



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO

Processo nº 008/2020/FMS-D

Interessado: Comissão Permanente de Licitação – CPL

Assunto: Dispensa de licitação para contratação de pessoa jurídica para aquisição de EPI e medicamentos necessário no combate e prevenção da COVID-19, a fim de suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Nova Esperança do Piriá.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica de procedimento de dispensa licitação para contratação de pessoa jurídica para aquisição de EPI e medicamentos necessário no combate e prevenção da COVID-19, a fim de suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Nova Esperança do Piriá.

Após a verificação da existência de crédito orçamentário e a autorização da abertura do procedimento pelo Gestor Municipal, os autos vieram a esta Procuradoria para emissão de parecer jurídico, atendendo ao que determina o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

O art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam: a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

Com efeito, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde declarou emergência em saúde pública de importância internacional. O Ministério da Saúde, por sua vez, publicou a Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

O Estado do Pará, seguindo a mesma linha, emitiu o Decreto Estadual nº 609, em 16 de março de 2020, dispondo sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, à pandemia do coronavírus COVID-19.

Em 30 de abril de 2020, foi editado o Decreto Municipal nº 044/2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (covid-19), no âmbito do Município de Nova Esperança do Piriá. Ato contínuo, por meio do Decreto nº 045/2020, o Município decretou estado de calamidade pública em âmbito local.

A Lei Federal nº 13.979/2020, por sua vez, inserida na competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitações e contratos, cria novo tipo de dispensa de licitação para *"aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus"*.

As medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, com as alterações da MP nº 926/2020, são aplicáveis por toda a Administração Pública direta e indireta, da União, Estados, DF e Municípios, inclusive as estatais. Os entes da federação, poderes e as estatais poderão disciplinar e regulamentar esses procedimentos, mas as regras de exceção podem ser observadas em todas as contratações da Administração Pública, inclusive pelas estatais, desde que sejam procedimentos necessários e relacionados com as medidas para enfrentamento da crise.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

A referida Lei, após as alterações da Medida Provisória no 926, de 2020, em seu art. 4º, estabelece as diretrizes a serem seguidas nas compras públicas, destinadas ao enfrentamento da pandemia, 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 corona vírus.

§ 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, com 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.

Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o caput do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

Quanto ao caso de dispensa, é importante frisar que a norma federal é incisiva quanto ao caráter temporário, devendo tal permissivo ser aplicado apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública (art. 4º, § 1º). O artigo trata ainda da presunção de emergência, necessidade de pronto atendimento e a existência de risco a segurança de pessoas:



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

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 equipamentos e outros bens, públicos ou particulares,; e

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

A demonstração de tais elementos é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, que apresentou a seguinte justificativa:

1.1 - Considerando que a organização Mundial de Saúde declarou no último dia 5 de março de 2020 Pandemia do COVID-19, doença que ameaça milhares de pessoas simultaneamente em todo o planeta; 1.2 - A transmissão do corona vírus no Brasil já foi considerada comunitária, conforme Portaria do Ministério da Saúde n. 454/2020, com possibilidade de aumento e agravamento de casos no município de Nova Esperança do Piriá-PA. O enfrentamento de uma epidemia requer a contratação de materiais de EPIs e medicamentos para prevenção de contágio, transmissão e manejo clínico dos casos diagnosticados; 1.3 - Que ante a essa situação a Prefeitura de Nova Esperança do Piriá, por meio do Decreto n° 045/2020-GAB de 30 de Abril de 2020 decretou situação de calamidade pública emergencial para enfrentamento e prevenção de contágio pelo novo corona vírus (COVID-19), tendo vista a autorização da realização de despesas, inclusive com dispensa de licitação, para a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde, destinados ao enfrentamento da emergência, nos termos do artigo 4º da Lei Federal n° 13.979 de 6 de fevereiro de 2020; 1.4 — De forma que em nosso Município de Nova Esperança do Piriá/PA possui informativo exposto em sua página oficial na rede social facebook e do Projeto Básico, onde comunicou que o município apresenta: 898 (Oitocentos e noventa e oito) casos confirmados e 173 (Cento e setenta e três) casos descartados, 800



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

(Oitocentos) casos recuperados e 06 (Seis) óbitos. Portanto, pode-se dizer que estamos diante de situação anormal e excepcionalíssima que merece tratamento e consequências diferenciadas; 1.5 — A Secretaria Municipal de Saúde é encarregada de atuar na prestação de serviços públicos do SUS, trabalhando e cuidando da saúde da população, e com o advento internacional da pandemia da Covid-19, faz-se necessário realizar a aquisição de material de EPIs e medicamentos no intuito de proporcionar a saúde das pessoas e dos ambientes, mantendo-os limpos e higienizados, proporcionando, assim, maior conforto e segurança de todos, ou seja, servidores públicos e a população assistida que acessam diariamente as instalações do Hospital, Unidades de Saúde e Secretaria Municipal de Saúde. (...)

