



PARECER JURÍDICO N°. 065/2021/PJ/PMNP



Requerente: Secretaria Municipal de Administração, Coordenação e Planejamento e Secretaria Municipal de Saúde.

Assunto: Aquisição Emergencial de Medicamentos e Material Hospitalar.

A Secretária Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Novo Progresso/PA, solicitou à Secretaria de Administração, Coordenação e Planejamento, que por sua vez encaminhou à esta Assessoria Jurídica, requerendo parecer concernente a aquisição emergencial de medicamentos e material hospitalar, mediante dispensa de licitação em razão da demanda emergencial para suprir as necessidades do Hospital Municipal, Assistência Farmacêutica e Unidades Básicas de Saúde.

Trata-se de administrativo, cuja análise depende de identificação de caráter emergencial, voltado ao atendimento das ações básicas de saúde, bem como as providências necessárias para atender as necessidades apontadas, diante do que, passo à análise.

Justificativa apresentada

Em primeiro momento importa dizer que a justificativa apresentada, aponta em tese uma situação de emergência, isto porque, os medicamentos são de suma importância para o atendimento da Saúde Pública Municipal, porém apesar de existir processos licitatórios em vigência e contratos de fornecimento de medicamentos e materiais hospitalares oriundos de dois pregões presenciais (Pregão Presencial n° 09/2020 e Pregão Presencial n° 10/2020) esgotou-se o saldo da Ata para itens específicos foi esgotado, bem como não houve possibilidade legal de alteração contratual para aditivo de itens, suficiente para suprir as necessidades.

Narra a Autoridade solicitante, no bojo de sua justificativa, que a transição de governo foi problemática, sendo objeto de denúncias ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas pela deficiência de informações prestadas pela administração anterior.

Menciona ainda as complicações em decorrência da pandemia, tanto pelo afetamento direto como pelas questões colaterais, próprias das dificuldades de transporte, locomoção, escassez e abastecimento, aumento de preços e desinteresse de fornecimento por parte de





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



fornecedores, o que dificulta a realização ágil de outra licitação, comprometendo assim a boa prestação de serviços em saúde pública.

Por outro lado, trata-se de providência extremamente necessária para a saúde pública, que pela simples referência demonstra a gravidade da questão e a urgência na aquisição.

Foram realizadas cotações de preços para avaliação da melhor proposta, na forma da lei.

Finalmente, a Secretaria de Saúde justificou a necessidade da compra emergencial, com base em dispositivos da Lei nº. 8.666/93 e no art. 196 da Constituição Federal e ainda nos Decretos Municipais nº 020/2020 e 008/2021, respectivamente.

Da compra emergencial

A dispensa de licitação para a contratação referente à aquisição efetuada, se funda no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93, e se justifica 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. Neste caso torna-se dispensável a licitação onde a Administração pode contratar diretamente.

Diante da ocorrência da pandemia da COVID-19, já se reconheceu pelo Decreto Municipal nº 020/2020 a emergência, prorrogado pelo Decreto Municipal nº. 008/2021, bem como a Assembleia Legislativa do Estado do Pará reconheceu estado de calamidade pública no Município de Novo Progresso através do Decreto Legislativo nº 054 de 29 de abril de 2020.

Como se disse alhures, há necessidade de aquisição dos insumos já mencionados, através de contratação direta, pois a demora no procedimento coloca em risco a saúde pública.

Para iniciar o processo de dispensa de licitação pela Administração Pública é necessário cumprir os procedimentos determinados pelos dispositivos legais acima epigrafados concomitante com os





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



procedimentos de cautela, que será precedido de consulta formal, do órgão ou entidade interessada.

A justificativa apresentada esta fundada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, que dispensa a licitação.

Da responsabilidade da saúde pública

O direito à saúde, elevado à categoria dos direitos fundamentais, por estar interligado ao direito à vida e à existência digna, representa um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo considerado pela doutrina e legislação uma obrigação do Estado e uma garantia de todo o cidadão.

Nessa órbita, antes de mais nada há de se observar se o pleito observa o interesse público e se de fato o que se prioriza é o trato da saúde pública.

