PARECER FINAL DA COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO SOBRE A REGULARIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO

JOELBERT MENEZES PEREIRA, brasileiro, casado, residente e domiciliado à Avenida Alacid Nunes, 150, Centro, Município de Abel Figueiredo, Estado do Pará**, responsável pelo Controle Interno do Município de ABEL FIGUEIREDO**, nomeado nos termos do **DECRETO 005/2017**, declara, para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará-TCM/PA, nos termos do **§1º, do art. 11, da RESOLUÇÃO Nº. 11.410/TCM, de 25 de fevereiro de 2014**, que analisou integralmente o **Processo nº 7/2020-29** referente à modalidade **DISPENSA DE LICITAÇÃO,** tendo por objeto a **AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, MATERIAL HOSPITALAR E LABORATORIAL, EM CARÁTER DE URGÊNCIA, PARA PREVENÇÃO, ENFRENTAMENTO E COMBATE AO CORONAVÍRUS (COVID-19), PARA UTILIZAÇÃO NO HOSPITAL MUNICIPAL,** celebrado com a **Secretaria Municipal de Saúde,** conforme análise abaixo:

A manifestação requerida desta Coordenadoria de Controle Interno, além de cumprir os preceitos normativos do Tribunal de Contas dos Municípios, acima referenciados, atende também o pressuposto estabelecido pelo § 2º do Art. 4º da Lei Municipal nº 097/2005, de 29 de Março de 2005, que estabelece a metodologia do exercício do controle interno da legalidade dos atos que precedem o desembolso do recurso público.

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

O presente parecer visa elucidar sobre a fundamentação e legalidade dos atos que originaram o processo de dispensa de licitação em pauta, bem como, sua execução, cujo procedimento refere-se à aquisição de medicamentos, materiais hospitalares e laboratoriais, em caráter de urgência para prevenção, enfrentamento e combate à Pandemia de Coronavírus (COVID-19), e, neste pressuposto, esta Coordenadoria de Controle Interno analisará todos os atos e fatos atinentes ao certame tendo por fundamento a legislação brasileira correlata ao assunto, aplicando-a sobre as documentações acostadas ao certame licitatório, visando detectar na peça licitatória o cumprimento de todos os procedimentos praticados e se estes se encontram plenamente fundamentados no regramento norteador da iniciativa de licitar.

O certame de dispensa de licitação em pauta, conforme consta nas documentações acostadas ao processo, têm por fundamento os pilares normativos e legais estabelecidos Lei Federal nº 8.666/93, e Instruções Normativas da Secretaria de Tesouro Nacional – STN.

Em fato extraordinário, dada a Declaração de Pandemia de COVID-19, emitida pela Organização Mundial de Saúde, esta dispensa de Licitação fundamenta-se também na Portaria 428/2020 – Ministério da Saúde, Lei Federal n. 13.979/2020 (alterada pela Medida Provisória n. 926/2020), Decreto 687/2020 – Governo do Estado do Pará, e Decretos Municipais nº 09/2020-GP e 15/2020-GP, ambos específicos à Pandemia de Covid-19.

Sobre os recursos financeiros propostos para a quitação dos objetivos almejados pelo certame de dispensa em pauta, a unidade orçamentária requerente define a utilização de recursos do Fundo Municipal de Saúde, específico do combate à Covid-19, que atende diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde, podendo, também, ser acudido com recursos próprios do Município, caso faça-se necessário para o pleno cumprimento das metas estabelecidas para o Combate à Pandemia.

DOS PROCEDIMENTOS PRATICADOS

No âmbito de sua competência, a Secretaria Municipal de Saúde encaminhou expediente solicitando a demanda informada no preâmbulo deste parecer, visando atendimento da equipe de ação do enfrentamento e combate à Covid-19.

