo"*.

A Lei nº 14.133/2021 deixa claro no artigo 72, 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, formalização da demanda, estimativa da despesa, pareceres técnicos e jurídico, demonstração da compatibilidade da previsão dos recursos orçamentários, preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, razão da escolha do contratado, justificativas do preço, 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.

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 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.

No mesmo sentido, o Professor Ronny Charles Lopes Torres², ensina que:

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), o legislador ressaltou hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista neste estatuto. Vale lembrar que essas hipóteses de ressalva encontram fundamento no próprio texto constitucional uma vez que o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os contratos feitos pela Administração, já inicia seu texto resguardando "ressalvados os casos especificados na legislação".

Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica. Nesse sentido Adilson Abreu Dallari destacou que "Nem sempre, é verdade, a licitação leva a uma contratação mais vantajosa. Não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, é o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência".

Mesmo sem a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades licitatórias, a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos. Prática correta e que atende ao interesse público é a realização de pesquisa de preços com empresas do mercado, de forma a identificar o valor aproximado da contratação. Por conta disso, Marçal Justen Filho sugere que a contratação direta seria uma "modalidade anômala de licitação".

Em sua obra, o autor lembra aresto do TCU que fortalece seu entendimento: O processo administrativo pelo qual a Administração Pública - sem escolher uma das modalidades de licitação previstas na legislação - realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. No mesmo sentido, Antônio Flávio Costa, já destacava que a contratação direta não diverge da licitação, porquanto, assim como aquela, trata-se de procedimento, sendo esta a sua natureza.

Concordamos com esse raciocínio. A licitação é um trajeto entre a pretensão contratual e o fornecedor escolhido para atendê-la. Sob certo aspecto, as hipóteses de contratação direta representam formas otimizadas para percorrer este trajeto, autorizadas pelo legislador, mas que não podem se afastar das premissas básicas de um procedimento licitatório, como a busca de atendimento à finalidade pública e respeito a princípios basilares como a impessoalidade e moralidade, entre outros.

A Lei nº 14.133/21, em seu art. 72, estabelece a necessidade da realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e

² Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas/Ronny Charles Lopes Torres – 14.ed., ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 421.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



delineamento de seus parâmetros e objetivos, o que reforça a contratação direta como procedimento otimizado de "licitação".

Nesse passo, o Tribunal de Contas da União³ possui entendimento firmado de que *"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 VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, 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 Amaral⁴, a contratação direta (fundamentada no inciso VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021), não é hipótese de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação (e não basta 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 obras⁵ 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.

Para a identificação da situação de emergência, não basta que o gestor enxergue os fatos como graves, é necessário que a concretização do princípio da obrigatoriedade de licitação vá ao encontro com valores maiores perseguidos pela Administração, com o interesse público ou com o ordenamento de um modo geral.

Não há sentido a deflagração de um procedimento licitatório, com todos os melindres de sua fase interna e externa, se após o seu término de nada servir a contratação ou muitos bens e valores já estejam violados, implicando, deveras, na morosidade e ineficiência da atividade administrativa.

O administrador em casos de emergência está diante de uma problemática que deve ser resolvida segundo a perspectiva dos valores, precisa indagar se a necessidade de realização da atividade administrativa não suporta o lapso temporal para o término de um procedimento licitatório e se o não desenvolvimento da tarefa implicaria em um prejuízo evidente para o atendimento do interesse público.

³ In Decisão nº 955/2002 – Plenário.

⁴ Advogado em São Paulo. Consultor e Parecerista em Direito Administrativo. Ex-Professor de Direito Econômico na Faculdade de Direito da PUC/SP.

⁵ In Licitações nas Empresas Estatais. São Paulo: McGraw Hill, 1979, p. 54.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Observa-se, assim, que a dispensa de licitação prevista no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, 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.

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 de 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.

No caso em tela, observa-se que o referido procedimento se fundamenta na necessidade de adquirir medicamentos, medicamentos de controle especial, dietas enterais, parenterais e suplementos nutricionais, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, visto que é de extrema importância e imprescindível para o atendimento do interesse público.

