



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE RONDOLÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

*Avenida Joana Alves de Oliveira, s/n, Centro, Rondolândia, Mato Grosso.
Tel – Fax: 0xx - (66) 3542-1177 – CEP: 78.338-000.*

PARECER N 003/PGM/GAB/2021

PROCESSO Nº 014/SEMUSA, DE 02/02/2021.

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde

: Gabinete do Prefeito.

ASSUNTO: Inexigibilidade de licitação para contratação de despesas mediante auxílio financeiro para o custeio das despesas do médico participe do Programa Mais Médico residente no Município de Rondolândia. Valor global estimado: R\$ 30.000,00 (Trinta mil reais)

I - Parecer jurídico. Demais hipóteses de inexigibilidade de licitação. Direito Administrativo. Licitações e contratos. Inexigibilidade de licitação. Contratação de despesas mediante auxílio financeiro para o custeio das despesas do médico participe do Programa Mais Médico residente no Município de Rondolândia, pelo prazo de (12) doze meses.

II. Admissibilidade prevista Artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93 c/c Lei Municipal nº 384, de 8 de Março de 2017.

III - Regularidade Formal do Processo. Adequação da Contratação no Permissivo Legal. Formalidades do art. 26 bem como demais Requisitos da Lei nº 8.666/93. Análise das minutas.

III. Pelo regular prosseguimento, **desde que atendidas as recomendações da conclusão final deste parecer.**

I – RELATÓRIO

1. Processo veio em carga pelo sistema eletrônico de protocolo, recebido em 5/03/2021, às 11h54min, vindos do Procurador Dr. Rodrigo Sampaio Souza com pedido de parecer jurídico.

2. Trata-se da verificação dos aspectos jurídico-formais da proposta da Administração para a realização da inexigibilidade da licitação, objetivando a contratação de despesas com o custeio do médico residente no Município inscrito através do Programa Mais Médico.

A manifestação da procuradoria nestes casos, está previsto no art. 4º, incisos III e VIII da Lei nº 87, de 5 de Dezembro de 2005 e no §1º, do art. 4º do Decreto nº 270/GAB/PMR, de 6 de Novembro de 2008 e suas alterações, c/c o artigo 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, os autos do processo epigrafado.

3. O processo adm. n. 014/2021 (físico) se encontra paginado de fl. 01-83, instruído, dentre outros, com os seguintes documentos, no que importa a presente análise:

- a) Expediente Memo. n. 06/SEMUSA, de 20 de janeiro de 2021 da lavra do Secretário Municipal de Saúde, Sr. Wilianeis Teixeira de Paulo, requerendo a abertura de procedimento para o objeto, fl. 02;
- b) Justificativa da necessidade da contratação e demais condições para o fornecimento no termo de referência, fls. 03-06, sem a aprovação, diante da ausência da assinatura do Secretário da Secretária Municipal de saúde;
- c) Documentos pessoais da médica KAREM MAYARA KASULA SILVA, credenciada no programa mais médico: certificado, espelho do credenciamento no SGP-mais medico, certidões e outros, fls. 07-15;
- d) Espelho do registro no sistema eletrônico de tramitação processual, fl. 16-17;
- e) Lei Federal n. 12.871 de 2013, Portaria Interministerial nº 1.369, de 8 de julho de 2013, respectivamente, Lei que institui o Programa âmbito nacional e regulamento, fl. 18-38;
- f) Lei Municipal nº 384, de 8 de março de 2017 dispendo sobre a autorização para a concessão dos auxílios financeiros ao médico participe residente, fl. 39-40;
- g) Informações complementares obtidas através do sítio eletrônico do Governo Federal sobre o programa, fl. 41-44;
- h) Ato normativo de designação da Presidente da CPL e membros pelo Decreto nº 010/GAB/PMR, de 18 de Janeiro de 2021, fls. 45-46;
- i) Termo de abertura do procedimento e justificativa da inexigibilidade pela Presidente da CPL, fl. 47;
- j) Mapa de pesquisas de preços e demais justificativa, fls. 48-50;
- k) Espelho tramitação pelo sistema protocolo eletrônico e Parecer Contábil dando conta da disponibilidade orçamentária e respectiva classificação, fl. 51-55;
- l) Espelho tramitação pelo sistema protocolo eletrônico e autorização Prefeituril para seguimento do procedimento, fls. 56-57;
- m) Atos da Comissão de Licitação e juntadas de documentos da médica credenciado, fls. 58-68;
- n) Atas CPL e validação de certidões, fls. 69-78;
- o) Aviso e publicações do resultado da inexigibilidade, fl. 79-82;