Justifica em sua demanda que, com fundamento na Declaração de Pandemia de COVID-19, emitida pela Organização Mundial de Saúde, na Portaria 428/2020 do Ministério da Saúde, Lei Federal n. 13.979/2020 (alterada pela Medida Provisória n. 926/2020), Decreto 687/2020 – Governo do Estado do Pará, e Decretos Municipais nº 09/2020-GP e 15/2020-GP, requer que as aquisições dos produtos requeridos seja por Dispensa de Licitação, objetivando assim apropriação dos referidos produtos em melhor tempo hábil.

Acostado ao presente processo de dispensa, consta a relação dos materiais de consumo pretendidos, divididos nas seguintes classificações de despesa:

DADOS ORÇAMENTÁRIOS		
Ficha Orçamentária	Nomenclatura	Classificação Econômica / Subelemento
2.073	Enfrentamento do COVID-19	3.3.90.30.09 Material Farmacológico
		3.3.90.30.36 Material Hospitalar
		3.3.90.30.35 Material Laboratorial

Com as informações acima estabelecidas, a Secretaria Municipal de Saúde, através do Departamento de Compras do Município, ordenou a realização de prévia cotação de preços

no âmbito municipal, e, desta forma, obteve das empresas abaixo identificadas as propostas de preços pretendidos mais vantajosas, a saber:

PESSOA JURÍDICA	VALOR TOTAL EM R$ DOS PRODUTOS VENCIDOS COM A PROPOSTA
BIO DIAGNÓSTICA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS HOSPITALARES *CNPJ: 11.872.436/0001-97*	**R$ 55.000,00**
V PRUDENTE NETO MEDICAMENTOS *CNPJ: 18.255.700/0001-92*	**R$ 89.705,00**
S. DE T. K. FERRAZ EIRELI *CNPJ: 29.553.603/0001-00*	**R$ 45.540,00**

Mediante apontamento supracitado, o Processo de Dispensa de Licitação 7/2020-29 possui **valor total de R$ 190.245,00**, para aquisição de produtos pela Secretaria Municipal de Saúde mediante recurso exclusivo de enfrentamento à Covid-19, com demais minudências estabelecidas na juntada documental do processo em pauta.

ANÁLISE CONCLUSIVA DO PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM PAUTA

Inicialmente, entendo ser de competência da Secretaria Municipal de Saúde apresentar demandas, propor iniciativas, apontar caminhos e soluções, ou seja, nortear as ações do serviço de saúde pública no âmbito do Munícipio de Abel Figueiredo, estando, desta forma, legalmente apta a requerer o objeto deste certame, podendo, dada sua personalidade jurídica própria e independência financeira diante dos órgãos de controle externo, apontar a destinação dos recursos financeiros a ela repassados.

Quanto ao procedimento praticado, observa-se que a carta Magna (CF/88), exige a realização de certames licitatórios que fundamentem e legalizem a execução de despesas no âmbito do serviço público. Porém, observa-se também a flexibilização diante de demandas que possuam razões para serem utilizados de meios como Dispensa de licitações e inexigibilidades.

As contratações diretas da administração pública tem sido bastante estudadas, discutidas e exercidas nos últimos dias, haja vista o estado de saúde pública que assola o mundo e logicamente nosso Brasil por causa da Covid-19.

Nessa seara, a Presidência da República sancionou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com alterações pela Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020, que prescreve uma série de medidas a serem adotadas para enfrentar a **situação de emergência**, dentre elas a **dispensa de licitação**.

Visando diminuir a burocracia brasileira, a citada lei trouxe a dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus, que é o foco desse pequeno apontamento.

Diante dos fatos elencados, teceremos algumas considerações legais, que achamos ser necessários no momento atual, do ponto vista legal da administração pública.

Contribuindo para estudo do caso, é de boa contribuição destacar o preceito do art. 3º da lei nº 8.666/93, vejamos:

> *"A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."*

A licitação não só visa acolher a melhor e mais vantajosa proposta para a Administração, como também a assegurar aos interessados a participação na concorrência.

Via de regra, sempre que um órgão público precisa de algum produto ou serviço, precisa realizar uma licitação para poder satisfazer a sua demanda.

