



PARECER JURÍDICO

PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº 01/2025

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 01/2025

Assunto: Parecer jurídico sobre a dispensa de licitação para contratação de serviços de saúde, fundamentado na Lei 14.133/2021, considerando a urgência, a falta de planejamento anterior e a necessidade de atender à população

1. RELATÓRIO.

A presente análise jurídica foi solicitada pela Secretária Municipal de Saúde com o intuito de obter orientação acerca da dispensa de licitação para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados na área da saúde e administração.

A referida contratação abrange a alocação de profissionais para diversas funções, incluindo enfermagem, assistência técnica, administração, serviços gerais, e transportes, e está fundamentada no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, que trata da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A situação que enseja a necessidade do parecer jurídico decorre da mudança na gestão municipal, na qual o novo prefeito encontrou a administração pública sem condições adequadas para realizar um processo licitatório sem prejudicar a população.

A gestão anterior não deixou planejamento ou contingente suficiente de profissionais na área da saúde, o que compromete a continuidade dos serviços essenciais.

Assim, a dispensa de licitação se apresenta como medida emergencial e temporária para evitar a interrupção dos serviços públicos e garantir a assistência à população.

10



Destaca-se que a contratação direta visada tem caráter emergencial, sendo justificada pela urgência na manutenção dos serviços de saúde e administrativos.

A medida visa a contratação por prazo determinado de 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias, período necessário para que a nova gestão possa regularizar a situação e planejar adequadamente a realização de concurso público ou processo seletivo simplificado (PSS).

Esta abordagem é necessária para assegurar que os serviços essenciais não sejam interrompidos, o que poderia causar danos irreparáveis à população.

A falta de planejamento e a ausência de profissionais deixadas pela administração anterior criaram um cenário crítico que exige uma resposta rápida e eficaz.

É o relatório sobre o caso ao qual passa a se manifestar.

2. ANÁLISE JURÍDICA.

2.1 DO PARECER JURÍDICO. ART. 53 DA LEI 14.133/2023.

Importa asseverar que compete a este setor da PGM prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos às questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A Procuradora incumbida do ato analisará somente as questões relativas à legalidade da minuta do edital de Pregão Eletrônico e da minuta do contrato¹, advertindo que todo procedimento licitatório

¹ 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. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (...) § 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

R



deverá observar a legislação aplicável, não lhe competindo consideração alguma acerca do mérito da contratação em análise e da discricionariedade da Administração ao traçar os parâmetros da aquisição entendidos como necessários, em especial, a formação do(s) lote(s) e item(s), os valores estimados e a forma para a respectiva execução, por exemplo.

Vale lembrar que as manifestações desta Procuradoria são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico desde que apresentadas as devidas justificativas e fundamentações.

Considerando os princípios da administração pública, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a nova gestão municipal deve atuar com diligência e responsabilidade para sanar os problemas encontrados e regularizar a situação.

A falta de planejamento da administração anterior não pode penalizar a população, que depende dos serviços essenciais de saúde e administração.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), em seus artigos 20, 21 e 22, estabelece princípios importantes que devem ser considerados pela administração pública.

O artigo 20 determina que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, a decisão que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, considerar invalidar ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar, expressamente, suas consequências jurídicas e administrativas.

O artigo 21 dispõe que a edição de normas, incluindo a interpretação e a aplicação do direito, deve considerar as consequências práticas da decisão.

termos aditivos. § 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.





Já o artigo 22 estabelece que a administração pública deve resolver conflitos de interesses de forma justa e equilibrada, buscando sempre o interesse público.

Dessa forma, a nova gestão municipal deve adotar as medidas necessárias para garantir a continuidade dos serviços essenciais, ao mesmo tempo em que regulariza as contratações e evita a penalização da população pela falta de planejamento da administração anterior.

A contratação direta por dispensa de licitação, conforme previsto no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, é a medida mais adequada para sanar os problemas imediatos, garantindo a prestação dos serviços essenciais de saúde e administração.

Por fim, é necessário ressaltar que, caso a administração municipal não tome as devidas providências para sanar os problemas encontrados e regularizar a situação, deverá ser instaurado um processo administrativo para apurar responsabilidades e penalizar eventuais responsáveis pela situação emergencial instalada.

A administração pública tem o dever de agir com diligência e responsabilidade, buscando sempre o interesse público e a prestação de serviços de qualidade à população.

Feitas as considerações iniciais, passa-se a análise das minutas de edital e de contrato.

2.1.1 PRELIMINARMENTE:

No caso em análise, a nova gestão municipal assumiu a administração em um contexto de mudança de mandato, onde a administração anterior não deixou condições adequadas para a continuidade dos serviços essenciais de saúde e administração.

A falta de planejamento e de procedimentos necessários para assegurar a continuidade desses serviços resultou em uma situação emergencial que exige uma resposta rápida para evitar prejuízos à população.



A ausência de profissionais qualificados na área da saúde é um fator crítico que compromete a prestação dos serviços essenciais, justificando a necessidade de uma ação imediata por parte da nova gestão.

A contratação direta, por meio da dispensa de licitação, visa garantir a continuidade dos serviços essenciais na área da saúde e administração, evitando a descontinuidade dos serviços e os prejuízos à população.

A medida proposta prevê um prazo determinado de 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias, conforme a necessidade e a avaliação da administração pública. Durante esse período, a gestão municipal deverá iniciar os preparativos para a realização de um concurso público ou de um Processo Seletivo Simplificado (PSS), visando a regularização das contratações e a manutenção dos serviços essenciais de forma contínua e planejada.