5. É o sucinto relatório. Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Considerações Preliminares

6. De início, convém destacar que compete a Procuradoria Jurídica prestar consultoria¹ 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, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

7. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa, o que leva a clássica lógica de que o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

8. Ademais, entende-se que as manifestações da Procuradoria Jurídica são de natureza meramente opinativa, portanto, não são vinculantes para que o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa proferida por outro órgão que lhe assita imediatamente, daquela emanada pela Consultoria Jurídica.

9. Nesta senda, portanto, ainda que o presente opinatório tenha natureza obrigatória, não possui o condão vinculante.

2.2 – Da competência do Departamento de Compras do Município de Rondolândia.

10. Antes de iniciarmos a análise da modalidade adotada, a luz do princípio constitucional da autonomia municipal, tríplice capacidade de autogoverno, auto-administração e auto-organização mediante Lei Orgânica (art. 18 c/c alínea “c”, inc. VII, art. 34 da CF/88), necessário algumas considerações acerca da competência do Departamento de Compras, por intermédio do seu Pregoeiro, realizar o procedimento licitatório sob análise.

11. O Departamento de Compras foi criado em abril de 2017 por meio da Lei Ordinária nº 390, de 4 de Abril de 2017 ao introduzir modificações na Lei Ordinária nº 87, de 5 de janeiro de 2005 que ao dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Rondolândia, dentre as quais, disciplina as atribuições de seus órgãos.

¹ . Lei Orgânica do Município de Rondolândia: “**Art. 82.** A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município judicial e extra judicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultorias e assessoramento jurídico do Poder Executivo**, e, privativamente a execução da dívida ativa de natureza tributária.” (g.n.) (publ. no D.O.E. ed. nº 1771, de 26.07.2013, p. 84-103).

12. Para atingir seus objetivos, as principais competências do Departamento de Compras, conforme artigo 6º Lei Ordinária nº 87 de 2005, com a redação dada pela Lei Ordinária nº 390 de 2017, são as seguintes:

I - proceder a Licitação de compras de bens, serviços e obras quando devidamente autorizadas;

II - fazer cumprir as normas vigentes à licitação em especial a Lei 8.666/93 e suas alterações, bem como a Lei nº 10.520/2002 e suas alterações;

III - observar as orientações e pareceres da Procuradoria-Geral do Município;

IV - solicitar pareceres jurídicos em todos os processos de licitação de compra bens, serviços e obras;

V - elaborar editais.

§1º. Compõem a estrutura do Departamento a Comissão Permanente de Licitação o Pregoeiro e Equipe de Apoio, imediatamente subordinados ao seu titular, sendo:

I - Comissão Permanente de Licitação

1.1- Membros da CPL

13. Depreende-se dos dispositivos legais citados, especial o inciso I do §1º que o Departamento de Compras, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, possuem plena competência para a realização dos procedimentos prévios e da própria licitação, dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso.

2.2 – Da inexigibilidade de licitação – Art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993.

14. O *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93² prevê a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição, autorizando a contratação direta pela Administração Pública.

15. Os três incisos do dispositivo preveem de forma exemplificativa as hipóteses de inexigibilidade, sendo certo que poderá haver outros casos concretos enquadráveis no *caput* deste permissivo legal.

