

PARECER JURÍDICO - PMOP/2020/AAA

DISPENSA DE LICITAÇÃO - Nº 07/2020-00027-A

ORIGEM: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE INSUMOS E MATERIAL TÉCNICO (AEROSSOL NEBULIZADOR, APARELHO DE PA ADULTA E COBERTOR DE ÓBITO) QUE DEVIDO A PANDEMIA COVID-19, FAZ-SE NECESSÁRIO A AQUISIÇÃO EM ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE OEIRAS DO PARÁ.

1

RELATÓRIO

Trata-se de processo de dispensa de licitação, tombado sob o nº 07/2020-00027-A, cujo o objeto está acima identificado, e visa atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Oeiras do Pará.

A contratação foi devidamente requisitada pelo Sr. Secretário Municipal de Saúde (fls. 02).

Foi anexado aos autos justificativa para contratação emergencial de fls. 03, justificando a necessidade de compra em caráter de emergência, para suprir as necessidades da Secretaria de Saúde, Postos de Saúde e Hospital Municipal, em virtude do estado de emergência na saúde pública de Oeiras do Pará, reconhecida por meio do Decreto nº006/2020-PMOP, de 23 de março 2020, decorrente da Pandemia do novo Coronavirus (covid-19).

O termo de referência foi anexado às fls. 04/07 contendo a justificativa para contratação, objeto e quantidade discriminados de forma clara e objetiva, para aquisição de insumo e materiais técnicos, para tratamento de pacientes com Covid-19, com vistas ao atendimento de um total de 15 (quinze) Unidades de Saúde, sendo 06 (seis) na sede do Município e 09 (nove) na Zona Rural, além dos demais departamentos vinculados a Secretaria, conforme item 2 do termo.

Consta nos autos cópia do Decreto Municipal nº006/2020-GP-PMOP, de 23 de março de 2020 às fls. 08/17.

Em despacho de fls. 18, o Excelentíssimo Prefeito autorizou a realização da despesa, indicando inclusive as demais fases de tramitação *ex officio* do certamente, na forma da legislação vigente.

Foram anexadas solicitações de contação de preço de fls. 19/21, realizada perante 03 (três) empresas fornecedoras de matérias de insumo e material técnico do qual a Secretária de Saúde necessita, bem como o setor de compras elaborou mapa comparativo dos valores apresentados às fls. 22 dos autos, indicando a média e a melhor proposta para a administração pública.

O processo foi devidamente autuado pela Comissão Permanente de Licitação - CPL, às fls. 23, acompanhado da portaria de nomeação da presidência e designação da equipe de apoio da CPL, fls. 24/25.

Após encaminhamento do processo e solicitação da CPL de fls. 26, o setor de contabilidade expediu indicação da dotação orçamentaria sob a qual correrá a despesa e, a declaração de adequação orçamentaria e financeira, respectivamente às fls. 27/28, dos autos.

Consta o termo de juntada e conferência de documentos de habilitação fls. 29, da empresa ofertante da melhor proposta para a administração.

Foi juntado aos autos do processo os seguintes documentos, a saber: contrato social e alterações da empresa 30/59, devidamente apresentado a JUCEPA (fls. 60/62); consulta quadro societário fls. 63; Carteira de Identidade do Sócio fls. 64; declaração de serviço autentico digital de fls. 65 e RG de fls. 66/67; cartão CNPJ da Empresa fls. 68; certidão de dívida ativa da união (fls. 69); certidão negativa de débitos trabalhistas (fls. 70); certidão de regularidade do FGTS (fls. 71); Certidão de Regularidade SEFA (fls. 72/73); declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º, da Constituição Federal (fls. 74).

O Presidente da CPL apresentou despacho para avaliação jurídica do processo conforme se depreende das fls. 75, acompanhado da minuta do contrato de fls. 76/79, a ser firmado perante os prestadores de serviço a ser contratado.

É o breve relatório.

PARECER:

Prefacialmente, cumpre salientar que a presente manifestação tem por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo licitatório em epígrafe, isto é, dispensa de licitação tombada sob o nº7/2020-00027-A.

Destarte, à luz do parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93, incube, a esta assessoria jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal requisitante da despesa e tampouco na Comissão Permanente de Licitação - CPL, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa descritos nos documentos em anexos, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº2935/2011, Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, DOU de 17.05.2011).

Outrossim, antes de qualquer análise acerca do mérito da consulta jurídica ora formulado pela Comissão Permanente de Licitação - CPL, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca dos procedimentos prévios realizados no processo licitatório deflagrada pela administração, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, ou até mesmo critérios de julgamento, cuja avaliação não compete a esta Assessoria.

