

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

PARECER JURÍDICO

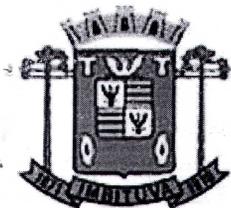
**PROCESSO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº /2023.
ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.
ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE COMPRESSA DE
GAZE, COMPRESSA DE CAMPO OPERATÓRIO, CLORETO DE SÓDIO 0,9%
FRASCO DE 100ML E CLORETO DE 0,9% FRASCO DE 500ML.**

RELATÓRIO:

A Comissão Permanente de Licitação formulou consulta consubstanciada nas seguintes razões:

A Secretária de Saúde, Gessana de Antoni Bueno Ribeiro, enviou pedido ao Prefeito Municipal, solicitando dispensa de licitação para aquisição de compressa de gaze, compressa de campo operatório, cloreto de sódio 0,9% frasco de 100ml e cloreto de 0,9% frasco de 500ml, para uso na Unidades de Saúde e no Pronto Atendimento Municipal. O ofício inaugural declina a cotação de mercado em um valor total máximo de R\$32.950,00 (trinta e dois mil, novecentos e cinquenta reais).

Como justificativa, informa que os itens compressa de gaze e compressa de campo operatório eram adquiridos junto ao Consórcio CIS AMCESPAR, sendo que a compressa de gaze a empresa vencedora do item entregou material que não condizia com o descrito no edital e foi recusado. Que após constatado o erro, a empresa pediu desistência do item e rescisão do contrato, conforme documento enviado pelo CIS AMCESPAR anexo ao pedido. Que o item compressa de campo operatório, está com saldo zerado na licitação municipal e deserto na licitação feita através do CIS AMCESPAR. Que ambos os itens são fundamentais para o atendimento nas Unidade de Saúde e sobretudo no Pronto Atendimento Municipal, pois sem eles não há como realizar curativos, limpeza de feridas, antissepsia de pele antes de pequenos procedimentos cirúrgicos, contenção de grandes sangramentos, entre outros.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

Com relação ao cloreto de sódio, justifica que são itens extremamente necessários e indispensáveis para administração de medicamentos endovenosos, lavagem de feridas e reposição de volume plasmático, tanto nas Unidades de Saúde quanto no Pronto Atendimento Municipal.

Apresenta orçamentos de empresas do ramo e informa que os menores valores oferecidos foram das empresas Promefarma Representações Comerciais Ltda, ABC Distribuidora de Medicamentos Ltda e Hortoplus Produtos Odontológicos e Hospitalares Ltda-ME, sendo que referidos valores encontram-se compatíveis com os valores praticados no mercado.

Assim sendo, solicita que se proceda a Dispensa de Licitação, com base no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93.

O Departamento de Contabilidade, declina a existência de previsão de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações, estando assim cumprida a obrigação **definida no art. 7º, § 2º, inc. III da Lei de Licitações, bem como o estabelecido no art. 167, inc. I e II da Constituição Federal.**

Insta elucidar, que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o intuito de orientar 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.

A justificativa apresentada para a contratação seria a necessidade de se garantir a aquisição urgente de itens extremamente necessários para o atendimento a pacientes das unidades de Saúde e do Pronto Atendimento.

Em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei nº 8.666/93, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Consoante disposto nesta Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

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.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despende o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, poderá ser dispensada a licitação 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, conforme o previsto nos termos do art. 24, inciso IV, do mesmo diploma legal.

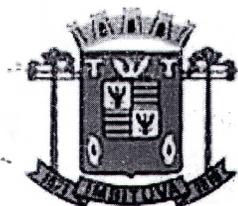
Nesse sentido, no tocante à modalidade pretendida, ressaltam a doutrina e a jurisprudência que a dispensa de licitação deve ser excepcional, pois a regra é que toda a contratação da Administração Pública deve ser precedida de licitação, para preservar o princípio da supremacia do interesse público, conforme relatado supra.

No caso em tela, o procedimento de contratação tem fundamento no disposto no IV, do art. 24, que trata de dispensa de licitação por casos de emergência.