Nesse contexto, as modalidades de licitação estão inseridas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, são elas:

I – Concorrência;
II – Tomada de Preços;
III – Convite;
IV – Concurso;
V – Leilão.

Além dessas acima, temos a "**VI**" modalidade, denominada "**Pregão**", regulamentada no art. 1º da Lei nº 10.520/2002.

A Doutrina constitucional (art. 37, XXI da CF/88) indica que, havendo possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse Público, deverá haver licitação. Somente em casos excepcionais **a dispensa ou a inexigibilidade,** também previstas na legislação ordinária, deverão ser aplicadas.

A dispensa da licitação é uma desburocratização aplicada a casos especiais previstos em lei. Ela está prevista no art. 24 da Lei 8.666/93. São situações pontuais que exigem um atendimento rápido e eficaz, ou ainda, que não justificam a movimentação do procedimento

licitatório. Previu neste artigo um rol taxativo de excepcionalidades para a não realização da licitação, mas que, em sua essência, decorre da possibilidade de competição.

Dentre o rol taxativo citado acima, temos a constante no inciso IV, que trata dos casos de emergência e calamidade pública, vejamos:

> *"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;"*

Como vemos acima, o inciso IV do art. 24 traz os requisitos necessários para que a administração pública se utilize desse instituto, podendo ser "emergência" ou "calamidade pública", ou seja, ou um ou outro.

Mas é importante destacar que mesmo não tendo uma licitação, essas contratações devem respeitar princípios. Esses princípios são aqueles fundamentais do processo licitatório, em especial da moralidade e isonomia.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1987/2015 – Plenário, decidiu que:

> *"A Dispensa de Licitação em casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93), apenas é cabível se o objeto da contratação direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado."*

Ainda, concomitante o art. 24, IV, é necessário observar também, conjuntamente, o art. 26 da mesma lei nº 8.666/93:

> *"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.*
>
> *Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

> *I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;*
>
> *II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*
>
> *III - justificativa do preço.*
>
> *IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados."*

Porém, trata-se de uma situação atípica e específica, pois, o inciso I do art. 26 relata que é preciso a caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso.

Essa seria a via normal para a administração pública seguir o seu rito processual nos casos de emergência ou calamidade pública.

Contudo, a Presidência da República sancionou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que prescreve uma série de medidas a serem adotadas para enfrentar a situação de emergência causada pelo COVID-19

O artigo 1º da lei regulamenta que:

> *"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.*
>
> *§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.*
>
> *§ 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.*
>
> *§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde."*

O artigo 4º da lei Nº 13.979/2020 regulamenta que:

> *"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."*

E mais, o art. 4º B, textualmente diz que:

> *"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."*

Como vemos acima, a nova lei diz que os casos inerentes a pandemia do COVID-19 são casos que tratam de "emergência", trazendo em seu escopo novas adaptações ao instituto da dispensa de licitação, entre elas uma forma menos burocrática e mais ágil para contratar e enfrentar as dificuldades do cotidiano dentro do contexto de extrema necessidade e dificuldade de realizar as atividades.

Podemos citar, dentre outras novidades, que a lei inovou no sentido de:

> *Em alguns casos não será exigida a elaboração de estudos preliminares (art. 4º-C);*
> *Será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado; (art. 4º-E);*
>
> *Excepcionalmente será dispensada a estimativa de preços nos casos, justificadamente pela autoridade competente, (§ 2º do art. 4º-E);*
>
> *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.*

A justificativa do preço, em que pese a possibilidade de ser dispensada a sua estimativa, primeiramente deve-se observar a regra geral contidas no inciso IV do art. 4º-E, com os seguintes parâmetros:

> *"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:*
> *(...)*
> *VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:*
> - *Portal de Compras do Governo Federal;*
> - *Pesquisa publicada em mídia especializada;*
> - *Sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;*
> - *Contratações similares de outros entes públicos; ou*
> - *Pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;"*

Ressalta-se neste ponto o raciocínio exarado através do Parecer nº 1.429/97, do Ministério Público de Contas da Paraíba, no Processo nº 3.137/97, sobre procedimentos de compras diretas, onde entende-se que *"A pesquisa de preço antes da realização de qualquer*

certame mostra-se imprescindível, uma vez que é o meio pelo qual se pode conseguir dados capazes de subsidiar uma avaliação eficaz das propostas a serem apreciadas, e, consequentemente, o atingimento daquele fim. (Informativo do MPTC/PB, nº 05, p. 04)".