Destaca-se, ainda, que a análise em comento tem por base os documentos constantes dos autos concernentes ao processo licitatório Dispensa de Licitação nº7/2020-00027-A, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos produzidos pela administração pública.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação da melhor doutrina e jurisprudência, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais oportuna e conveniente. Como diria JUSTEN FILHO (2014. P. 689) *“o essencial é a regularidade dos autos, não a aprovação da assessoria jurídica”*, em outras palavras, significa dizer que, o ordenador de despesa é livre no seu poder de decisão.

Deste modo, antes de entrar no mérito da questão, cumpre salientar que são dois os fundamentos do procedimento de contratação, a saber: licitação, de um lado, e contratação direta, de outro.

A partir da análise detida dos autos, pode-se vislumbrar que constam no processo justificativa de fls. 03, na qual fundamenta a referida contratação para atender as **necessidades urgentes aquisição de materiais de insumos e materiais técnicos hospitalares, indispensáveis para assegurar o tratamento dos pacientes em acompanhamento e tratamento de Covid-19**, em caráter de urgência, para suprir as necessidades da Secretaria de Saúde, Postos de Saúde e Hospital Municipal, em virtude do estado de emergência na saúde pública de Oeiras do Pará, reconhecida por meio do Decreto nº006/2020-PMOP, de 23 de março 2020, decorrente da Pandemia do novo Coronavirus (covid-19),

Consta ainda na referida justificativa que: *“o Município de Oeiras do Pará elaborou um plano de contingência para o enfrentamento do coronavírus, como medida de prevenção afim de evitar a contaminação pelo vírus. Diante do exposto está Secretaria de Saúde, necessita da CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE MATEAIS DE INSUMOS E MATERIAIS TÉCNICOS, indispensáveis para assegurar o tratamento dos pacientes em acompanhamento e tratamento de COVID-19, e o coberto para óbito se faz necessário para o acondicionamento do corpo de pacientes que possivelmente poderão evoluir à óbito em decorrência do acometimento pelo COVID-19, e manter a segurança dos profissionais da saúde e pacientes. Assim evitando o risco de contaminação do ambiente e garantindo a segurança de todos”.*

Pois bem, não há duvida que o procedimento de dispensa de licitação é uma exceção cuja a regra é a aplicação dos procedimentos licitatórios comuns a toda e qualquer contratação com a administração pública.

No caso em tela a autoridade requisitante justifica a contratação pela necessidade urgente **aquisição de materiais de insumos hospitalares e materiais técnicos**, indispensáveis para assegurar o tratamento dos pacientes em acompanhamento e tratamento de COVID-19, e o coberto para óbito se faz necessário para o acondicionamento do corpo de pacientes que possivelmente poderão evoluir à óbito em decorrência do acometimento pelo COVID-19, **com vistas ao atendimento de um total de 15 (quinze) Unidades de Saúde, sendo 06 (seis) na sede do Município e 09 (nove) na Zona Rural**, conforme justificativa inserida no item 2 do termo de referência de fls. 04 dos autos.

Assim, a Administração Pública entende por bem adquirir de forma emergencial os materiais de insumos hospitalares e equipamentos de proteção

individual – EPI’S, com a finalidade de atender 15 unidades de saúde, na forma do termo de referência de fls. 04/07, **tendo em vista que a essencialidade na aquisição de tais insumos e materiais técnicos, afastando quaisquer possibilidade de proliferação do COVID-19** e, em última análise o risco de óbitos que está em iminência de ocorrer.

Diante disso, entendo que a contratação a princípio se enquadraria na disposição contida no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - 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; **[destaquei]**

Feitas as considerações perfunctórias ao tema que ora se pretende aprofundar, verificamos que a lei sobre Licitações e Contratos Administrativos prevê em seu art. 24, inciso IV, a contratação direta em face da prévia existência de motivos caracterizadores de situação de emergência, **porém, diante do cenário atual, foi promulgada a Lei Federal nº13.979/2020 específica para o presente caso.**

Vislumbra-se diante disso que é possível ocorrer dispensa de licitação quando claramente caracterizada urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo, risco a vida das pessoas ou comprometer o funcionamento de serviços públicos essenciais ao município, **especialmente aqueles indispensáveis a saúde dos profissionais da saúde e da população no combate a pandemia do Coronavírus (COVID-19), principalmente diante dos casos positivos confirmados no Município de Oeiras do Pará.**

Nesse sentido, dada essencialidade na aquisição de forma emergencial de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência na saúde pública, tais medidas foram objeto de Legislação específica, autorizando essas contratações, conforme se vê pela Lei Federal nº13.979, de 06 de

fevereiro de 2020, posteriormente alterada pela Medida Provisória nº926, de 20 de março de 2020, devendo a citada lei ser aplicável a presente contratação, senão vejamos:

Art. 4º **É dispensável a licitação para aquisição de bens**, serviços, inclusive de engenharia, e insumos

destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é **temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.**

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

A Legislação extravagante foi mais além e ainda fixou as seguintes disposições:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, **presumem-se atendidas as condições de:**

I - **ocorrência de situação de emergência;**

II - **necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;**

III - **existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;** e

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação simplificada da contratação;

III - descrição resumida da solução apresentada;

IV - requisitos da contratação;

V - critérios de medição e pagamento;

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e

VII - adequação orçamentária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput.