Deve, no entanto, ficar devidamente documentada nos autos a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário à realização do procedimento. Nessa esteira, a Corte de Contas possui entendimento firmado no sentido de que *“nas contratações diretas fundadas em emergência, cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização do procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019- Primeira Câmara |Relator: BRUNO DANTAS)”*.

Como bem expressou Hely Lopes Meirelles⁶, *“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”*.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar graves danos à saúde das pessoas, a dispensa de licitação estará legalmente autorizada. No entanto, **à Área Técnica coube o dever de avaliar se o procedimento de dispensa por emergência é o único meio adequado, efetivo e eficiente para sanar o dano iminente**, pois caso haja outra forma de conter o dano até que seja concluída a licitação, deve ser esta a medida adotada.

⁶ MEIRELLES, Op.Cit., p. 98.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Importante destacar que, como o próprio texto legal já determina, a contratação emergencial deve se dar pelo tempo máximo para atendimento à situação emergencial. A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2988/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)".

"A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal. (Acórdão 6439/2015- Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)".

Assim, alerta-se ao administrador que a contratação emergencial não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.

Por outro lado, deve-se salientar a principal questão tratada em processos licitatórios: **o planejamento exercido pelo Órgão contratante.**

Diferente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 conferiu tratamento abrangente para a fase de planejamento, nomeada na nova Lei como fase preparatória.

Além de apontar e descrever etapas da fase de planejamento, a Lei nº 14.133/2021 deixou evidente a preocupação em torno da necessidade de os órgãos e entidades, por meio de sua alta administração, implementarem ações de governança e gestão de riscos, com o objetivo de, além de atender os objetivos expressos na Lei para os processos licitatórios, "*promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações*" (art. 11, parágrafo único).

Portanto, a nova Lei de Licitações vai muito além do planejamento individual de cada processo de contratação. Destaca o dever de boa governança sobre a atividade de contratação pública, de forma que os agentes públicos responsáveis implementem medidas, instrumentos, de programação e gestão de riscos para as contratações globalmente pensadas.

Delineado o planejamento em torno de todos os processos de contratação a serem realizados em determinado exercício, a Lei nº 14.133/21 preocupou-se também com o planejamento específico de cada contratação a ser realizada, o qual deverá estar em sintonia com os instrumentos macro de planejamento de contratações e orçamento, bem como "**abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação**", conforme dispõe o art. 18 da referida Lei:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...).

A doutrina majoritária dispõe que a nova visão de contratação pública considera o processo de forma ampla, integrada e com precisão, além de estruturada em três fases distintas:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



a fase interna, de planejamento; a fase externa, que seleciona a melhor proposta para a Administração, em termos de custo-benefício; e a terceira fase, de execução contratual.

A nova visão do processo de contratação centraliza-se na ideia de que é o planejamento a fase mais importante, ao contrário da visão tradicional, que prioriza a licitação (fase externa) ou o contrato administrativo. É principalmente na fase de planejamento que surgem os grandes problemas e dificuldades que terão de ser enfrentados, tratando-se da fase mais importante, e da qual as outras fases dependem. Essa nova visão parte da certeza de que é o planejamento (fase interna) que condiciona todas as demais fases e etapas do processo e determina ou não o sucesso da contratação.

A melhor forma de evitar as falhas mais frequentes nos processos de contratação, ocorre mediante um planejamento minucioso, que permita à Administração, em síntese: a) identificar suas principais necessidades; b) definir adequadamente os quantitativos que serão necessário para o atendimento da demanda; c) averiguar a periodicidade da contratação e o cabimento do Sistema de Registro de Preços; d) delimitar adequadamente o objeto, definindo características específicas que atendam a necessidade da instituição, mas com a devida cautela para não restringir indevidamente a competitividade; e) realizar ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação. Para o alcance desses objetivos, torna-se imprescindível a elaboração do Termo de Referência, o qual servirá de parâmetro para a elaboração do Edital, e deverá descrever, de forma precisa e adequada, quais as necessidades da Administração e os termos da contratação almejada. Portanto, o planejamento do processo licitatório é de suma importância na licitação.

