



PARECER JURÍDICO

PROCESSO DISPENSA LICITAÇÃO N.º 0420001/2020 – PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 057/2020

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO – ESTADO DE EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA – COMBATE PANDEMIA COVID-19

PARECER

Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, MATERIAL DE CONSUMO E EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EPI's, DISPENSA DE LICITAÇÃO, INCISO IV, DO ARTIGO 24, IV DA LEI FEDERAL Nº 8.666, DE 1993. LEI FEDERAL 13.979/2020. ATENDIMENTO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALTAMIRA. POSSIBILIDADE JURÍDICA. MEDIDAS PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO COVID-19.

I – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.



Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



II – DO PROCESSO

Foi encaminhado o Ofício nº 832/2020 – GAB.SEC pelo Secretário Municipal de Saúde de Altamira à Comissão Permanente de Licitação solicitando que a presente Comissão verificasse a possibilidade de contratação direta por Dispensa de Licitação para aquisição de medicamentos, material de consumo e Equipamento de Proteção Individual – EPI, tendo em vista a situação de Estado de Emergência em Saúde Pública, em razão da Pandemia do Novo Corona-Vírus.

Às fls. 02/03 consta PBS – Pedido de Bens e Serviços sobre o nº 11/2020 datado de 30/04/2020.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Ofício nº 832/2020-GAB.SEC;
- b) PBS nº 11/2020;
- c) Leis, Decretos e Portarias que justificam o Estado de Emergência e definem as medidas para o enfrentamento à Pandemia do Corona Vírus- Covid19;
- d) Plano de Aplicação Financeira para Recursos de Custeio para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do NOVO CORONA VÍRUS-COVID19 (fls. 014/016);
- e) Apresentação de Propostas/Orçamentos de Preços (fls. 017/021);
- f) Estimativa de preços de mercado (fls. 045);
- g) Documentos e Certidões negativas das Empresas fornecedoras (fls.046/133);
- h) Comunicação Interna informando a disponibilidade de Dotação Orçamentária (fls. 139);
- i) Autorização para Abertura de procedimento licitatório na modalidade Dispensa de Licitação (fls. 141);
- j) Termo de Abertura de Processo e Justificativas da Comissão Permanente de Licitação (fls. 142/147);

O Processo foi encaminhado, através de despacho, da Comissão Permanente de Licitação, para a Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde, para análise e parecer. Sobre o pedido passamos a opinar:



III – DAS CONSIDERAÇÕES

Versam os presentes autos sobre possibilidade de contratação de Empresas para aquisição de medicamentos, material de consumo e Equipamento de Proteção Individual, na modalidade de Dispensa de Licitação em razão de Estado de Emergência em Saúde Pública decorrente da Pandemia do COVID-19.

O artigo 24, da Lei de Licitações e Contratos Públicos prevê, em seu inciso IV, a possibilidade de dispensa de licitação:

“nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”.

O administrador, para deliberar pela não realização de licitação, deve ter redobrada cautela. No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. A simples descontinuidade na prestação dos serviços não justifica, em tese, a realização de contrato emergencial. Compõem a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco em potencial a pessoas ou coisas, que requerem urgência de atendimento.

Marçal Justen Filho ensina que para a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, incumbe à administração pública avaliar a presença de dois requisitos: o



primeiro deles é a demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano, deve ser evidenciada a urgência da situação concreta e efetiva, não se tratando de urgência simplesmente teórica. A expressão prejuízo deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer prejuízo que autoriza dispensa de licitação, o mesmo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de seqüelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. O segundo requisito é a demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco, a contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente para eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação.

Nota-se que a lei permite em casos excepcionais que seja realizada a contratação direta, o que deve ser justificado de forma clara e evidente, não sendo qualquer situação capaz de permitir a referida contratação.

O próprio Tribunal de Contas da União, em orientações anteriores, asseverava que “a contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor”¹.

A fim de facilitar e assistir o enfrentamento ao surto do coronavírus no país e no mundo, o Estado brasileiro, dentre outras medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, estabeleceu uma nova hipótese de dispensa de licitação para contratações voltadas ao enfrentamento da situação emergencial.

Assim fora redigido o art. 4º, caput, do referido diploma, in verbis:

Art. 4º - É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da

¹ TCU, Acórdão 3267/2007, Primeira Câmara, Sessão 16/10/2007.



emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

Compreendeu, portanto, o Legislador, que, para enfrentamento da nova crise de saúde pública que se anunciava, inconveniente seria submeter as contratações não apenas ao regime das licitações, mas ao próprio regime de dispensa de licitação previsto na Lei nº 8.666/93.

