

Parecer

Processo Administrativo nº 01.01.0169.2021

Interessado(a): Secretaria Municipal de Saúde de Chapadinhã/MA

Origem: Comissão Permanente de Licitação do Município

EMENTA: Dispensa de Licitação. Aquisição de EPI's e material hospitalar em atendimento as medidas de enfrentamento ao COVID-19. Emergencial. Art. 24, IV Da Lei 8.666/93.

Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, encaminhada a esta Assessoria, nos termos do art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, na qual requer análise jurídica da legalidade de processo de contratação de empresa fornecedora de produtos por meio do procedimento de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, IV da Lei nº 8.666/93.

O processo em comento tem como objeto a Aquisição de EPI's e Material Hospitalar em atendimento as medidas de enfrentamento ao COVID-19 de interesse da Secretaria Municipal de Saúde Chapadinhã.

O feito foi inaugurado com a solicitação de despesa expedida pelo Secretário Municipal de Saúde, Richard Wilker Serra Moraes. Nas fls. que seguiram foram anexados: as cotações de preços realizadas pelas empresas EXCELLENCE DISTRIBUIÇÃO LTDA, MEDPLUS DISTRIBUIDORA e ANA FLÁVIA ANDRADE SÉRGIO EIRELI, o mapa de apuração de preço, dotação orçamentária, declaração de adequação orçamentária e financeira, termo de referência.

Na sequência, observar-se a autorização do Secretário de Saúde, autuação do processo pela Comissão Permanente de Licitação, é apresentada a justificativa da dispensa e a minuta do contrato.

O feito então é remetido a esta Assessoria Jurídica, segundo encaminhamento do Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Luciano de Souza Gomes.

É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstrato”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

A contratação direta pretendida, na hipótese de dispensa de licitação, é perfeitamente possível, eis que encontra fundamento factual e legal. Inclusive, é autorizada pela própria Constituição Federal ao dispor em seu art. 37, XXI que:

“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. E pela Lei 8.666/93, no art. 2º: “... serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

O legislador autoriza o administrador a dispensar, por razões de conveniência e oportunidade, a licitação e proceder à contratação direta. 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. Assim, as hipóteses de dispensa estão consagradas no art. 24 da Lei 8.666/93. Sobre o tema, ensina Carvalho Filho (2018):

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.

In casu, o Secretário Municipal de Saúde menciona a necessidade de celebração de contrato que tenha por objeto o disposto nesta licitação, aplicando-se o inciso IV do referido artigo 24:

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;

Nas palavras do professor Jacoby, *“aqui, emergência diz respeito à possibilidade de se promover a dispensa de licitação. Corolário dessa premissa é, fundamentalmente, a absoluta impossibilidade de atender ao interesse público – fim único de toda atividade administrativa – se adotado o procedimento licitatório. Emergência para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório”*.

O Secretário Municipal de Saúde dispõe as situações que justifica esse processo: “A transmissão do coronavírus no Brasil já foi considerada comunitária, conforme Portaria do Ministério da Saúde n. 454/2020, com possibilidade de aumento e agravamento de casos. O enfrentamento de uma epidemia requer a contratação de materiais e insumos de preservação de contágio, transmissão e manejo clínico dos casos comunitários. A necessidade da contratação pública fundamenta-se em critérios técnicos tomando por base a doença e a transmissão do vírus, assim como as projeções do seu comportamento...”.

Como assevera Cintra do Amaral, a realização da licitação, com prazos e formalidades exigíveis, poderá causar prejuízo (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança (de pessoas, obras, serviços ou bens), provocando a paralisação ou prejudicando a regularidade de atividades específicas.

A Administração Pública também deve se atentar aos requisitos gerais trazidos no art. 26, da Lei 8.666/93, que reza *in verbis*:

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 ou calamitosa 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. que os agentes públicos restrinjam ou frustrem, de forma indevida, o caráter competitivo das licitações.

Neste particular, destaco a presença do Termo de Referência com justificativa inclusa, assinado pelo Secretário Municipal de Saúde.

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 (2005), 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”.

Registre-se, ainda, que na contratação direta, sem licitação, não deve ser dispensada a apresentação dos documentos de habilitação que, normalmente, seriam exigidos na fase externa da licitação. 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. Vejamos:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I – habilitação jurídica;
- II – qualificação técnica;
- III – qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista;
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

No que tange a minuta contratual, não há ilegalidades aparentes a serem apontadas.

Por fim, alerta-se que a contratação direta, quando houver emergência ou calamidade pública, limita-se aos bens e serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, logo é preciso confirmar se os referidos produtos e a quantidade são realmente necessários para este contexto de pandemia. Desta forma a Lei não autoriza a contratação de qualquer bem ou serviço e em qualquer quantidade.


Conclusão

Diante do exposto, entendo possível a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, desde que observadas as colocações postas acima.

Ressalta-se apenas para o fato de que, no presente procedimento, seja seguida a legalidade, devendo ser aplicada a legislação vigente e que orientam o procedimento licitatório e que não foram analisados os aspectos técnicos orçamentários e financeiros, a conveniência/oportunidade no presente, bem como as especificidades técnicas do objeto, por não serem de competência desta Assessoria Jurídica. No mais que a presente manifestação é de natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer, ora submeto à doura apreciação superior.

Chapadinhã, 13 de maio de 2021.



Nayolanda Coutinho Lobo Amorim de Souza
Assessoria Jurídica do Município de Chapadinhã/MA

Prefeitura Mun. de Chapadinhã
Nayolanda Coutinho L. A. de Souza
Assessora Jurídica
OAB/MA 15.780