Como já informado ao norte, não há nos autos informações acerca de quando surgiu a emergência que ensejou a presente contratação direta, há apenas informações quanto a necessidade e importância de manter a continuidade do fornecimento do objeto em tela, bem como que está em curso um procedimento para registro de preços para contratação do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 inovou, de forma acertada, ao prever contratação direta nos casos de emergência que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos, reconhecida pela jurisprudência como "emergência fabricada" - quando a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível e posteriormente faz uma contratação direta, ou seja, sem o devido processo licitatório, amparada em suposta situação emergencial. Isso porque, o cidadão não poderá ser prejudicado duas vezes: uma pela má gestão ou inércia do administrador e outra pela ausência da contratação.

Mesmo nestes casos, a jurisprudência do TCU, atualmente, vem admitindo, diante da análise do caso concreto, a contratação direta emergencial nos casos de falta de planejamento da Administração, responsabilizando os gestores que não providenciaram em tempo o devido processo de licitação.

Veja que o inciso VIII do artigo 75 da Nova Lei de Licitações incluiu em sua redação a ***"situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos"***. Percebe-se que a aludida Lei previu expressamente a hipótese de contratação direta quando houver risco de comprometimento da continuidade dos serviços públicos.

Assim, a Lei nº 14.133/21, através dessa previsão, evidenciou que os serviços públicos são instrumentos fundamentais para a viabilização de prestações necessárias para garantia de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



direitos fundamentais. Logo, esses serviços devem ser prestados de maneira contínua. A interrupção na prestação desses serviços pode comprometer o atendimento de necessidades fundamentais a toda coletividade, causando risco de danos relevantes.

Vale registrar, ainda, que a Lei nº 14.133/21 trouxe a previsão no §6º, do art.75, estabelecendo da forma que segue:

§ 6º “Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial”.

O citado dispositivo se refere às situações, já abordadas acima, em que a Administração não adota as providências necessárias para realização do procedimento licitatório de maneira tempestiva, deixando o prazo de um contrato se findar sem o certame necessário para celebração de um novo contrato, gerando, assim, a denominada “emergência fabricada”.

A Nova Lei, desta forma, dispõe expressamente que, existindo risco de lesão a direitos em virtude da falta de planejamento do Poder Público, que não realizou a licitação a tempo, impõe-se a efetivação da contratação direta emergencial, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à emergência.

Registre-se, nesse sentido, a doutrina de Juliano Heinen⁷:

Devemos ter em mente que esta situação de emergência não pode ser “criada”, ou seja, ela decorre de uma desídia “proposital” de uma autoridade pública, a qual deixa de tomar as medidas necessárias, quando deveria agir – “emergência fabricada” ou “emergência ficta”. Exemplo: diante de serviços contínuos e essenciais, o Poder Público deverá iniciar a licitação antes mesmo de findar o contrato em curso, e não esperar este acabar para somente então se começar a cogitar em nova contratação por meio de um certame. Veja que a calamitosa situação de ausência de tais serviços seria caso de uma “emergência” decorrente da desídia do gestor público competente a promover um regular procedimento licitatório.

No mesmo sentido, comenta Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁸:

“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. Exemplo: agente público, por desídia, permite a expiração do prazo de contrato em vigor, cujo objeto é o fornecimento de serviços contínuos a determinado hospital. No caso, o agente não adotou os procedimentos necessários à realização de nova licitação para evitar a descontinuidade do serviço, nem prorrogou o prazo do contrato. A contratação emergencial poderia ser formalizada, mas o agente deverá ser responsabilizado”.