Evidente que diante dos relatos e da documentação acostada, infere-se que há necessidade urgente na aquisição dos medicamentos básicos e dos materiais hospitalares, dispensando-se maiores detalhes, pois é sabido que não é dado ao Poder Público deixar a população desassistida de atendimento em saúde, sendo um direito fundamental. Por outro lado, não sendo possível a realização célere de processo licitatório dadas as circunstâncias já mencionadas, resta ao Responsável pela Saúde Pública lançar mão dos meios legais para suprir as necessidades, sendo a dispensa de licitação, a forma legal e adequada ao momento, desde que sejam observados os requisitos próprios do procedimento simplificado.

Passo então a analisar a legalidade do procedimento requerido.

Da dispensa de licitação - situação de emergência

Vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação, consoante preceituado no art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988, sendo a desnecessidade de licitar a exceção, desde que especificada na legislação pertinente.

Nesse sentido, a Lei nº. 8.666/93, conhecida como Lei Geral de Licitações, disciplina as situações, dentro do regime geral, em que a Administração Pública pode contratar sem licitação, quais sejam: os casos de licitação dispensada (art. 17), de dispensa de licitação (art. 24) e de inexigibilidade de licitação (art. 25).





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



As exigências para as contratações diretas vão além das formalidades gerais, devendo ser respeitadas as exigências previstas no art. 26, parágrafo único, da LGL, *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; I
- V — documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Nesse bojo, está inserida a hipótese de dispensa de licitação por situação emergencial ou de calamidade pública, estampada no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93, *in verbis*:

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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Como bem esclarece Joel Niebuhr, as hipóteses de emergência e de calamidade pública são distintas, ainda que muitas vezes a calamidade pública pressuponha uma situação de emergência. Contudo, em certos casos, a emergência atinge apenas determinado seguimento da sociedade civil. Ilustrativamente, a falta de determinado medicamento pode afetar apenas um hospital e caracterizar uma situação de emergência; é possível que seja um medicamento indispensável para o controle de uma epidemia em determinado município, caracterizando uma situação de calamidade pública.

Não posso deixar de assentar que a emergência "fabricada" não é admissível, ou seja, a falta de planejamento pode ensejar responsabilidade a quem deu causa. Tal discussão entendo não ser pertinente no presente caso, até mesmo porque a atual Administração recebeu a Prefeitura Municipal em meio à pandemia, sem tempo e condições adequadas para que pudesse realizar todos os procedimentos e/ou contratações pelo procedimento mais usual, que é mediante licitação, porém, diante do avanço da pandemia tem o dever de dar todo o atendimento devido em atenção básica de saúde. Enfim, vigora e prepondera nesse momento o interesse público e a continuidade da prestação do serviço essencial. Outrossim, mesmo em casos de mal planejamento, as cortes de contas tem considerado por regular a dispensa de licitação, em situação emergencial como esta.

A impossibilidade da contratação emergencial em decorrência de má gestão da Administração seria mais danosa ao interesse público do que a própria contratação. Conforme assinalado pela conselheira Adriene Andrade em julgado, a análise da emergência deve ser feita em seu resultado e não em sua causa, *in verbis*:

[...] merece destacar a decisão do Tribunal de Contas da União que mitigou a penalização ao gestor por falta de planejamento no que concerne às licitações por meio do Acórdão n. 1138/2011, emitindo emblemática decisão contrária à sua jurisprudência tradicional a respeito da desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis como fonte das situações emergenciais. O Plenário daquela Corte assentou que: 'A situação prevista no art. 24, IV, da





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Lei n. 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares'. (Acórdão n. 1138/2011-Plenário, TC-006.399/2008-2, Relator: Min. Ubiratan Aguiar, 04/05/2011). Para o relator, 'há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas'. Nesse quadro, a contratação emergencial ocorreria 'em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação'. Dessa forma, 'na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização' [...]. (Representação n. 837.075. Relatora: Cons. Adriene Andrade. Primeira Câmara. Sessão do dia 18/12/2012.

Com relação à aquisição de insumos, materiais, medicamentos e tudo aquilo que se utiliza na saúde pública, essa parece ser a solução que melhor resguarda o interesse público.

