



SEC. MUNICIPAL DE SAÚDE

FOLHA 86RUBRICA e

Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

**PARECER Nº 022/2021**

PROCESSO Nº 1012.014/2021-SEMUS

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: Aquisição de equipamentos (freezer, câmara fria e refrigerados), para a conservação de imunobiológicos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

VALOR: R\$ 117.580,00 (cento e dezessete mil, quinhentos e oitenta reais)

CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 24, IV, DA LEI Nº 8.666/93. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS. EXAME DE VIABILIDADE. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE.

Trata-se de expediente administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica para exame da viabilidade da contratação direta da empresa REMA DISTRIBUIÇÕES E COMÉRCIO LTDA. - CNPJ 37.967.962/0001-24, com fundamento legal no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, para garantir a continuidade da prestação de serviços aos usuários do sistema público de saúde.

De acordo com os elementos constantes nos autos, foi instaurado o expediente administrativo nº 1012.014/2021-SEMUS, com o objetivo de, mediante contratação direta em caráter emergencial, contratar empresa destinada ao fornecimento de equipamentos (freezer, câmara fria e refrigerados), para a conservação de imunobiológicos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Assim, foram aportados aos autos os seguintes documentos:

Solicitação de autorização para contratação direta assinada pelo Secretário Municipal de Saúde (fl. 01); Termo de Referência (fls. 02 a 05); Autorização para abertura do processo de contratação emergencial (fl. 07); Termo de Autuação (fl. 08); Mapa Comparativo de Preços (fls. 16 a 18); Cotações de preços (fls. 19 a 51); Informação de dotação orçamentária (fl. 53); Documentação da empresa a ser contratada (fls. 57 a 72); Justificativa quanto à emergencialidade, razão da escolha do executante e justificativa do preço (fls. 73 a 77) e Minuta de contrato (fl. 78 a 84).

É o relatório.



Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

Trata-se de dispensa de contratação com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, objetivando a aquisição, em caráter emergencial, de equipamentos (freezer, câmara fria e refrigerados), para a conservação de imunobiológicos, pelo período de 150 (cento e cinquenta) dias.

A urgência quanto à contratação decorre, entre outras razões, da inexistência de contrato para fornecimento dos equipamentos. Neste ponto, é necessário que a Secretaria demandante esclareça os motivos pelos quais não pode aguardar a realização do processo licitatório para esta finalidade, bem como quais os prejuízos advindos desta espera ensejam a aquisição em caráter emergencial.

Ronny Charles Lopes de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas, Salvador: Ed. Juspodivm, 2021, p.351 e 352), sobre a dispensa emergencial, esclarece o seguinte:

*“Com a previsão dessa hipótese de dispensa licitatória, nas situações de emergência ou de calamidade pública, a Lei buscou resguardar a efetividade da pretensão contratual, o próprio interesse público. Este, por conta da necessidade de atendimento urgente, seria prejudicado pela natural demora do procedimento licitatório e seus trâmites burocráticos.*

*(...)*

*Nas contratações diretas, a emergência resulta da necessidade de atendimento imediato do interesse público, já que a demora na concretização da pretensão contratual pode frustrar a solução de alguma necessidade administrativa.”*

Por essa razão, a presente análise é realizada sob excepcional urgência, focando-se nos aspectos jurídicos mais relevantes da questão.

A contratação direta pretendida pelo órgão consulente tem fundamento legal no art. 24, IV, da Lei de Licitações.

Vejam os que estabelece o citado dispositivo:

*“Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada*



SEC. MUNICIPAL DE SAÚDE
FOLHA <u>88</u>
RUBRICA <u>B</u>

Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

*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; (...)*”.

Consoante ensina Joel de Menezes Nieburh (Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública, São Paulo: Dialética, 2003, p. 275, 279-280):

*“Para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, **consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa.***

*(...) Por exemplo, fortes enxurradas derrubam uma ponte, que é a única ligação de determinada localidade com o resto do município. Eis situação emergencial, que requer contratação emergencial com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93”. (grifou-se)*

A justificativa para a contratação emergencial é apresentada pela SEMUS, por meio da justificativa adiante transcrita (fl. 76):

*“Caracteriza-se situação emergencial, pois a necessidade de aquisição de equipamentos (freezer, câmara fria e refrigerados), para a conservação de imunobiológicos e melhoria da rede de frios, em virtude da campanha de vacinação contra o COVID-19 e demais campanhas de vacinação para prevenção município Vila Nova dos Martírios -MA.”*



SEC. MUNICIPAL DE SAÚDE
FOLHA <u>89</u>
RUBRICA <u>0</u>

Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

Evidentemente, deve-se assinalar que a situação autorizadora da dispensa da licitação é a situação de emergência, não a causa de sua ocorrência, de tal sorte que a desídia da Administração não pode vir em prejuízo do interesse público.