É de assinalar, nesse aspecto, o dever de planejamento e da boa gestão dos recursos públicos, como forma de otimizar o melhor dispêndio de verba pública, garantir a

⁷ HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – Lei nº 14.133/2021. 4ª ed., rev., atual., e ampl. - São Paulo. Editora Juspodivm. 2024. p. 649.

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647484. Acesso em: 19 jan. 2024.



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



competitividade e a isonomia entre os interessados em contratar com a administração e adequar ou mesmo reduzir os gastos públicos, ante a seleção de proposta mais vantajosa no bojo de processo licitatório regular.

De acordo com as informações trazidas pela Autoridade Competente no memorando inicial que *"foi autorizada ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO próprio para a apuração das responsabilidades, para averiguar os fatos e as circunstâncias das condutas dos agentes envolvidos, bem com acerca das sanções previstas na lei quanto a inexecução contratual, garantida a ampla defesa e o contraditório. Para tanto, devem ser adotados os instrumentos de apuração e de responsabilização previstos na legislação municipal pertinente, tal como a Lei Municipal nº 4.231/2002, que versa sobre o estatuto dos servidores públicos municipais, o Decreto Municipal nº 1.309/2024, que regulamenta os procedimentos específicos atinentes à gestão e à fiscalização dos contratos administrativos, dispõe sobre o procedimento preliminar e o processo de apuração de responsabilidade para aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aos licitantes e contratados, no âmbito da Administração Pública Municipal direta e indireta, o Decreto Municipal nº 1.133/2024, que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Municipal.*

Desta forma, recomenda-se que seja conduzido o referido processo apuratório, obedecendo-se os ditames legais.

No mais, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMSA observou os contrapontos acima delineados e com relação aos itens que constam na planilha, entendeu que são todos necessários para afastar potenciais danos ao interesse público, não podendo, por ora, esperar que se finalize um processo licitatório ordinário.

4. DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA - ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 72, prevê que o processo de contratação direta, que inclui a hipótese de dispensa motivada por situação emergencial, deve ser necessariamente instruído com:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, Termo de Referência ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



No caso dos autos, foram apresentados o Documento de Formalização da Demanda, a Análise de Riscos, Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

Inobstante, acerca da fase preparatória, devemos ainda ressaltar o art. 18, *caput* e o inciso VII do *caput* do art. 12, mencionado no referido artigo, e ambos dispõem:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; (...)

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (...)

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Inicialmente, o Documento de Formalização de Demanda (DFD) é um dos pilares da nova Lei de Licitações, que estabelece um processo mais transparente e eficiente para a contratação de serviços e aquisição de bens pelo poder público. O DFD é um documento preparatório que detalha as necessidades de um órgão público antes da abertura de um processo licitatório. Ele serve como um instrumento de planejamento que assegura a definição clara dos objetivos, requisitos e critérios de seleção para a contratação desejada. Como o próprio nome já diz, é o primeiro documento para dar início a um processo de aquisição de produtos ou serviços, portanto é o documento que formaliza a demanda da unidade solicitante.

A análise de riscos, por sua vez, no âmbito da nova Lei de Licitações, constitui uma etapa do planejamento que se situa entre o estudo técnico preliminar e o Termo de Referência. Não constitui uma etapa ou parte de nenhum desses instrumentos, embora seu resultado deva ser considerado na elaboração do Termo de Referência. Identificada a melhor solução a ser contratada, deve-se retirá-la do ambiente abstrato, que somente enxerga as condições ideais de execução, e identificar quais circunstâncias supervenientes podem prejudicar o desenvolvimento da licitação e o alcance dos fins pretendidos com a contratação.