O Art. 24 da Lei 8666/93, dispõe expressamente:

Artigo 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 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".



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

O aludido inciso refere-se a duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

[...] A *emergência* caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade.

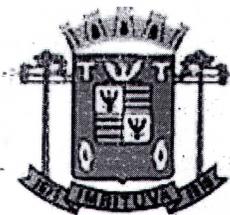
(...) *Calamidade pública* é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde pública, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281, *grifo do autor*).

Ademais, segundo o magistério de Meirelles,

[...] a emergência há de ser reconhecida e declarada em *cada caso*, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de *guerra, grave perturbação da ordem* ou *calamidade pública* em que a anormalidade ou risco é *generalizado*, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, *grifo do autor*).

Superada essa distinção, vamos nos ater aos aspectos relacionados à "emergência".

Como se vê, para que a hipótese de emergência possibilite a dispensa de licitação, não basta que o gestor público entenda dessa forma. Necessário se faz a comprovação da situação emergencial, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. A dispensa por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para debelar ou, pelo menos, minorar as consequências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

“A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência. (AMARAL, 2001:4).”

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra “emergência” e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo “emergência” diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma “situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente”. (FERREIRA, 1989, p. 634).

Destaca-se que o artigo 24 da Lei 8.666/93 é taxativo ao afirmar a dispensa de licitação para os casos de emergência ou calamidade.

Neste mesmo sentido o TCU já se pronunciou em eminente Decisão nº 347/1994 do Plenário, que é seguidamente invocada a propósito da aplicação do art. 24, inc. IV, da lei 8.666/03, no voto do **Min. CARLOS ÁTILA**, no sentido de que:

“além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, IV, da mesma Lei:

a-1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída a culpa ou dolo dos agentes públicos que tinham o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; a-2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar o risco de danos a bens ou à saúde ou a vida de pessoas; a-3) que o risco, além de concreta e efetivamente provável, se



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

mostre iminente e especialmente gravoso; a-4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado..."

Extrai-se da dicção legal que, quando houver situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, é possível a dispensa da licitação. Assevere-se que a emergência capaz de justificar a situação de dispensa da licitação deve estar respaldada em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado. Isso porque a lei pressupõe uma situação fática de incontornável urgência, a demandar imediata intervenção do gestor, na estrita medida do necessário para atender a excepcionalidade verificada.

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites.

A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo cada vez mais a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido.

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Assim definiu Marçal Justen Filho:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

“No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento 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. (JUSTEN FILHO, 2002:239).”

Na lição do Professor Marçal Justen Filho, a contratação direta por motivo de emergência ou calamidade deve ser sempre precedida da análise de dois requisitos:

- 1) demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano, e
- 2) demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco

Segundo o doutrinador, o primeiro requisito não trata da urgência meramente teórica, mas sim daquela concreta, cujos dados que a evidenciam possam ser efetivamente aferidos.

No caso, tem-se, em tese, por demonstrada de forma efetiva a potencialidade de dano caso não haja a aquisição dos referidos itens, mostrando-se a contratação direta como a única via apta a eliminar o risco, salvo se for possível e razoável manter-se o atendimento, até a conclusão de um processo licitatório.

Contudo, isso não significa que toda a contratação de empresa para a prestação de serviço essencial será dispensável, sob pena de se acarretar verdadeira distorção dos princípios da Administração Pública, tornando-se regra geral a dispensa de licitação.

Quanto à formalização do processo de dispensa de licitação, reza o artigo 26 da Lei 8.666/93, 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.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

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.

Dessa forma, infere-se que em casos como o presente deve o contratante:

1 - justificar a situação de dispensa;

2 - como condição para a eficácia dos atos, comunicar, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias;

3 - justificar a escolha do contratado; e

4 - justificar a aceitação da proposta.

No que tange à escolha da empresa a ser contratada diretamente, MARÇAL JUSTEN FILHO assevera, litteris:

“Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.”

O instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO (2002, p. 234),



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

“...a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.”