Observo que a Administração juntou aos autos Termo de Referência Simplificado, constando a descrição do objeto, justificativa da contratação, objetivos da contratação, justificativa do quantitativo solicitado, fundamentação legal, valor da contratação e custo estimado, justificativa da escolha da empresa, obrigações da contratante e da contratada; qualificação técnica; forma de pagamento; prazos e local de entrega; condições de recebimento dos produtos; recursos orçamentários e financeiros; supervisão dos serviços e prazo de vigência do contrato.

Desta forma, verifica-se o atendimento ao disposto no art. 41-E, § 1º, da Lei Federal 13.979/2020.

Contudo é essencial lembrar o entendimento do TCU no Acórdão nº 2504/2016 Plenário, que "a mera existência de decreto municipal caracterizando a situação do município como emergencial não é suficiente para enquadrar as contratações nos requisitos da Lei 8.666/1993 para dispensa de licitação". Assim, é fundamental a motivação pela Administração de que a contratação por ela almejada se amolda exatamente na hipótese de dispensa. De qualquer forma, é importante ressaltar que referida contratação necessita de um planejamento acerca da demanda, dos meios ao atendimento e de regras sobre as condições de contratação. Avaliações de mercado também são essenciais para evitar sobrepreços e



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

superfaturamentos, não incomuns em situações de crises, em vista do acréscimo extraordinário de demanda de certos produtos e serviços.

Sem embargo disso, entretanto, deve-se atentar para o fato de que a dispensa de licitação em situações de emergência ou calamidade pública, assim como todas as demais hipóteses de dispensa de licitação, requer a formalização de processo administrativo próprio, com a necessidade de instrução processual e a juntada de diversos documentos, não sendo dado ao gestor, a princípio, promover a contratação direta sem observância das formalidades legais e dos procedimentos de planejamento da futura contratação.

A observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento deve-se ater à instrução processual, com suas fases, justificativas, comprovações de preços, clareza do objeto, planilha de custos, decisão da autoridade superior e publicações, visando sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Assim, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

Vejamos, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho¹:

A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2000, pág. 228/229 e 292/294.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação.

[...] os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

[...] a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação.

Nesse passo, explicitamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União² acerca do assunto, *in verbis*:

"Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...)."
(Grifo nosso).

² In Decisão nº 955/2002 - Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

Contudo, em se tratando de dispensa de licitação para contratações em casos de emergência ou calamidade pública, não há como negar que, em situações extremas, essa formalização processual completa pode vir a comprometer o pronto atendimento daquela necessidade de urgência, pondo em risco, assim, paradoxalmente, a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, bens jurídicos tutelados pela Lei nº 13.979/2020.

Acerca do conceito de emergência, leciona Marçal Justen Filho³:

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.

Observa-se, assim, que a dispensa de licitação prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, pressupõe a ocorrência de situação na qual o lapso temporal necessário para realizar o procedimento licitatório em todas as suas fases viria a impedir a adoção oportuna de medidas necessárias para evitar danos irreparáveis, tornando, assim, ineficaz a contratação administrativa. Desse modo, até que fosse concluída a licitação, o dano já teria ocorrido. Em suma, trata-se de hipótese na qual não é possível ao administrador aguardar o período necessário ao trâmite normal do procedimento licitatório.

Com efeito, na hipótese de se verificar que o cumprimento do prazo máximo determinado para execução do objeto é incompatível com a realização de uma licitação, deve a Administração Pública escolher, para contratação direta, um executante que possua capacidade jurídica, regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, pág. 292.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

econômico-financeira compatíveis com a complexidade e o porte do objeto a ser executado.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar danos à população envolvida, sendo o procedimento de dispensa por emergência o único meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente, até a contenção da pandemia do coronavírus, entende-se possível a solicitada contratação. E, ainda, destaca-se que é a supremacia do interesse público que deve embasar a tratada contratação.

Ademais, a contratação pretendida deverá contemplar apenas o necessário ao atendimento da situação de emergência, requisito expresso no art. 4º-B, inciso IV, da Lei nº 13.979/2020, bem como ter caráter temporário, aplicando-se apenas enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (art. 4º, §1º).

No tocante à minuta do contrato, o art. 55 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece as premissas que devem ser observadas pela Administração Pública. Vejamos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

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

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

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

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Desta forma, após a análise da minuta do instrumento contratual, conclui-se que esta segue as determinações legais pertinentes, contendo as cláusulas obrigatórias e essenciais, conforme o disposto no artigo 55, e incisos, da Lei nº 8.666/1993.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fulcro nas disposições normativas supramencionadas, esta Procuradoria opina pela viabilidade jurídica da dispensa de licitação em questão.

É o parecer que submetemos à consideração do ordenador de despesas.

Nova Esperança do Piriá-PA, 01 de setembro de 2020.

ARIEL TORRES AGUIAR
Procurador-Geral do Município
OAB/PA 22.113