2.2. DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece quais elementos devem ser cumpridos nos autos do processo de contratação pública. Vejamos:

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;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência,



anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

P



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

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

R



VII – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X – providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Sobre o estudo técnico preliminar - ETP, conforme se depreende do art. 18, §2º, acima, são obrigatórios os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, quais sejam:

- a) Descrição da necessidade da contratação;
- b) Estimativas das quantidades para a contratação;

A



- c) Estimativa do valor da contratação;
- d) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- e) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Tais elementos obrigatórios constam do ETP do presente certame.

Vale ressaltar que não estão presentes nos autos informações sobre o “Plano Anual de Contratações”, que, apesar de não serem obrigatórios para a realização do presente certame, é totalmente aconselhável a sua elaboração para fins de melhor planejamento, a eficiência e boa gestão orçamentária.

A propósito, na NLLC, o plano anual de contratações está previsto no art. 12, in verbis:

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.

A cláusula contratual de matriz de risco, que implica na distribuição antecipada entre as partes contratantes da responsabilidade pelos eventuais ônus financeiros resultantes de situações futuras e incertas - isto é, os riscos que possam surgir após a apresentação da proposta na licitação - e estabelece as bases para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, encontra respaldo no artigo 22 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).

R



Este dispositivo prevê que o edital pode incluir uma matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, sendo obrigatória sua adoção nos casos de contratações de obras e serviços de grande envergadura ou quando são empregados os regimes de contratação integrada e semi-integrada.

2.2.1 DO ETP:

Conforme observado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), a análise das opções indicou que a melhor solução para atender às necessidades do objeto a ser contratado é a contratação conforme requerida.

É possível concluir que a fase preparatória do certame está em conformidade com os requisitos mínimos estabelecidos pela NLLC.

2.3 QUANTO A ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO.

A legislação de contratações públicas exige que o orçamento estimativo seja detalhado em planilhas, abrangendo unidades de fornecimento, quantidade e custo de cada item.

Esse detalhamento deve ser proporcional ao objeto contratado e determinado pela unidade responsável.

Tanto quem elabora o orçamento quanto o fornecedor deve estar cientes de todas as condições que afetam o preço. A proposta do licitante parte sempre de valores integrais.

Portanto, a cotação deve incluir várias informações, e é recomendável que a proposta do fornecedor englobe todos os custos relacionados ao produto ou serviço.

Sobre a pesquisa de preços, o art. 23 da Lei 14.133/2021 define o “valor estimado” a ser considerado na contratação, a partir dos seguintes critérios:

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:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

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;

R



V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No âmbito desta Municipalidade, a pesquisa de preços foi regulamentada através do Decreto Municipal nº 123/2019, dispondo em seu art. 2º os requisitos mínimos para a sua materialização, in verbis:

Art. 2º Serão utilizadas as seguintes referências para formação de preços:

I – Preços praticados pela própria Administração.

II – Preços praticados por outros órgãos públicos.

III – Cotações junto às empresas do setor que comercializam o produto.

IV – Orçamentos obtidos na internet, desde que em sítios de amplo acesso e da própria empresa; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados; ferramentas que disponibilizem preços a partir de notas fiscais; tabelas setoriais e/ou outras referências passíveis de registro no processo.

V – Preços ofertados pelas licitantes na fase de lances de certame anterior da própria Administração.

§1º - Quando existentes, os preços praticados pela própria Administração serão considerados como uma das referências de preço.

§2º - As referências de preço deverão contemplar, sempre que possível, a realidade local e/ou regional.

§3º - Os parâmetros previstos neste artigo serão utilizados de forma combinada, observando-se, além do disposto no §1º, os incisos II a V em ordem crescente.

§4º - As referências devem se relacionar com o mesmo objeto que se pretende ter o preço fixado e deverão ter os comprovantes de sua obtenção juntados no processo

R



administrativo respectivo (site específico, número de ata/contrato, etc.)

Nesse contexto, concluo que a formação de preços foi realizada de maneira adequada.

2.4. DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA:

DISPENSA DE LICITAÇÃO

Em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação, como se pode extrair da transcrição da redação do dispositivo ora citado:

Art. 37. (...)

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.

Contudo, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, poderá ser dispensada a licitação 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(...) conforme o estipulado nos termos do Art.75, inciso VII, da mesma Lei de Licitações.

No presente caso, a justificativa apresentada para a contratação direta foi falta de funcionários para atender a população na área de saúde, o que pode ocasionar sérios prejuízos para a população.

R



Nesse contexto, entendo que foi seguido todos os dispositivos legais.

2.5. DA MINUTA DO CONTRATO

Primeiramente, cumpre esclarecer que o art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem quais as suas cláusulas necessárias em todo contrato:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

R



X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

2



A respeito disso, tem-se que a minuta do contrato administrativo abrange as referidas cláusulas necessárias e essenciais.

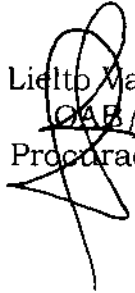
3 . DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINAMOS pela viabilidade da CONTRATAÇÃO DIRETA, com fundamento no artigo 75, VII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo e fundamentação.

É o Parecer. SMJ.

Porecatu, 02 de janeiro de 2025


Lielto Valerio Padovan
OAB/PR 57.286
Procurador Municipal