Assim, a regra é a obrigatoriedade de prévio procedimento formal para a contratação com a Administração Pública. Contudo, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme a viabilidade de ressalvas, especifica situações outras capazes de permitir a contratação direta por meio de procedimento mais célere de contratação minuciosamente fundamentado, especialmente para resguardar o interesse público.

Portanto, conquanto a realização de licitação configure requisito essencial para a celebração de contratos com a Administração, é certo que a própria Constituição admite a ocorrência de casos específicos, previstos em lei, em que a regra geral da prévia licitação restará afastada.

Entendemos que a legislação referida deve ser da unidade federativa, pois, além de possuir a denominada autonomia





administrativa, somente esta unidade tem ciência das situações peculiares e emergenciais que a localidade possui. Para corroborar com nossa posição, ressaltamos que competência administrativa é comum, o que evidencia a possibilidade de se legislar especificamente sobre as questões locais.



Das medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no âmbito das licitações e contratações com o Poder Público sob a vigência da Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020

A lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, com as alterações introduzidas pela MP 926/2020, dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas pelas autoridades públicas, com vistas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus, e, como não poderia ser diferente, traz algumas inovações importantes quanto à sistemática das licitações e contratações no âmbito da Administração Pública.

A título de ilustração, a nova legislação cria hipótese de dispensa temporária de realização de procedimento licitatório, além de trazer a figura do chamado pregão simplificado, determinando a redução de alguns prazos. Essas e outras medidas tem como objetivo conferir maior eficiência e celeridade para os procedimentos de contratação de bens, serviços e insumos destinados direta ou indiretamente ao enfrentamento da covid-19 e serão objeto de análise no presente artigo.

A referida lei autoriza a dispensa temporária de realização de licitação para aquisição de bens, serviços (inclusive de engenharia), e insumos destinados ao enfrentamento da crise do coronavírus, inclusive, expandindo essa possibilidade para a aquisição de equipamentos seminovos, contanto, é claro, que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

É necessário frisar que a dispensa temporária de licitação a que se refere a lei diz respeito à uma atuação estatal emergencial e extraordinária, que guarde relação com o combate à pandemia enfrentada, no momento plenamente demonstrada e vigente no estágio atual em que se encontra o Município.

Devem ser adotadas providências prévias à dispensa de licitação que evidenciem e bem documentem as circunstâncias concretas da contratação, bem como a compatibilidade do procedimento adotado às hipóteses excepcionais trazidas pelas lei 13.979/2020, sempre com a





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



indicação dos fundamentos que ensejaram a escolha do gestor público, como de fato fica demonstrado pela justificativa apresentada.

Somente à título de complementação deste parecer, para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência da covid-19, a lei dispensa inclusive a necessidade de elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

Nos termos da Lei de Licitações (lei 8.666, de 21 de junho de 1993), o termo de referência ou o projeto básico é o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, que deve conter os elementos necessários e suficientes, com adequada precisão, para caracterizar o objeto da licitação.

Em condições normais, o termo de referência ou projeto básico simplificado deve ser elaborado após a realização e a aprovação de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, atendidos uma série de requisitos previstos na Lei de Licitações.

Tendo em vista a gravidade da crise enfrentada e da necessidade de celeridade e simplificação de procedimentos, a lei 13.979/2020 admite a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificado, que deverá conter:

- a) declaração do objeto;
- b) fundamentação simplificada da contratação;
- c) descrição resumida da solução apresentada;
- d) requisitos da contratação;
- e) critérios de medição e pagamento;
- f) adequação orçamentária.
- g) estimativas dos preços obtidos com base em parâmetros mínimos definidos em lei, como por exemplo, pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sites especializados ou de domínio amplo, cotações na forma tradicional, etc.

Em decorrência da gravidade da Pandemia, o Poder Público pode inclusive, contratar por valores superiores àqueles obtidos a partir da estimativa de preço, desde que isto decorra de oscilações ocasionadas





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



pela variação de preços, devendo, no entanto, haver justificativa expressa a esse respeito pela autoridade competente.