Essas ocorrências, que poderão ser de natureza institucional, de mercado, ambiente físico, econômicas, entre outras, são chamadas de *riscos*, e devem ser identificadas com base tanto na *experiência acumulada* pela Administração, no desempenho da sua atividade contratual, como também em *normas técnicas ou outros documentos* que, eventualmente, se ocupem de identificar riscos no segmento de mercado em que se insere a contratação. Uma vez levantados esses riscos, eles deverão ser organizados e devidamente tratados.⁹

⁹ O que é análise de risco e quando deve ser realizada: no ETP, TR ou em apartado? | Blog da Zênite (zenite.blog.br).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Observa-se que houve o atendimento aos incisos II e VII, do destacado art. 72 pois, conforme se depreende dos documentos de fls. 375-740, foi realizada pesquisa de mercado junto a fornecedores do ramo, pesquisas de mercado realizadas no Painel de Preços, consulta a contratações similares e Banco de preços (fls. 759-998), foi apresentada justificativa da escolha daqueles fornecedores e foram obtidos os orçamentos com menos de 6 (seis) meses de antecedência, conforme preconizado na Instrução Normativa nº 65/2021 SEGES, que estabelece o que segue:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; (...)

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Veja que o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, estabelece que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU há muito tempo 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. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 envia 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 na situação de emergência, 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).

Quanto ao atendimento do requisito previsto no inciso IV, verifica-se que consta a Indicação do Objeto e do Recurso e as Declarações de Adequação Orçamentária e Financeira, devidamente assinado pelas Autoridades Competentes (fls. 2260-2261).

Quanto a comprovação de que as futuras contratadas preenchem os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, previsto no inciso V do citado artigo 72, foi juntado aos autos os documentos de fls. 999-1258, os quais foram analisados e atestados pela área técnica da Secretaria Municipal de Saúde, conforme relatórios juntados à fls. 2311-2369 dos autos, que concluíram pelo atendimento dos requisitos para a contratação.

Frise-se que a análise da justificativa de preços, bem como a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, caberá à Controladoria Geral do Município, conforme trataremos em tópico próprio.

O inciso VI, que exige a indicação da razão da escolha do contratado, restou atendido porquanto o conjunto dos documentos referidos bem demonstrou que recaiu sobre as empresas BL CARDOSO LTDA, D.C.S. VASCONCELOS, D.M. COMÉRCIO E SERV. LTDA, DAKAR COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA, DIGEMAN - DIST. GERAL DE MEDICAMENTOS ANANINDEUA LTDA, JE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, ODONTOMED DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS E MEDICAMENTOS HOSPITALARES E ODONTOLOGICOS LTDA. ORTOMEDICA DIST. DE PROD. ORTOPEDICOS E HOSP. LTDA, PARAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA ER DE KA BARROS DIST. E SERVIÇOS LIMITADA, o que *"é plenamente justificada, considerando tanto a vantagem econômica de suas propostas quanto à conformidade documental e técnica apresentada, que atesta a sua capacidade de atenderem às necessidades específicas da administração com eficiência e qualidade"* (fls. 2302).

Quanto a necessidade de autorização da Autoridade Competente, requisito previsto no inciso VIII do artigo 72, consta nos autos, às fls. 2296, a autorização para abertura deste



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



procedimento de dispensa de licitação para contratação emergencial do objeto em tela, a qual está devidamente assinada pelo Secretário Municipal de Saúde.

E o inciso III é atendido pela emissão deste Parecer Jurídico. Desta forma, imperioso reconhecer que houve a instrução do processo de dispensa de licitação.

5. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

"Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas."

A Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

"Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...)."



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos **Órgãos Centrais** de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a **assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Portanto, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a indicação orçamentária, bem como se os quantitativos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, se manifestará quanto a regularidade das pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, averiguando, ainda, a compatibilidade dos preços apresentados com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

6. DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO - ART. 92 DA LEI Nº 14.133/2021.

Em relação à minuta do termo de contrato (fls. 2371-2381), verifica-se que, em linhas gerais, tal documento atende ao que preceitua a legislação de regência.

Considerando que a contratação em análise decorre de dispensa de licitação em caráter emergencial, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, para aquisição de medicamentos de uso essencial destinados à manutenção de serviços de saúde pública, é imprescindível que a minuta contratual observe rigorosamente os elementos obrigatórios estabelecidos no art. 92 da referida norma legal.