Outra situação inerente é que na dispensa de licitação do art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 o contrato será de no máximo 180 (cento e oitenta dias), vedada a sua prorrogação, como diz o próprio texto do inciso IV do art. 24.

Destarte, no caso de se fundar o processo na emergência de saúde pública prevista na nova lei 13.979/2020, o contrato teria prazo de até 06 (seis) meses, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade, vejamos:

> *"Art. 4º-H Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública."*

Em resumo, no entendimento das fundamentações possíveis, temos o seguinte:

- **Inciso IV do Art. 24, da Lei 8.666/93…180 dias, vedada prorrogação;**
- **Art. 4º-H, da Lei 13.979/2020…… 180 dias, podendo ser prorrogados.**

Analisando o certame de dispensa em pauta, constatamos a fundamentação do certame na Lei 13.979/2020, e nos preceitos da Lei de Licitações supracitados.

Encontro também estabelecido no certame que, para cumprimento das medidas de transparência pública na utilização do recurso repassado ao Fundo Municipal de Saúde para o combate à pandemia, foi criada ficha orçamentária específica para controle e fiscalização deste recurso restrito ao referido combate, a saber: **2.073 – Enfrentamento do COVID-19**, havendo, portanto, previsão orçamentária que fundamente o certame.

Reconheço nos ditames do processo de dispensa que as propostas vencedoras cumprem as premissas do bom uso do recurso público, haja visto que os valores apresentados estão abaixo do custo-médio praticado no mercado regional e, com isso, alcança-se o objetivo pétreo de trazer economicidade ao gasto do recurso público.

Por fim da análise, observa-se que a demanda estabelecida pela Secretaria Municipal de Saúde atende aos preceitos estabelecidos pelo Art. 24, IV, da Lei 8.666/93, haja visto, os diversos instrumentos de lei Federal, Estadual e Municipal que a fundamentam na prerrogativa utilizada e, desta forma, acolho a justificativa tomando-a como válida e bem fundamentada na doutrina da Lei de Licitações e demais instrumentos correlacionados à matéria.

Assim sendo, observa-se que, para tanto, cuidou-se da razoabilidade, legalidade, previsão orçamentária, viabilidade financeira, sendo demonstrada a utilização do orçamento público e receita financeira no atendimento às demandas da população figueiredense.

Evidenciados os fundamentos e entendimentos supracitados, bem como, constatada a transparência e legalidade do certame licitatório realizado, esta Coordenadoria de **Controle Interno emite PARECER FAVORÁVEL para a referida despesa por Dispensa de Licitação, estando de acordo com o início da vigência do certame, concordando estarem devidamente fundamentados na Lei 8.666/93, e demais legislações correlatas.**

Por fim, com base nas regras insculpidas pela Lei n.º 8.666/93 e demais instrumentos legais correlatos, declaro, ainda, que o referido processo se encontra:

(X) Revestido de todas as formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação, estando apto a gerar despesas para a municipalidade;

( ) Revestido parcialmente das formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação, estando apto a gerar despesas para a municipalidade, com a ressalva enumerada neste parecer de controle interno.
( ) Revestido de falhas de natureza grave, não estando apto a gerar despesas para a municipalidade, conforme impropriedades ou ilegalidades enumeradas no Parecer de Controle Interno, encaminhado como anexo.

Declaro, por fim, estar ciente de que as informações aqui prestadas estão sujeitas à comprovação por todos os meios legais admitidos, sob pena de crime de responsabilidade e comunicação ao **Ministério Público Estadual**, para as providências de alçada.

JOELBERT MENEZES PEREIRA
Controle Interno