



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO N°. 0308001/2023/PJ/PMNP

PROCESSO N°. 082/2023-PMNP

PROCESSO LICITATÓRIO N°. 3107001/2023

MODALIDADE: DISPENSA N° 006/2023

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO DESENVOLVIMENTO/COMERCIALIZAÇÃO DE SOFTWARE INTEGRADO DE GESTÃO HOSPITALAR, IMPLANTAÇÃO, TREINAMENTO DE USO, MANUTENÇÃO, SUPORTE TÉCNICO E ATUALIZAÇÕES MENSAIS A FIM DE SUPRIR AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DA PREFEITURA DE NOVO PROGRESSO/PA.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: ART. 24, I DA LEI N° 8.666/1993

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Consultoria Jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei n° 8.666, de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) na qual requer análise jurídica sobre a possibilidade de dispensa de licitação e legalidade de contratação de empresa especializada no desenvolvimento/comercialização de software integrado de gestão hospitalar, implantação, treinamento de uso, manutenção, suporte técnico e atualizações mensais a fim de suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Novo Progresso/PA, mediante dispensa de licitação com fundamento legal no art. 24, I da Lei n° 8.666/1993.

ANÁLISE

Da Necessidade Do Objeto

A Secretária Municipal de Saúde de Novo Progresso/PA, solicitou ao Setor de Licitações que por sua vez encaminhou à esta Assessoria Jurídica, requerendo parecer concernente a possibilidade de dispensa de licitação e legalidade de contratação de empresa especializada no desenvolvimento/comercialização de software integrado de gestão hospitalar, implantação, treinamento de uso, manutenção, suporte técnico e atualizações mensais a fim de suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, pelo valor máximo de R\$ 9.000,00 (nove mil reais).

Justificativa apresentada

A Secretária Municipal de Saúde de Novo Progresso/PA da Prefeitura Municipal de Novo Progresso/PA, apresenta extensa justificativa para a pretendida contratação, conforme documento em anexo, sendo o suficiente para demonstrar a legitimidade do pleito, destacando ser necessário e imprescindível





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



do uso dessa tecnologia de sistema para a gestão pública, especialmente para aprimorar eficiência a Gestão em Saúde.

Destaco que não compete a assessoria jurídica adentrar no mérito da justificativa, embora seja possível identificar plausibilidade, por ser ato discricionário da Autoridade Responsável, de tal forma que a presente análise limita-se ao aspectos legais do requerimento/procedimento.

Após análise das propostas apresentadas (pesquisa de preços), verificamos que referida solução revela-se imperiosa nos termos expostos, restando, portanto, caracterizada a oportunidade, conveniência e necessidade da presente contratação.

Da Dispensa De Licitação

As contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei.

O fundamento principal que reza por esta iniciativa é o artigo. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, no qual determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, e ainda procurar conseguir a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da CF/1988:

(...)

“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.”

Para regulamentar o exercício dessa atividade foi então criada a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O objetivo da licitação é contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é regra.

Entretanto, há aquisições e contratações que possuem caracterizações





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



específicas tornando impossíveis e/ou inviáveis as licitações nos trâmites usuais, frustrando a realização adequada das funções estatais.

Na ocorrência de licitações impossíveis e/ou inviáveis, a lei previu exceções à regra, as Dispensas de Licitações e a Inexigibilidade de Licitação. Trata-se de certame realizado sob a obediência ao estabelecido no art. 24, inciso I da Lei n. 8.666/93, onde se verifica ocasião em que é cabível a dispensa de licitação:

“Art. 24 É dispensável a licitação:

...

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;”

No caso em questão verifica-se a Dispensa de Licitação com base jurídica no inciso I e/ou II do art. 24 da Lei n° 8.666/93, (com as alterações de valores regulamentados pelo decreto n° 9412, de 18 de junho de 2018), desde que observadas as cautelas de praxe, inclusive se evitando fragmentação de despesa.

Da Justificativa da Dispensa e Não Ocorrência de Fragmentação

Os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas que devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete ao crivo de devida justificativa que ateste o referido ato.

Inobstante o fato de a presente alusão de despesa estar dentro dos limites estabelecidos no art. 24 da Lei 8.666/93, o que justifica a contratação direta, vale tecer alguns comentários a despeito de eventual fragmentação de despesa, o que ensejaria afronta a Lei de Licitações.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência recomendam que nas compras deverão ser observadas as quantidades a serem adquiridas em função do consumo estimado. Portanto, deve haver um planejamento para a realização das compras, além disso, este planejamento deve observar o princípio da anualidade do orçamento. *“Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da*





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento.” - Manual TCU.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI estabelece o dever de licitar de forma a assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes, em obediência aos princípios da impessoalidade, da isonomia, da publicidade, da moralidade e da legalidade.

Nesse mesmo sentido, o art. 3º da Lei n.º 8.666/93, reforça a observância desses princípios e ainda estabelece que a licitação corresponde a procedimento administrativo voltado à seleção mais vantajosa para a contratação desejada pela Administração Pública e necessária ao atendimento do interesse público.

Sobre a contratação indevida sem a observância do procedimento licitatório, fracionando as despesas, Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, traz em sua obra *Contratação Direta sem Licitação*, páginas 154/159, 5ª edição, Editora Brasília Jurídica, posicionamento do Tribunal de Contas da União, de que: “O parcelamento de despesa, quer com o objetivo de evitar modalidade mais ampla de licitação, quer com o de possibilitar-lhe a dispensa, constitui infração legal” (...) e também o TCU firmou entendimento de que “as compras devem ser estimadas para todo o exercício e há de ser preservada a modalidade correta para o objeto total, que agruparia todos os itens”.

