ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

PARECER JURÍDICO
ASSUNTO: Dispensa de Licitação Nº 008/2021/SESPA/PMA

PARACER JURÍDICO – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

EMENTA: *CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA FORNECIMENTO MATERIAL TÉCNICO, PRODUTO HOSPITALAR PARA O MUNICÍPIO DE ALMEIRIM. POSSIBILIDADE.*

RELATÓRIO

Via encaminhamento, pelo Presidente da CPL, Sr. Sebastião Cléssio Alfaia da Trindade, para fins de análise da viabilidade ***contratação de pessoa jurídica para fornecimento de material técnico, produto hospitalar para o município de Almeirim***, fundamentada no inciso IV, do artigo 24 da Lei Federal nº 8666/93, tratando-se na espécie, de processo de Dispensa de Licitação, qual viera para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de Documentação e pelo Procedimento da Licitação.

Nos autos constam os seguintes documentos:

a) Oficio nº 005-A/2021/SEMSA – Solicitação de Demanda;
b) Projeto Básico;
c) Justificativa;
d) Despacho para o Setor de Cotações da SESPA;
e) Cotações
f) Mapa Comparativo de Preços;
g) Despacho de Solicitação de Dotação Orçamentária;
h) Dotação Orçamentária;
i) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
j) Autorização;
k) Decreto 049/2021 – GAB/PMA;
l) Decreto nº 051/2021 – GAB/PMA;
m) Decreto nº 088/2021 – GAB/PMA;
n) Decreto nº 046/2021 – GAB/PMA;
o) Minuta de Termo de Dispensa de Licitação e Justificativas;
p) Memorando nº 013/2021/SEFAZ – Encaminhamento da CPL para parecer jurídico;

É o relatório, passa a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Versam os presentes autos sobre possibilidade ***contratação de pessoa jurídica para fornecimento de material técnico, produto hospitalar para o município de Almeirim***, com contratação direta, por Dispensa de Licitação Emergencial.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

> *"Art. 37 – omissis –*
> *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.*** *(grifo nosso)*

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no Art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

> *"Art. 3º. 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 lhe são correlatos."*

Dessa forma, Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público,

dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res publica*.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá realizar através da Inexigibilidade de Licitação, bem como da Dispensa de Licitação, o que é o caso, e está previsto no art. 24 da Lei 8.666/93.

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.

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

> *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; (grifo nosso)*

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. A 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 no fornecimento não justifica, em regra, a realização de contrato emergencial, apesar que o objeto do presente processo, trata-se de grande importância para bem tutelado, qual seja a saúde. Compõem a 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 sequelas 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, inexiste 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"**.

No caso do enfrentamento do COVID-19, a fim de facilitar e a 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 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 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, nexo 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 incialmente 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) (grifo nosso)*

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

Embora a vigência da Lei 13.979/2020, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo 006/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, repita-se, vencendo em 31 de dezembro de 2020, tal menção faz importante visto a comprovar que o caso em tela cumpre os requisitos que caracterizam a situação emergência em decorrência do Corona vírus, em que pese a presente contratação estar fundamentada em situação de emergência, nos termos do art. 24, IV, da Lei 8.666/93.

A respeito da situação emergencial qual assola o município de Almeirim, o primeiro motivo já fora mencionado, qual seja a pandemia do Corona Vírus, para tanto, a Administração Municipal elaborou inicialmente o Decreto nº 049/2021 – GAB/PMA, qual fora alterado posteriormente pelo Decreto 051/2021 – GAB/PMA, qual em seu art. 1º decreta o seguinte:

> ***DECRETA:***
>
> ***Art. 1º*** *- Fica instituída nos termos deste Decreto, em atenção às disposições legais que menciona os* ***"considerando"****, e dando continuidade às restrições já editadas no Decreto nº 128/2020 – GAB/PMA, fica* ***DECRETADO O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA*** *em todo o território municipal de Almeirim, pelo período de 15 (quinze) dias, a contar de 1601/2021,*

para fins de prevenção e medidas de combate à epidemia COVID-19.

Outro motivo que ensejou a declaração de estado de emergência no município de Almeirim fora a precariedade que a atual gestão encontrou ao assumir a Administração Pública Municipal de Almeirim, com atrasos salariais de servidores, bloqueios de valores, dentre outros motivos, para tanto fora decretada situação de calamidade financeira e administrativa, através do Decreto nº 088/2021 – GAB/PMA, qual em seu art. 1º, versa o seguinte:

DECRETA:

Art. 1º *Fica decretada* ***SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA*** *no âmbito da Administração Pública Municipal de Almeirim, Estado do Pará, em razão do déficit financeiro herdado da administração 2017/2020, com bloqueio de verba pública: FPM pelo INSS e Justiça Comum, demais contas, para quitação dos salários de dezembro e 13º salário do exercício de 2020, compromissos não adimplidos pela ex-gestão, no curso do exercício de 2020.*

Dessa forma, mediante possibilidade jurídica, bem como presentes os atos administrativos de reconhecimento de situação emergencial, entendemos que está autorizada legalmente a Contratação Direta por Dispensa de Licitação, porquanto os requisitos foram atendidos parcialmente, pois se verifica na Justificativa apresentada, que a falta da ***contratação de pessoa jurídica para fornecimento de material técnico, produto hospitalar para o município de Almeirim***, poderá acarretar prejuízos imensuráveis ao usuário da rede de saúde, com risco de deixar de atender os munícipes usuários da unidades básica de saúde e hospital municipal de Almeirim, justificando assim a emergência na contratação, conforme atestado pela Comissão Permanente de Licitação.

Pelo exposto, concluímos que o presente processo licitatório se encontra apoiado na Lei de Licitações e Contratos, em seu aspectos jurídico, deixando de se analisar as questões técnicas de conveniência, qual é de responsabilidade da Secretaria Solicitante, já que fora demonstrado o caso emergencial que o justifica, através dos documentos acarreados e razões apresentadas.

DO DISPOSITIVO

Diante do exposto e observado os valores a serem praticados na contratação que não poderão ser superiores aos preços comparativamente praticados no

mercado, a Procuradoria Jurídica do Município de Almeirim, manifesta-se pela POSSIBILIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO, para contratação de empresas do ramo pertinente para ***contratação de pessoa jurídica para fornecimento de material técnico, produto hospitalar para o município de Almeirim***, com fundamento no inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, assim como nos demais dispositivos atinentes à matéria, e por todo o exposto.

Assim, à vista do exposto, o parecer é pelo PROSSEGUIMENTO do Processo Administrativo de dispensa de licitação nº 008/2021/SESPA/PMA, desde que, atendidas as ressalvas apresentadas no corpo deste parecer, bem como todas as observações relatadas na fundamentação legal.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e aprovação da autoridade superior.

S.M.J., é o parecer.

Almeirim/PA, 27 de janeiro de 2021.

JECONIAS DA SILVA SOARES
Procurador Geral do Município
OAB/AP 4393

JECONIAS DA SILVA SOARES
Assinado de forma digital por JECONIAS DA SILVA SOARES
Dados: 2021.01.27 16:00:08 -03'00'