



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

PARECER JURÍDICO

**PROCESSO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº /2020.
ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.
ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA MONTAGEM DE
UMA COBERTURA NO PRONTO ATENDIMENTO MUNICIPAL.**

RELATÓRIO:

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

A Secretária de Saúde, Lisiane Moleta, enviou pedido ao Prefeito Municipal, solicitando dispensa de licitação para contratação de empresa para a montagem de uma cobertura de 13.40mx5.80m (77.72m²) no Pronto Atendimento Municipal, localizado na Rua Luiz Francisco de Mattos, s/n centro. O ofício inaugural declina a cotação de mercado em um valor total máximo de R\$13.756,44 (treze mil, setecentos e cinquenta e seis reais e quarenta e quatro centavos).

Como justificativa, em apertada síntese, destaca a Secretária que a montagem da cobertura tem por objetivo atender aos pacientes da COVID-19 em ala separada dos demais pacientes, a fim de evitar a disseminação do vírus para enfrentamento da situação de pandemia do Covid 19, conforme a Portaria GM/MS nº 188, Decreto Legislativo nº 6 e Lei nº 13.979/2020, através da fonte de custeio com incentivo do Recurso Federal, disponível na conta 62 4023-1.

O Departamento de Contabilidade, declina a existência de previsão de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações, estará cumprido 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.**

A regra geral para a Administração Pública contratar serviços, realizar compras, obras e alienações, é a de que tais contratos sejam precedidos de procedimento licitatório.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

Apenas a título de ilustração, vejamos primeiro o que dispõe a lei 8.666/93 sobre a dispensa prevista no seu artigo 24 inciso IV, uma vez que deve ser também aplicada mesmo que de forma subsidiária.

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”.

Destaca-se que o artigo 24 da Lei 8.666/93 é taxativo ao afirmar a dispensa de licitação para o 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 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 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...”**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

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.

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*).

A calamidade pública, pois, é um caso especial de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades básicas. Deve



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

ser reconhecida e declarada pelo poder público, através de decreto do Executivo, delimitando a área flagelada e determinando tanto as medidas a serem tomadas como as autoridades incumbidas de tal papel, para que fiquem habilitadas a realizar obras, serviços e compras com dispensa de licitação. (MEIRELLES, 2007)

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:

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).

Como é de conhecimento mundial, o ano de 2020 teve início com a notícia da descoberta de um novo vírus causador de doença pulmonar grave, que passou a ser conhecido como o Novo Coronavírus (Covid-19).



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

Tudo isso, somado ao quase pânico mundial provocado por essa pandêmica peste, influenciou também no âmbito do direito, ensejando consequências jurídicas.

Nesse cenário, uma das importantes questões envolve as contratações públicas, tendo em vista a necessidade de os governos agirem com rapidez para atender os anseios da população.

Para tal, veio à tona a Lei Federal nº 13.979/2020 (alterada pelas Medidas Provisórias nº 926/2020, 927/2020, 928/2020 e 951/2020), que, conforme preceitua a sua ementa, dispõe sobre as providências para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Coronavírus.

O diploma, logo no §1º do art. 1º, aponta a sua diretriz: proteger a coletividade, resguardando-a da pandemia, diante da emergência, definindo regras e situações vinculadas ao enfrentamento da crise de saúde pública.

Além de outras medidas, a Lei nº 13.979/2020, possibilitou uma nova hipótese de dispensa de licitação tão somente para o período de combate ao vírus.

As disposições da Lei nº 13.979/2020 não afastam o regime de contratação da Lei nº 8.666/1993, mas instituem condições de exceção em função do momento excepcional;

Alguns artigos da Lei 13.979 a seguir tratam da dispensa licitatória ou tem conexão com as contratações dela oriundas:

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.

§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.

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;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

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.