Mesmo nas contratações diretas, em especial as motivadas por situação emergencial, a formalização contratual deve conter todas as cláusulas essenciais, a fim de resguardar o interesse público, assegurar a adequada execução do objeto e garantir a responsabilização das partes.

Nos termos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, todo contrato administrativo deve conter cláusulas essenciais que assegurem a clareza, a segurança jurídica e a boa execução do ajuste firmado entre a Administração Pública e o particular. Nesse sentido, procede-se à análise da minuta contratual referente à contratação emergencial para aquisição de medicamentos, inclusive de controle especial, dietas enterais e parenterais, bem como suplementos nutricionais, com a finalidade de atender à demanda da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas-PA.

Constata-se que a minuta contempla, de forma satisfatória, os elementos exigidos pelo referido dispositivo legal, especialmente:

- **Objeto e seus elementos característicos** (inciso I), definido de forma clara, com a especificação dos produtos a serem fornecidos, inclusive quanto aos medicamentos sujeitos a controle especial e às fórmulas nutricionais específicas;
- **Vinculação ao processo de contratação direta** (inciso II), com menção expressa à justificativa de emergência, conforme disciplinado nos autos do procedimento de dispensa de licitação;
- **Legislação aplicável e regime de execução** (incisos III e IV), com a devida referência à Lei nº 14.133/2021 e à forma de fornecimento por entrega parcelada, conforme a necessidade da Secretaria;
- **Preço, condições de pagamento, reajuste e atualização monetária** (inciso V), com previsão clara quanto ao valor global do contrato, forma de pagamento após entrega e ausência de reajuste, por se tratar de contratação emergencial de curto prazo;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- **Prazos de entrega e recebimento dos produtos** (inciso VII), especificando cronograma para entregas conforme requisições da pasta gestora;
- **Classificação orçamentária** (inciso VIII), com a devida identificação do crédito orçamentário que suportará a despesa;
- **Direitos, responsabilidades das partes, penalidades e garantias** (incisos XII, XIII e XIV), incluindo cláusulas sobre a obrigatoriedade de substituição de produtos com vício e sanções administrativas em caso de inadimplemento;
- **Manutenção das condições de habilitação e obrigações legais** (incisos XVI e XVII), com menção à necessidade de manutenção da regularidade fiscal, trabalhista e técnica ao longo da vigência contratual;
- **Modelo de gestão do contrato** (inciso XVIII), mediante designação de fiscal técnico e administrativo para acompanhamento da execução contratual;
- **Hipóteses de extinção contratual** (inciso XIX), devidamente previstas, incluindo a possibilidade de rescisão unilateral, amigável ou por inadimplemento.

Dessa forma, verifica-se que a minuta do contrato encontra-se formalmente adequada às disposições do art. 92 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, observando os princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica na formalização da contratação emergencial em questão.

7. DAS RECOMENDAÇÕES QUANTO AO PROCEDIMENTO

I. Recomenda-se que seja tramitado, com MÁXIMA URGÊNCIA, o processo licitatório com o mesmo objeto do procedimento ora em análise, devendo ser rescindido o contrato referente a esta emergencial, tão logo seja concluído o processo ordinário.

II. Recomenda-se que a área técnica da SEMSA cuide para que a contratação direta emergencial, restrinja-se somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano alegado ao interesse público, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal, devendo-se alertar que a contratação emergencial não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.

III. Diante da informação nos autos de abertura de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade, uma vez que, no caso em comento, a dispensa emergencial decorre de falta de planejamento, recomenda-se seja informado nos autos, tão logo seja concluído, o resultado da apuração, responsabilizando quem lhe deu causa, na forma da lei.