16. No caso em análise, denota-se que a despesa se refere a custeio com o profissional médico participe do Programa Mais Médico do Ministério da Saúde, inscrito e residente no Município cujas despesas, em caráter completar decorrente da sua permanência, deriva de rubrica orçamentária inserida no orçamento municipal, sintonizado com o disposto na Lei nº 12.871 de 2013 suplementada pela Lei Municipal nº 384 de 2017.

17. De acordo com o disposto no art. 2º e 3º da aludida lei, o auxílio financeiro destinado

² . Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

ao profissional para o custeio de moradia até R\$ 1.500,00 e com alimentação e locomoção até R\$ 1.000,00, mensais. Portanto, valor mensal total estimado de até R\$ 2.500,00.

18. Com efeito, o enquadramento da hipótese se enquadra no permissivo legal do *caput* do art. 25, vez que não se sujeita a nenhuma das condições previstas nos incisos I, II e III, ou seja: a) o objeto não se trata de compras de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; b) não se trata de contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização; c) contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

19. Por conseguinte, cabe avaliar a presença efetiva da inviabilidade de competição, objetivando a adequada inserção do caso concreto no permissivo legal invocado.

20. É da lógica comum que o aumento do nível de detalhamento do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada do objeto poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém, dado à singularidade do objeto, cuja característica somente poderá ser atendida pelo profissional médico inscrito no programa Mais Médico junto ao Ministério da Saúde e residente no Município, a competição estará manifestamente prejudicada.

21. Como visto, a inviabilidade de competição neste caso é consequência derivada de uma característica existente na realidade extranormativa³, fora da lei da regência, que torna a licitação inútil, destacando-se, por uma inter-relação entre essa realidade extraordinária e o interesse público a ser atendido. O interesse público neste caso apresenta anomalias que inviabilizam a competição.

22. Com efeito, a descrição clara e precisa do objeto reúne informações essenciais únicas para que o gestor público possa, inclusive, dispensar a pesquisa para verificação de existência ou não de pluralidade de profissionais capazes de satisfazer à finalidade visada.

23. Desta forma, a inviabilidade de licitação se justifica, pois o objeto possui características únicas que o torna singular, de modo que só o contratado profissional residente

³ . Segundo MARÇAL JUSTEN FILHO, *in* Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª ad., Dialética. 2004. p. 272: “(...) a inviabilidade de competição é uma característica do universo extranormativo mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo. (...)”

participe do programa Mais Médicos poderá atender às necessidades da Administração, afastando-se por consequência, a presença de outros prestadores dos serviços aptos a satisfazer às finalidades objetivadas⁴, apontando para a inexistência de mercado competitivo.

24. Ademais, em sua justificativa no termo de referência fls. 04, o gestor responsável informa, dando a entender, que o objeto “custeio mediante auxílio financeiro ao médico participe do programa mais médico” é singular e o profissional a ser contratado é o único capaz de atender às necessidades da Administração, não havendo hipótese similar compatível, de maneira que não há alternativa senão a presente contratação mediante inexigibilidade de licitação. Igualmente, a justificativa da Presidenta da Comissão Permanente de Licitação de fls. 49-50.

25. Por se tratar de questão eminentemente técnica, de integral responsabilidade do órgão, não adentraremos o mérito da justificativa. Apenas frisamos que da efetiva caracterização da singularidade do objeto depende diretamente a legalidade da contratação autorizada pelo *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

2.3 – Da pesquisa de preços e disponibilidade orçamentária

26. A Administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despender com o objeto pretendido. Para tanto, convém que a pesquisa de preços seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em Sistema de Registro de Preços, dentre outros meios, possibilitando a autoridade competente avaliar sobre as vantagens e a economicidade da contratação que se pretende levar a efeito.

27. Entretanto, neste caso concreto, denota-se que as despesas com o objeto a ser contratado possui valor definido em Lei Municipal a vista da sua singularidade, ou seja, custeio com as despesas do médico participe do programa.