Aqui no artigo 4º B, estão inseridas as condições mínimas e essenciais para que se fundamente e justifique a dispensa, todas especiais, mais, em especial o inciso IV, limitando de forma clara que a contratação será somente para parcela necessária ao atendimento daquela situação de emergência específica, não podendo de forma alguma a contratação ou aquisição, atingir outra parcela ou outro setor.

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. Em situações como a atual, onde se prevê a queda na arrecadação de recursos públicos, é essencial em primeiro lugar verificar se a montagem da cobertura no Pronto Atendimento, reveste-se ou não de interesse público, se o momento atual é o ideal para esse tipo de aquisição.

Outro princípio muito importante é o da razoabilidade, a aquisição deve ser feita mediante licitação e em proporção razoável, para estrito atendimento da demanda.

Pois bem, analisando o pedido, percebe-se que a construção de estrutura definitiva no Pronto Atendimento objetivando um acesso exclusivo para atendimento a pacientes suspeitos de estarem com Covid19 nos parece sensata e pertinente, pois evitaria que os mesmos para que fossem atendidos tivessem que circular pelas demais áreas do Pronto Atendimento, colocando em risco os demais pacientes que estivessem aguardando atendimento.

Outro requisito facilitado pela referida Lei, é em relação ao termo de referência, o qual, poderá ser apresentado de forma simplificada, respeitando as disposições do artigo 4º. Vejamos:

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.

§1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà:

- I – declaração do objeto;
- II – fundamentação simplificada da contratação;
- III – descrição resumida da solução apresentada;
- IV – requisitos da contratação;
- V – critérios de medição e pagamento;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

VI – estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e

VII – adequação orçamentária.

Pois bem, mesmo com intuito de facilitar simplificando o Termo de Referência o Legislador não deixou de prever que o mesmo deve conter requisitos mínimos como declaração do objeto a ser adquirido, fundamentação, mesmo que simplificada, descrição, requisitos, critérios e principalmente as estimativas de preços obtidos como referência para a aquisição, obtidos por meio de no mínimo um dos parâmetros descritos no inciso VI do §1º do artigo 4º-E, para que possa ser dado sequencia no certame e autorizada a contratação, sempre é claro acompanhada da previsão orçamentária para pagamento.

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.

Contudo o que já exposto, após minuciosa análise das justificativas e dos documentos apresentados e na melhor doutrina e jurisprudência sobre a matéria, essa assessoria, manifesta-se em caráter **OPINATIVO** no sentido de que em razão da pandemia, do Decreto de Calamidade Pública, da situação de emergência e da necessidade urgente se serem tomadas medidas para contenção do vírus e proteção dos servidores municipais e da população, pode haver a dispensa de licitação com base na Lei 13.979/2020 e na Lei 8.666/1993, para contratação de empresa para montagem de uma cobertura no Pronto Atendimento Municipal, razão pela qual, havendo interesse por parte da Administração e se Vossa Excelência juntamente com a Secretária de Saúde entenderem que os critérios de conveniência, necessidade e urgência-emergência estão presentes, poderá determinar a contratação, desde que atendidos os requisitos previstos no artigo 4º § 1º e 2º, 4º-B, E §1º, H e I da **Lei 13.979/2020, da observação dos procedimentos previstos no artigo 26 da Lei 8.666/1993 e na Recomendação Administrativa recebida do Ministério Público Estadual através do ofício 368/2020.(doc. anexo)**

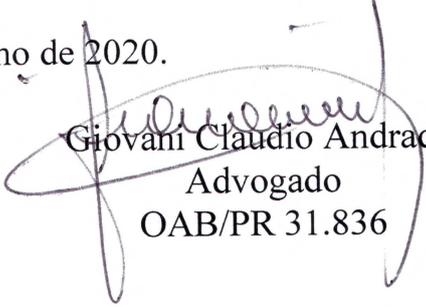


PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

È o Parecer. s.m.j.

Imbituva, 09 de junho de 2020.


Giovanni Claudio Andrade
Advogado
OAB/PR 31.836