IV. Recomenda-se que a área técnica da SEMSA certifique-se que os documentos técnicos acostados nos autos pelas empresas *B L CARDOSO LTDA, D.C.S. VASCONCELOS - EPP, D. M. COMÉRCIO E SERV LTDA, DAKAR COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA, DIGEMAN DIST. GERAL DE MEDICAMENTOS ANANINDEUA LTDA, JE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, ODONTOMED DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS E MEDICAMENTOS HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS LTDA, ORTOMEDICA DIST DE PROD ORTOPÉDICOS E HOSP LTDA, PARAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA, ER DE K A BARROS DIST E SERVIÇOS LIMITADA*, sobre qualificação econômico-financeira, qualificação técnica e demais condições para essa contratação, estão em conformidade com o



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



exigido no Termo de Referência, tendo em vista que esta Procuradoria não possui conhecimento técnico para avaliação dos referidos documentos.

V. Recomenda-se que sejam atualizadas as certidões de fls. 1006, 1093, 1094, 1199, 1200, 1326, 1437, 1438, 1446, 1465, 1593, 1594, 1623, 1741, 1793, 1952, 1953, 1977, 2077, 2081, 2082, 2183 e 2218, eis que encontram-se vencidas.

VI. Recomenda-se que seja anexado aos autos a declaração que não emprega menor de idade das empresas D C S Vasconcelos, D M Comércio e Serviços LTDA, Dakar Comércio e Serviços LTDA e J E Comércio e Serviços LTDA.

VII. Que seja juntado novo Alvará de Localização e Funcionamento da empresa J. E Comércio e Serviços LTDA, uma vez que o de fls. 1447 dos autos venceu em 31/03/2025, bem como nova Licença de Funcionamento Sanitária da referida empresa, eis que a que se encontra às fls. 1577 dos autos venceu em 31/03/2025.

VIII. Que seja juntado Alvará de Localização e Funcionamento da empresa Ortomédica Dist. De Prod. Ortopédicos e Hospitalar vigente, eis que o que consta nos autos (fls. Fls. 1602) venceu em 09/04/2025, bem como a Licença Sanitária de fls. 1651 que venceu em 31/03/2025.

IX. Que o documento de fls. 1750 referente a empresa Paramed Distribuidora de Medicamentos LTDA seja atualizado, eis que venceu em 10/04/2025.

X. Que seja juntado aos autos a certidão judicial cível negativa referente a empresa Odontomed Distribuidora de Materiais e Medicamentos Hospitalares.

XI. Que o documento de fls. 2194 referente a empresa B L Cardoso LTDA seja atualizado, eis que encontra-se vencido.

XII. Recomenda-se que sejam conferidos com os originais todos os documentos em cópia simples.

XIII. Recomenda-se, ainda que, quando da assinatura do contrato, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.

XIV. Por fim, que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, em sítio eletrônico oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021) e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, conforme art. 94 da Lei nº 14.133/21.

Ressalta-se que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

8. DA 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 VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, nos termos aqui solicitados, que visa a contratação, **em caráter de urgência**, de empresa para fornecimento de medicamentos, medicamentos de controle especial, dietas enterais, parenterais e suplementos nutricionais, para



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



atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que sejam observados todos os termos deste Parecer e que sejam cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência.

Parauapebas/PA, 05 de maio de 2025.

ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES

Assessora Jurídica de Procurador

Decreto nº 1180/2025

HYLDER MENEZES DE ANDRADE

Procurador Geral do Município

Decreto nº 004/2025



**PREFEITURA DE
PARAUAPEBAS**
Um novo tempo, uma nova história

SEMSA
Secretaria Municipal
de Saúde

Parauapebas, 05 de maio de 2025.

MEMO INTERNO: 197/2025 – GAB/SEMSA

DE: GABINETE DO SECRETÁRIO-SEMSA

PARA: GERÊNCIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS-SEMSA

Att. Sra. Juliana Silva Paiva



Assunto: Resposta as recomendações do Parecer da Procuradoria Geral do Município – PGM.
Ref.: Processo nº 7.2025-004SEMSA.