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, **excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou**, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a **exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição.** [destaquei]

Desta forma, a presente contratação preenche os requisitos legais descritos na Lei nº13.979/2020, inexistindo óbices para que a Secretaria de Saúde assim não venha a proceder para conter a proliferação do vírus e salvar vidas.

O Professor Marçal Justen Filho¹, publicou estudo tratando especificamente da Lei nº13.979/2020, senão vejamos:

O art. 24, inc. IV, da Lei 8.666 prevê hipótese de dispensa de licitação para fins emergenciais, quando o tempo necessário à implementação da licitação produz risco de danos irreparáveis.

O art. 4º da Lei 13.979 instituiu uma hipótese específica de dispensa de licitação:

“Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”.

A Lei exige a pertinência da contratação com o atendimento da “emergência de saúde pública”. Essa questão envolve dois desdobramentos. O primeiro se relaciona com o vínculo de pertinência entre a contratação e o atendimento, ainda que indireto, das necessidades relativas à pandemia. A hipótese normativa não abrange contratações que versem sobre satisfação de necessidades de outra ordem.

O segundo se refere à questão da “emergência”. **A regra legal consagrou uma presunção absoluta de urgência na formalização da contratação. Não é preciso evidenciar o risco produzido pela demora na formalização da licitação. No entanto, afigura-se que alguma espécie de emergência deve existir para autorizar a dispensa.**

A contratação direta fundada **no art. 4º da Lei 13.979 deve ser antecedida e acompanhada das providências destinadas a evidenciar a sua compatibilidade com os princípios norteadores da atividade administrativa.** As características do caso concreto

¹ - FILHO. Marçal Justen. In Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas, páginas 2 e 3.

influenciam as soluções específicas a serem implementadas. **Como regra geral, a Administração deverá adotar todas as cautelas para obter a contratação mais vantajosa possível, inclusive promovendo cotações de preços e produtos entre diversos fornecedores, mediante o uso dos recursos eletrônicos.** Não se exige a aquisição do produto com o menor preço, se existirem justificativas para selecionar fornecedor diverso.

Mas é indispensável a formalização da contratação, com a indicação dos motivos que fundamentaram a escolha realizada. [grifos nossos]

Como é sabido, a aquisição materiais de insumos hospitalares e matérias técnicas, objetos deste contrato, possuem natureza jurídica impositiva, vez que estão estritamente ligados ao atendimento do sagrado direito à saúde, insculpido nos artigos 196 e 197 da Constituição Federal, tratando-se de uma competência concorrente do entes federativos, não podendo a Administração Municipal negar absoluto cumprimento, especialmente diante do cenário de pandemia pelo COVID-19 a nível mundial.

A matéria é tão importante que, inclusive, afeta a saúde pública de todos os municípios, impondo em via de contramão atenção imediata e celeridade nas contratações. Vejamos o que dispõe a Constituição Federal a respeito do direito fundamental a saúde:

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. **São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor**, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. [destaquei]

Portanto, resta claro e evidente que o Município de Oeiras do Pará é parte integrante do Sistema Único de Saúde – SUS, razão pela qual não pode eximir-se de sua responsabilidade para prestar um serviço tão importante a população local, especialmente diante das dificuldades de acesso ao município que se dá somente por

meio Hidroviário e pelo grave cenário epidemiológico em plena ascensão no município pelo contágio de pessoas pelo coronavírus (COVID-19) testadas como positivas.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, esta assessoria jurídica manifesta-se **FAVORÁVEL** ao prosseguimento do processo, vez que os argumentos e teses ora esposados conduzem a conclusão de que a contratação direta com base na dispensa de licitação por emergência pode ser levada a feito, na forma das disposições constantes na Lei Federal nº13.979/2020, bem como a minuta do contrato administrativo guarda conformidade com a legislação vigente pertinente a matéria.

RECOMENDA-SE ainda a CPL, para atentarem para o §2º, do art. 4º, da Lei nº13.927/2020, bem como sejam lançados em tempo real todas as informações obrigatórias referentes a este processo licitatório no **Mural de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA**, em cumprimento a Resolução nº. 11.535/2014 alterada pela Resolução nº. 11.831/2015 e Resolução nº 43/2017, ambas do TCM-PA.

Retorne os autos ao setor de origem para prosseguimento das providências de praxe, acompanhada das homenagens de estilo.

É o parecer SMJ.

Oeiras do Pará, 14 de abril de 2020.

Afonso Arinos de Almeida Lins Filho
Assessor Jurídico - OAB/PA nº 6.467