Essa orientação foi consagrada também em publicação oficial do TCU intitulada *Licitações e Contratos – Orientações Básicas*, Brasília:

“É vedado o fracionamento de despesa para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado. Lembre-se fracionamento refere-se à despesa.”

“Atente para o fato de que, atingindo o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para serviços da mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.” Acórdão 73/2003 – Segunda Câmara.

“Realize, nas compras a serem efetuadas, prévio planejamento para todo o exercício, licitando em conjunto materiais de uma mesma espécie, cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos, de forma a racionalizá-las e evitar a fuga da modalidade licitatória prevista no regulamento próprio por fragmentação de despesas” Acórdão 407/2008 – Primeira Câmara.

Nesse sentido, até o momento presente, não se verifica que neste exercício financeiro tenha sido realizado anteriormente aquisição da mesma natureza e assim sendo, não há vedação de que se efetue e despesa requerida, entretanto, no futuro havendo necessidade de compra da mesma natureza, antes da contratação deverá ser observado a obrigatoriedade da realização de certame





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.

Por oportuno, friso que deve ser elaborado processo de dispensa de licitação, com os trâmites normais pelo setor competente.

Das Cotações

No processo em epígrafe, verificou-se a existência de cotações. Buscando averiguar os valores praticados com a Administração Pública, na forma do art. 15, inciso V da Lei nº. 8.666/93, foi procedido pesquisa de preços, sendo que a proposta que se ajusta dentro do melhor preço e comparadamente ainda, demonstra-se que os preços estão dentro do valor de mercado.

Da Justificativa do Preço

O critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas.

A despeito desta assertiva, o TCU já se manifestou:

“adotar como regra a realização de coleta de preços nas contratações de serviço e compras dispensadas de licitação com fundamento no art. 24, inciso II, da lei n. 8.666/93” (Decisão nº 678/95-TCU-Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha. DOU de 28. 12.95, pág. 22.603).

“Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (...)” Acórdão 1705/2003 Plenário.

No caso em questão verificamos, como já foi dito, trata-se de situação pertinente a Dispensa de Licitação.

De acordo com as diretrizes do Tribunal de Contas da União, como pode ser visto acima, a orientação é que no caso de dispensa e inexigibilidade seja obedecida à coleta de preços, que por analogia deve obedecer ao procedimento da modalidade convite que exige no mínimo três licitantes.

De acordo com a Lei 8.666/93, após a pesquisa de preços, verificado o menor preço, adjudica-se o objeto àquele que possuir o menor preço, dentre outros requisitos, de acordo com o que reza a Lei 8.666/93.

Em relação ao preço ainda, verifica-se que os mesmos estão compatíveis com a realidade do mercado em se tratando de produto ou serviço similar, podendo a Administração adquiri-lo sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios.

Da Habilitação Jurídica e da Regularidade Fiscal





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Nos procedimentos administrativos para contratação, a Administração tem o dever de verificar os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 27 da Lei 8.666/93. Porém, excepcionalmente, a lei de regência prevê a possibilidade de dispensa de alguns dos documentos, notadamente, os previstos nos artigos 28 a 31, conforme estabelecido no § 1º do art. 32 da Lei 8.666/93.

A propósito, há recomendação do Tribunal de Contas da União nesse sentido:

“Deve ser observada a exigência legal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de:

Certidão Negativa de Débito (INSS - art. 47, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.212, de 1991);

Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (SRF-IN nº 80, de 1997); e

Certificado de Regularidade do FGTS (CEF) (art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990). Acórdão 260/2002 Plenário.

Da Dispensa de Publicação

De regra todo ato administrativo deve obedecer ao princípio da publicidade e assim sendo a publicação nos meios oficiais de divulgação é a forma exigida, inclusive para contratação, ressalvadas algumas hipóteses em que a lei dispensa a publicação nos meios oficiais, entendendo-se que a publicidade é alcançada, independentemente de publicação oficial.

O procedimento em análise se enquadra na hipótese de dispensa de publicação no Mural de Licitações, nos termos do §1º do art. 12 da Resolução nº. 11.535/2014 -TCM/PA, alterada pela Resolução nº. 11.832/2014 -TCM/PA que diz:

Art. 12. Fica dispensada de apresentação, no Mural de Licitações, os procedimentos licitatórios realizados com fundamentações no art. 24, inciso I, II e §1º da Lei Federal nº. 8.666/93.

Desta forma, tendo o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará regulamentado a matéria e dispensado a publicação oficial, nestes casos, ao qual se enquadra o presente procedimento, não há de se exigir publicação, dando-se por legal e regular o procedimento.

CONCLUSÃO

Em relação aos preços, verifica-se que os mesmos estão compatíveis com a realidade do mercado, podendo a Administração realizar a compra sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios.

Do acima exposto, inobstante o interesse em adquirir o produto em questão, é decisão discricionária da Autoridade superior optar pela aquisição ou não, ante a criteriosa análise do Controle Interno e de toda a documentação acostada aos autos que instruem o presente procedimento.

Por fim, esclareço que as compras de pequeno valor, assim entendidas aquelas, cujo objeto não ultrapasse o limite legal de dispensa e cujo objeto não dependa





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



de elaboração de contrato, ou seja, de entrega imediata, realizadas mediante compra direta, não dependem de emissão de parecer jurídico. Para a aquisição de compras e serviços que não sejam de obras ou de engenharia, a dispensa de licitação possui o limite de até R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais). Assim, certificando-se a Administração que o objeto não foi licitado, de pronto está autorizada a compra direta dentro destes limites, com as observações que se faz.

Face ao exposto, opina-se pela possibilidade jurídica e legalidade da compra. É o parecer que se submete à consideração superior.

Novo Progresso/PA, 03 de agosto de 2023.

Edson da Cruz da Silva
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271
Portaria nº. 012/2021 – GPMNP