28. É cartesiana a lógica no sentido de que não será possível a formação de preço neste caso mediante os constantes do sistema de registro de preços de outros órgãos, pesquisa de mercado e etc.

⁴ Em conformidade com esse raciocínio, os Acórdãos nº 1565/2008-Plenário e nº 3645/2008-2ª Câmara do TCU são elucidativos.

29. Ademais, resai da justificativa de fl. 50 que o “valor a ser pago é referente ao Custeio de despesas de Auxílios Financeiros aos Médicos participantes do projeto mais Medico para o Brasil, com base no Art. 2º e Art. 3º da Lei Municipal nº 384, de 08 de Março de 2017.”

30. Não foi realizada pesquisa dos preços preliminares junto a fornecedores diversos mediante registro de banco de preços, pesquisa direta junto a fornecedor, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, inclusos no sítio eletrônico do TCE/MT o que, mormente seria uma irregularidade, porém, no caso, dado a sua singularidade, aceitável.

31. Portanto, o preço que o órgão se dispõe a pagar a título de custeio ao profissional foi obtido com base nos valores máximos de indenização (art. 2º e 3º da Lei nº 384 de 2017) das despesas com os aludidos custeios até R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) mensais, totalizando o valor global estimado de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), pelo prazo de (12) doze meses.

32. Quanto à disponibilidade orçamentária exigível nestes casos, uma vez que será necessária a formalização de instrumento contratual (art. 62 da lei n. 8.666/93), consta a informação do Despacho de fls. 53. Igualmente, a autorização do ordenador de despesas de 57.

33. Em fim, em relação à compatibilidade e a adequação da despesa para atender às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser declarada, em momento oportuno, anterior à contratação, a disponibilidade suficiente de caixa, além de ser necessária a informação de que a despesa decorrente não acarretará aumento de dispêndios para o corrente exercício, tendo em vista já haver sido contemplada no Orçamento Geral do Município, bem como acerca da adequação da referida despesa à Lei Orçamentária Anual, ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

34. Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade superior competente.

III – DO REGISTRO DO PROFISSIONAL MÉDICO NO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA

35. A profissional de saúde contratada Dr^a. KAREM MAYARA KASULA SILVA, é médica com formação em instituição de educação superior estrangeira.

36. Para os efeitos da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, em consonância com o Certificado de validação do Diploma à fl. 08-09 e informações do SGP-mais médicos (fl. 13-15), é considerada médica participante.⁵

IV – CONCLUSÃO

37. Pelo exposto, conclui-se que os autos foram instruídos com os pressupostos necessários para a contratação do profissional médico por inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 25, *caput* da Lei nº 8.666/93 e Lei Municipal nº 384 de 2017, conforme acima delineados, devendo, porém, **serem atendidas as seguintes recomendações:**

- a) **Aquiescendo o Senhor Prefeito com a inexigibilidade, promova sua ratificação e publicação em atendimento ao disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, a pena de nulidade das despesas.** ⁶
- b) **Promova-se a juntada aos autos da publicação realizada no D.O.E. da ratificação da inexigibilidade pelo Senhor Prefeito Municipal;**
- c) **Empenhada a despesa, retornem os atos a essa Procuradoria Jurídica para formalização do contrato em tempo hábil. Ressalvando que o prazo para a publicação do extrato resumido do contrato na imprensa oficial deverá atender as disposições da Lei de Regência, não ensejando a responsabilização do órgão jurídico em caso realização de despesas antes da formalização e publicação dos extratos resumidos.** ⁷
- d) **COLHA-SE, as assinaturas dos responsáveis aso documentos de fls. 06 e 57.**

Rondolândia/MT, 8 de março de 2021.

Luiz Francisco da Silva
Procurador Municipal
Matricula n. 708

⁵ Art. 13. (...) “§ 2º Para fins do Projeto Mais Médicos para o Brasil, considera-se: I - médico participante: médico intercambista ou médico formado em instituição de educação superior brasileira ou com diploma revalidado; (g.n.)

⁶ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

⁷ Art. 61. (...) Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.