Ressalta-se que, assim como com qualquer despesa pública, devem ser obedecidos os princípios administrativos pertinentes, em especial, o do interesse público e da razoabilidade.

Segundo o princípio da razoabilidade, a aquisição deve ser feita mediante licitação e em quantitativo razoável, para estrito atendimento da demanda.

Diga-se, por oportuno, que, para que haja licitude em tal contratação direta, é mister a plena demonstração da potencialidade do dano e da eficácia da contratação para eliminar esse risco. O gestor deve demonstrar que a contratação direta é o caminho adequado e efetivo para aniquilar tal risco, além de observar, no que couber, os procedimentos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

Sempre que houver possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Não podemos relacionar ao caso a questão da desídia do administrador, na qual, teria deixado de tomar tempestivamente as providências necessárias para a



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

realização do certame, deixando-se atingir o termo final de um contrato sem que as providências para a realização de novo certame fossem tomadas.

No caso sob análise, não haveria a possibilidade de se prever que a empresa vencedora da licitação realizada pelo Consórcio CIS AMCESPAR iria entregar material que não condizia com o descrito e posteriormente pedir a desistência do item com a rescisão do contrato, nem tampouco que os outros 2 itens fossem dar desertos no pregão Nº 13/2023, fatos estes alheios a vontade do administrador.

Importante frisar que a falta dos referidos itens nas Unidades de Saúde e no Pronto Atendimento Municipal, é fato gravíssimo e que pode colocar em risco a vida dos munícipes que necessitam de atendimento.

Após minuciosa análise das justificativas apresentadas e na melhor doutrina e jurisprudência sobre a matéria, evidenciei, salvo melhor juízo, estarem presentes nos autos os requisitos de urgência-emergência para aquisição dos itens com base no artigo 24 inciso IV. Sugerindo ainda, que se determine a imediata abertura de procedimento licitatório para aquisição dos referidos itens, podendo até que se conclua o procedimento, ser feita aquisição por dispensa somente do montante considerado imprescindível, evitando assim que ocorram danos incalculáveis a população, por se tratar inclusive de uma atividade acautelatória, com o condão de se evitar um dano irreparável ou de difícil reparação.

Contudo, o parecer é **OPINATIVO**, razão pela qual, caso Vossa Excelência juntamente com a Secretária Municipal de Saúde entenderem estar demonstrada de forma efetiva a potencialidade de dano caso não haja a aquisição imediata dos referidos itens, que os critérios de conveniência, necessidade e urgência-emergência estão presentes, pode determinar a contratação, condicionado ainda a existência de dotação orçamentária, que sejam seguidos os procedimentos previstos no artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, que seja precedida de 03 (três) orçamentos, apresentação de todas as certidões negativas exigidas por lei e que o prazo máximo não ultrapasse 180 (cento e oitenta) dias, opinando ainda, para que a eventual contratação seja pelo menor prazo possível, recomendando que se proceda a imediata abertura de novo processo licitatório para ampla concorrência. Sugerindo ainda, que fique ressalvado na contratação que o Município se reserva o direito de, a seu critério, utilizar ou não o



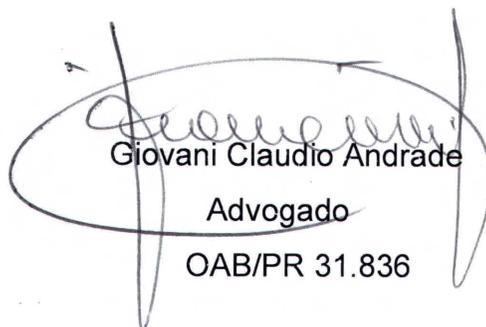
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

total contratado, em respeito aos princípios da economicidade e do interesse público, uma vez que, assim que seja concluído novo procedimento licitatório com vistas a obtenção de preços mais vantajosos a administração, o contrato emergencial deverá ser rescindido.

É o Parecer. s.m.j.

Imbituva, 10 de maio de 2023.


Giovani Claudio Andrade
Advogado
OAB/PR 31.836