

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

PARECER JURÍDICO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS GRÁFICOS. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. COMBATE A COVID-19. DISPENSA DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 24, IV, LEI Nº 8666/93. ART. 4º, CAPUT, LEI Nº 13979/2020.

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará. Secretaria Municipal de Saúde. Comissão Permanente de Licitação.

ASSUNTO: Análise jurídica sobre processo de inexigibilidade de licitação.

1- RELATÓRIO:

Vem os autos a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer acerca de regularidade do processo licitatório nº 7/2021-0012 de dispensa de licitação, cujo objeto é a **“CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EMERGENCIAL EM VIRTUDE DE ORIENTAÇÃO E PREVENÇÃO CONTRA COVID 19”** visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde até a instauração de processo licitatório regular. A empresa vencedora do certame fora a **LG LÍDER GRÁFICA LTDA**, com o valor total de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

Este é o breve relatório.

2 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Como cediço, o processo licitatório é regido pela Lei Federal nº 8.666/93, denominada Lei de Licitações e Contratos.

Trata-se de um procedimento administrativo utilizado pela Administração Pública, que tem por finalidade selecionar a proposta mais vantajosa, por meio de critérios objetivos e impessoais, visando a celebração de contratos relacionados a obras, serviços, compras e alienações, mediante processo que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, cujo processamento e julgamento deve se realizar 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, conforme disciplina o art. 3º da respectiva lei.

Note que, o Processo de Licitação se reveste do princípio da obrigatoriedade, consagrado, de início, no art. 37, XXI, da Constituição Federal e reproduzido no art. 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, pelo qual deve considerar-se obrigatória a realização do certame em quaisquer situações, ressalvados apenas os casos mencionados na lei. Vejamos, respectivamente:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...];

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.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Como se nota, em que pese a regra de se exigir da Administração o cumprimento do dever de licitar, há situações que autorizam a formalização de contratações diretas, seja por ausência de competição ou pela morosidade no atendimento do interesse público.

No caso em análise, o objeto é licitável, apenas permitindo-se que a Administração, em determinados casos, dispense o procedimento licitatório.

Note que, as hipóteses de dispensa de licitação representam exceções à regra constitucional da licitação, o que autoriza o administrador a dispensar, por razões de conveniência e oportunidade e proceder à contratação direta.

Em razão dessa excepcionalidade as hipóteses de dispensa de licitação possuem rol taxativo. É como prescreve **CARVALHO FILHO**:

Há, porém, dois aspectos preliminares que merecem ser considerados. O primeiro diz respeito à excepcionalidade, no sentido de que as hipóteses previstas no art. 24 traduzem situações que fogem à regra geral, e só por essa razão se abriu a fenda no princípio da obrigatoriedade. O outro diz respeito à taxatividade das hipóteses. Daí a justa advertência de que os casos enumerados pelo legislador são taxativos, não podendo, via de consequência, ser ampliados pelo administrador. Os casos legais, portanto, são os únicos cuja dispensa de licitação o legislador considerou mais conveniente ao interesse público.

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 189. PDF).



CARVALHO DE LIMA

ADVOCACIA

Ressalte-se, nos casos relacionados pela legislação, a presença da parcela de discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público.

Como se nota, a lei não visa permitir o administrador contratar diretamente por dispensa de licitação a seu bel-prazer, mas, pelo contrário, procura solucionar uma situação extraordinária, que não podia ser vislumbrada pelo gestor público para que, anteriormente, preparasse o devido processo licitatório para dirimi-la.

No caso em análise, busca-se pela compra direta, por meio de dispensa de licitação, em caráter emergencial, de material gráfico para auxiliar no enfrentamento a COVID-19 a fim de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Santa Maria do Pará.

Considerando as informações e documentos encartados aos autos, verifica-se que o respectivo pedido de dispensa de licitação se enquadra nas disposições constantes do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, que assim prescreve:

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; (grifei)

A Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (2019-nCoV), responsável pelo surto de 2019 e 2020, regulamentada pela Portaria do Ministério da Saúde nº 356, de 11 de março de 2020.

A Organização Mundial da Saúde reconheceu, no dia 11 de março de 2020, que o coronavírus, responsável pela doença catalogada como COVID-19, espalhou-se por diversas partes do mundo, a ponto de tal situação merecer ser caracterizada como uma pandemia. No Brasil, já há vários casos e a totalidade do território nacional já foi considerada em situação de transmissão comunitária, aquela em que não é mais possível rastrear a origem da contaminação. Tal realidade favorece o aumento drástico do contágio viral e dificulta o combate à situação pandêmica.

Com isso, os governos federal, estaduais, distrital e municipais têm adotado severas medidas de combate à transmissão do coronavírus, almejando que, assim, os danos causados pela COVID-19 à saúde da população e à economia da nação brasileira sejam o menor possível. Nesse ponto, ressalta-se a Lei nº 13.979, de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Uma das medidas previstas no mencionado diploma legal é a excepcional hipótese de contratação de bens, serviços e insumos sem licitação, nos casos em que o objeto contratado tiver como finalidade o combate ao coronavírus. O art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, prevê que a licitação é dispensável nesses casos com o seguinte texto:

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 aplicase 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. (Negritamos).

A situação emergencial ou calamitosa, que legitima a contratação direta, é aquela cuja ocorrência escape às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração, não podendo, portanto, ser imputado ao gestor desídia administrativa, falta de planejamento ou má gestão dos recursos disponíveis.