Em atenção às recomendações constantes no Parecer da Procuradoria Geral do Município – PGM, referente ao Processo na modalidade Dispensa de Licitação nº 7.2025-004SEMSA, que versa sobre a Contratação emergencial de empresa para fornecimento de materiais hospitalares, produtos para saúde, acessórios médicos, saneantes e curativos especiais para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, no município de Parauapebas, estado do Pará, informamos que:

- I. **Em atenção à recomendação I**, consta na cláusula quinta, item 5.3 da Minuta de Contrato, cláusula expressa de extinção do presente contrato ocorrerá automaticamente e de pleno direito assim que for concluído o processo licitatório destinado à contratação regular e definitiva dos serviços ora pactuados, independentemente de aviso, notificação ou indenização à Contratada.
- II. **Em atenção à recomendação II**, consta no Documento de Formalização de Demanda – DFD e demais instrumentos da fase preliminar da contratação a expressa informação de que os itens e quantitativos foram mensurados para solucionar e regularizar os estoques e cessarem os riscos à continuidade dos serviços aos pacientes;
- III. **Em atenção à recomendação III**, conforme consta no Memorando nº 100/2025/GAB/SEMSA acostado aos autos, será realizada a apuração das responsabilidades, para averiguar os fatos e as circunstâncias das condutas dos agentes envolvidos, garantida a ampla defesa e o contraditório, conforme legislação municipal pertinente, tal como a Lei Municipal nº 4.231/2002, que versa sobre o estatuto dos servidores públicos municipais, o Decreto Municipal nº 1.309/2024, que regulamenta os procedimentos específicos atinentes à gestão e à fiscalização dos contratos administrativos, dispõe sobre o procedimento preliminar e o processo de apuração de responsabilidade para aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aos licitantes e contratados, no âmbito da Administração Pública Municipal direta e indireta., o Decreto Municipal nº 1.133/2024, que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Municipal.
- IV. **Em atenção à recomendação IV**, constam relatórios técnicos contábeis de toda a qualificação econômico financeira das proponentes, que atestam a sua boa situação econômico-financeira em consonância aos requisitos exigidos para a contratação, assim como relatórios técnicos emitidos pelo setor requisitante quanto ao atendimentos dos requisitos técnicos mínimos que assegurem o cumprimento das exigências previstas para a contratação, além do relatório de processo administrativo da dispensa de licitação emitido pela Gerência de Contratações Públicas, Agente Pública responsável pelo processamento e instrução dos documentos que justifiquem e garantam a lisura de todo o processo, assim como as autenticidades das certidões e documentos suficientes e necessários para garantir a veracidade dos documentos apresentados pelas proponentes.
- V. **Em atenção às recomendações V, VI, VII, VII, IX, X, XI, XIII**, Todos os requisitos para a contratação serão atualizados/verificados antes da celebração dos contratos; Todas as certidões e documentos atualizados no ato da celebração dos contratos serão devidamente autenticados para a comprovação da sua veracidade, assim como



**PREFEITURA DE
PARAUAPEBAS**
Um novo tempo, uma nova história

SEMSA
Secretaria Municipal
de Saúde

a conferência com documento original por servidor, na impossibilidade da sua autenticidade ser realizada em sítio oficial.

- VI. **Em atenção à recomendação XII**, todos os documentos em cópias simples foram conferidos com os originais antes de sua juntada.
- VII. **Em atenção à recomendação VI**, o ato de ratificação pela autoridade superior, bem como a devida publicidade do ato no PNCP e todos os demais atos/documentos que exijam publicidade serão processados, tempestivamente;

Ante o exposto, estando devidamente observadas e atendidas às recomendações exaradas pela Procuradoria Geral do Município, solicito o prosseguimento do processo em tela, remetendo-se à análise da Controladoria Geral do Município – CGM.

Atenciosamente,

MARCOS VINICIUS
SOARES DOS
SANTOS:5269411
9204

Assinado de forma
digital por MARCOS
VINICIUS SOARES DOS
SANTOS:52694119204

Marcos Vinicius Soares dos Santos
Secretário Municipal de Saúde
Decreto nº 006/2025