Com efeito, o critério adotado pela Lei, para estabelecer a hipótese de dispensa de licitação é finalística; atendida a finalidade legalmente posta, possível será a contratação direta. O Legislador se escusou, portanto, de enumerar o que poderia ou não ser contratado, possivelmente por compreender que, diante da situação de emergência, imprevisíveis são as medidas que se farão necessárias para o seu combate, sendo mais eficiente indicar a que se propõe a habilitação legal para dispensar-se a licitação, do que indicar, exaustivamente, o que poderá ser contratado.

Deverá existir, portanto, nexos de causalidade entre a aquisição daquele bem ou serviço pelo Administrador da coisa pública e o combate à situação emergencial, não se admitindo a contratação com finalidade diversa.

Nota-se, ainda, que o aludido art. 4º utiliza o termo “emergência”, significando que deve existir uma situação inicialmente imprevisível e que haja perigo de dano ou risco ao interesse e segurança pública, caso a contratação não seja realizada de forma imediata, reiterando as palavras de Marçal Justen Filho:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (p. 339)

Não por outra razão, que o §1º do artigo 4º preceitua que a contratação possuirá natureza temporária, perdurando somente enquanto durar a situação de



emergência, cessando-a, finalizado estará a vigência do contrato. Assim, indica o art. 4º-H, da Lei nº 13.979/20, que o prazo de vigência dos contratos celebrados sob sua égide deve respeitar o limite máximo de seis meses, permitindo-se prorrogações sucessivas por igual período, enquanto ainda se fizer necessário o enfrentamento da situação emergencial de saúde pública.

Verificamos no presente caso, que o Gestor da Secretaria Municipal de Saúde visa o enfrentamento à Pandemia do Novo Corona Vírus- COVID19, e diante da alta taxa de contaminação e disseminação do vírus em nosso Município, a urgência na aquisição de medicamentos específicos, insumos e equipamentos de proteção individual se fazem essenciais.

Entendemos que está autorizada legalmente a Contratação Direta, porquanto os requisitos foram atendidos, pois se verifica na Justificativa apresentada, que a falta do fornecimento de medicamentos, EPI's e materiais de consumo poderá acarretar prejuízos imensuráveis ao usuário da rede de saúde, com risco de morte aos pacientes, justificando assim a emergência na contratação, conforme atestado pela Comissão Permanente de Licitação.

Destacamos que a Comissão Permanente de Licitação teve o cuidado de realizar a pesquisa de preços de mercado para contratação dos objetos pelo menor preço.

Ademais, é sabido que a contratação direta exige requisitos para ser realizada. Dentre esses requisitos, é compulsório a existência do Termo de Ratificação que será assinado pelo Ordenador de despesas da Secretaria Municipal de Altamira. É obrigatório a publicação do Termo no Órgão de Imprensa Oficial, além da Justificativa que embasa a dispensa de licitação. Outro requisito é a elaboração de Contratos, estes estipulando em suas cláusulas as condições da contratação. Além da previsão orçamentária, a qual já existe nos autos.

Pelo exposto, concluímos que o presente processo licitatório se encontra apoiado na Lei de Licitações e Contratos, já que fora demonstrado o caso



emergencial que o justifica, através dos documentos acarreados e razões apresentadas.

IV – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto e observado os valores a serem praticados na contratação que não poderão ser superiores aos preços comparativamente praticados no mercado, a Assessoria Jurídica da SECRETARIA MUNICIPAL DE ALTAMIRA, manifesta-se pela **POSSIBILIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO**, para contratação de empresas do ramo pertinente para fornecimento medicamentos, equipamentos de proteção individual e material de consumo para as unidades hospitalares e demais setores da saúde - FMS, com fundamento no **inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, no art. 4º da Lei Federal 13. 979/2020, assim como nos demais dispositivos atinentes à matéria**, e por todo o exposto.

É o parecer, que submetemos à superior consideração do Ilustre Secretário Municipal de Saúde.

Este é o parecer, s.m.j.

Altamira/PA, 14 de maio de 2020.

CARLA DOMICIANO DE SOUZA
ASSESSORIA JURÍDICA DA SMSA
OAB/PA 14.535