A doutrina, então, tem assinalado que, “compõe a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação”, de modo que a utilização do dispositivo legal em apreço para fins de dispensa de licitação deve ser calcada na observância de determinados requisitos.

Como se nota, a lei não visa permitir o administrador contratar diretamente por dispensa de licitação a seu bel-prazer, mas, pelo contrário, procura solucionar uma situação extraordinária, que não podia ser vislumbrada pelo gestor público para que, anteriormente, preparasse o devido processo licitatório

De tal modo, não pode o gestor público justificar toda e qualquer situação como emergencial ou calamitosa para que seja realizada contratação direta por parte da Administração, devendo a situação de emergência ou de calamidade ser difusamente percebida como anormal ou extraordinária.

Conforme o que já fora exposto, as situações em que se verifica a possibilidade de dispensa de licitação são aquelas que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade do ato, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato, apesar de discricionário, devido à sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete ao crivo de fundamentada justificativa.

Nesse sentido é o que estabelece o parágrafo único do artigo 26, da Lei nº 8666/93, senão vejamos:

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 ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço;

IV – documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (grifo nosso)

Inobstante a presente situação estar legalmente amparada, nos termos do que prescreve o art. 24, IV, da Lei de Licitação, o que, em tese, permite a

contratação direta, faz-se imprescindível a observância e cumprimento dos seguintes apontamentos: a) do orçamento (menor preço) e b) da habilitação.

Em relação à justificativa do preço, ressalta-se que, a contratação direta só será possível se o preço ofertado for compatível com as condições regulares de mercado.

É como se expressa **MARÇAL JUSTEN FILHO**, para o qual:

“a Administração deverá buscar a maior qualidade e o menor desembolso possíveis, segundo a natureza do interesse a ser satisfeito. Entre propostas de qualidade equivalente, deverá escolher-se a de menor preço”.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11^a. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 231)

O critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas. Nesse sentido é o que tem assentado o Tribunal de Contas da União (ACÓRDÃO 1565/2015 – ATA 24/2015 – PLENÁRIO 24/06/2015).

Com isso, o procedimento de contratação por dispensa de licitação para o combate ao coronavírus deve ainda respeitar as seguintes etapas: a) ratificação do reconhecimento da dispensa pela autoridade superior, observados os requisitos materiais apontados no tópico anterior deste parecer; b) publicação do ato de dispensa no órgão de imprensa oficial; c) razão da escolha do fornecedor; e d) a justificativa do preço contratado.

Por fim, acerca da a habilitação, há de se ressaltar que, a caracterização de situação que permita a contratação direta por dispensa de licitação não afasta

a necessidade de se exigir documentos comprobatórios para fins de habilitação do licitante. É dizer, aquele que não satisfizer os requisitos de habilitação não pode contratar com a administração.

Conforme disciplina os arts. 27 a 31, da Lei 8.666/93, a regularidade é medida que se impõe ao licitante, a fim de que se comprove sua situação regular, inclusive com o fisco, condição sine qua non para que o mesmo seja habilitado no certame, possibilitando assim, contratar com a Administração Pública.

Anexo ao processo licitatório, verificamos a lista da documentação da empresa **LG LÍDER GRÁFICA LTDA, CNPJ nº 07.484.502/0001-84** qual seja: a) contrato de constituição e balanço patrimonial da LG- Líder Gráfica LTDA; b) ficha de inscrição cadastral junto a JUCEPA; c) cartão CNPJ emitido pelo Ministério da Economia; d) RG e CPF de Gean Guilherme Silva de Oliveira; e) certidão negativa de natureza tributária e não tributária emitida pelo Estado do Pará.

Além disso, verificamos também f) comprovante de inscrição cadastral junto a Prefeitura de Belém; g) alvará de licença e funcionamento perante a Prefeitura de Belém; h) certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União; i) certidão de regularidade do FGTS; j) certidão negativa de débitos trabalhistas; k) certidão de regularidade profissional perante ao CRC PA.

Analisando os autos, verifica-se que os requisitos de habilitação foram devidamente atendidos.

De acordo com a Lei de Licitações, após a cotação, adjudica-se o serviço àquele que possuir o menor preço, a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, bem como atendimento ao termo de referência, de acordo com o que reza o art. 27 da Lei 8.666/93, em seus incisos I, II, III, IV.

Oportunamente, imperioso destacar o caráter meramente opinativo do parecer jurídico nesta fase processual que, por força da dispensa de licitação e diante da inexistência de exigência legal, não se reveste de caráter vinculante ao gestor. Neste sentido, quanto à adequação, o referido procedimento encontra-se em consonância do que determina a legislação vigente.

3- CONCLUSÕES:

Ante todo o exposto, à luz das disposições normativas pertinentes, hipótese em que configurando assim o interesse público e a preservação de seu patrimônio, opinamos pela **POSSIBILIDADE** do prosseguimento do presente procedimento licitatório por Dispensa de Licitação, cujo objeto é a **“CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EMERGENCIAL EM VIRTUDE DE ORIENTAÇÃO E PREVENÇÃO CONTRA COVID 19”** visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde até a instauração de processo licitatório regular junto a empresa **LG LÍDER GRÁFICA LTDA, CNPJ nº 07.484.502/0001-84** com o valor total de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

Ressalta-se que **o presente parecer jurídico é meramente opinativo**, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

É o parecer, ao qual submetemos à superior consideração.

Santa Maria do Pará - PA, 06 de maio de 2021.

FÁBIO JÚNIOR CARVALHO DE LIMA

Advogado – OAB/PA nº 25353.