Da mesma forma, em caráter excepcional, essa estimativa de preços poderá ser dispensada, desde que haja fundamentação adequada pela autoridade competente.

Vale alertar que todas as contratações ou aquisições realizadas com base na lei de enfrentamento à Covid-19 deverão ser disponibilizadas em site oficial contendo as informações necessárias à identificação do contrato, o processo licitatório, seu objeto, prazo de duração e valores específicos.

Presunções admitidas pela lei nº. 13.979

Nos termos da lei vigente, no período de enfrentamento à crise do covid-19, presumem-se atendidas as condições de I) ocorrência de situação de emergência; II) necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; 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.

Por fim, em decorrência da dificuldade de acudir interessados no fornecimento dos bens ou serviços necessários, em caráter excepcional, a lei autoriza a contratação de empresas fornecedoras de bens, serviços e insumos declaradas inidôneas ou que estejam com o seu direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspensos, quando se demonstrar ser ela a única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido em questão.

Retomamos aqui as considerações expostas no tópico da hipótese de dispensa temporária de licitação: em que pese nos termos lei nº 13.979/2020 haja uma presunção de situação emergencial a ser enfrentada, e, como consequência, a necessidade de flexibilização de alguns procedimentos, o mesmo não implica em uma autorização irrestrita para que o gestor público contrate com particulares declarados inidôneos ou que estejam com seu direito de licitar ou contratar com o Poder Público suspenso sem maiores cuidados ou consequências.

Conforme anteriormente dito, a escolha pela contratação dessas empresas deve ser bem fundamentada. Cabe ao gestor reunir elementos mínimos que evidenciem a restrição no fornecimento do bem ou serviço em questão a ser adquirido àquela empresa em específico, sempre tendo





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



em mente que estes (bens, serviços e insumos) devem guardar relação de pertinência ao enfrentamento da pandemia.

Ademais, a lei 13.979/2020 não implica em um abrandamento das penas de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração, ou da declaração de inidoneidade: tão logo desapareça a situação emergencial que justifique a contratação, retomam-se em sua integralidade os efeitos dessas sanções, pelo prazo que havia sido determinado previamente pela autoridade competente.

Anoto ainda que existe a possibilidade de contratação de empresas com dispensa de apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista.

Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a lei autoriza, mediante justificativa prévia, a dispensa de apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação.

Essa dispensa, entretanto, não diz respeito à exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social, bem como em relação à proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz (a partir dos quatorze anos).

Em suma, após análise geral do procedimento sob a óptica da Lei nº. 8.666/93, do Decreto Municipal nº 020/2020 e Decreto Municipal nº. 008/2021, bem como pelo Decreto Legislativo nº 054 de 29 de abril de 2020 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará e, ainda pelos aspectos de Lei Federal nº 13.979/2020 e, finalmente sob o prisma constitucional contido nos arts. 196 e 197 da Constituição Federal, não vemos óbice para a aquisição na forma requerida, dado a necessidade excepcional.

Das providências de urgência

Cumprir destacar que deve ser adotado todo esforço necessário e em caráter de urgência no sentido de suprir a aquisição dos produtos mencionados, justamente pela responsabilidade objetiva, conforme tratado em tópico anterior.

Vale lembrar que Art. 196 da Constituição Federal reza que "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Além disso, o art. 197 da Constituição afasta qualquer situação que limite o dever de o Poder Público prestar direta ou indiretamente ações e serviços de saúde.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Neste momento temos uma certeza: o Poder político local jamais se eximirá de prestar o serviço público de saúde à sua população. É princípio constitucional expresso, portanto, princípio que deve ser obedecido por todas as normas do Estado.

Portanto há necessidade urgente do Município envidar todos os esforços possíveis no sentido de prestar toda a assistência necessária, dentro das possibilidades.

Serve o presente parecer para os demais casos análogos que eventualmente surgirem.

Encaminhe-se cópias aos setores competentes.

S.M.J. é o parecer.

Novo Progresso/PA, 06 de abril de 2021.

Edson da Cruz da Silva

Assessor Jurídico

OAB/PA nº 14.271

Portaria nº. 012/2021 - GPMNP