O renomado Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Revista dos Tribunais, 2016, 2ª edição em ebook, <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/98527100/v17>), ao comentar o art. 24 da Lei de Licitações, ensina:

*“9.3.4) A orientação atual*

*Atualmente, prevalece a orientação de que a falha administrativa, que possa ter conduzido à situação de emergência, não legitima o sacrifício de direitos e interesses cuja satisfação dependa de uma contratação imediata. Deve ser realizada a contratação direta, com a punição dos responsáveis pela ausência da adoção tempestiva das providências pertinentes à licitação.*

*Orientação Normativa 11/2009 da AGU*

*“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.*

*Jurisprudência do TCU*

*• “13. Nesse ponto, cabe lembrar o entendimento deste Tribunal, expresso no Acórdão 46/2002-Plenário, de que a contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, ‘a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração’” (Acórdão 2.240/2015, 1.ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler).*

Assim, embora juridicamente viável a contratação direta, não estará o responsável pela falha administrativa eximido de sofrer as sanções disciplinares correspondentes. Não é lícito ao gestor planejar



SEC. MUNICIPAL DE SAÚDE

FOLHA

90

RUBRICA

e

Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

inadequadamente suas ações e depois invocar a dispensa de licitação em razão de situação de emergência.

Conforme a lição de Ronny Charles Lopes de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas, Salvador: Ed. Juspodivm, 2021, p.355):

*“Caso realmente verificada a situação de emergência, com a necessidade de contratação pelo Poder Público, esta deve ser permitida nos limites suficientes (objeto e período) a atender essa situação excepcional, pois não seria razoável impor-se o prejuízo da não contratação, com o conseqüente não atendimento de uma necessidade emergencial, à coletividade. De qualquer forma, para proteção do erário, deve ser responsabilizado o gestor desidioso ou inoperante. Apenas assim estará sendo respeitada a verdadeira função da norma, sem apegos excessivamente positivistas que prejudicam a correta aplicação do direito, em detrimento dos fatos administrativos envolvidos.”*

Desse modo, deverá ser determinada a apuração de responsabilidades, esclarecendo-se as circunstâncias pelas quais não foi levado a termo, em tempo hábil, o procedimento licitatório, ensejando a realização de uma contratação emergencial, tendo em vista a impossibilidade de a Secretaria ficar sem local apropriado para o armazenamento dos imunobiológicos, especialmente em tempos de pandemia, nos quais urge a necessidade de vacinação da população como medida de prevenção e controle.

Não se pode olvidar que a obrigação de licitar não é mera formalidade legal. Funda-se nos princípios da isonomia e impessoalidade, que asseguram a competição entre todos os que desejam contratar com a Administração, e da eficiência, que exige a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Face às circunstâncias fáticas relatadas, não contratar emergencialmente, no caso em tela, parece configurar dupla lesão ao interesse público, pois permaneceria desatendida a situação emergencial verificada, capaz de gerar prejuízos ainda maiores ou comprometer a saúde dos munícipes.

Ademais, como ensina Joel de Menezes Nieburh (in Licitação Pública e Contrato Administrativo, Belo Horizonte: Editora fórum, 2012, fl. 115):



Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

*“A priori, a situação de urgência não deve ser provocada pela incúria da Administração Pública, que tem o dever de planejar e prever todas as suas demandas. (...) Não é razoável desautorizar a dispensa e, com isso, prejudicar o interesse público, que, sem o objeto a ser contratado, acabaria desatendido”.*

Lembre-se que o administrador responde pelas afirmativas expostas nos autos, as quais referem um suporte fático de situação emergencial e a possibilidade de danos ao interesse público, acaso não efetivada a rápida solução do problema.

Necessário enfatizar que as hipóteses de dispensa de licitação, previstas no artigo 24 da Lei de Licitações, reclamam a avaliação do administrador a respeito da conveniência de dispensar ou não o certame. Dispensar ou não a licitação em qualquer das situações previstas no art. 24 da já citada lei é, pois, matéria que está sujeita à discricionariedade da autoridade competente.

Cumpra examinar, ademais, a observância dos requisitos da dispensa de licitação, expostos no art. 26, parágrafo único, da Lei de Licitações, que assim dispõe:

*“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, calamitosa ou de grave e iminente risco à*



SEC. MUNICIPAL DE SAÚDE	
FOLHA	92
RUBRICA	2

Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

*segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço;  
(...)”.*

O inciso I restou atendido a partir da justificativa e documentos juntados aos autos administrativos, entendendo caracterizada a situação de emergência a justificar, no caso concreto, a contratação direta.

Oportuno registrar que os contratos emergenciais têm vigência máxima de 180 (cento e oitenta dias) consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a sua prorrogação. No presente caso, o contrato terá vigência de 150 (cento e cinquenta) dias, assim, caberá à Administração adotar todos os esforços necessários para a conclusão do processo licitatório dentro do prazo a ser contratado.

Quanto aos incisos II e III, que exigem a instrução do processo de dispensa ou inexigibilidade com a razão da escolha da executante e a justificativa do preço, igualmente estão atendidos.

Desse modo, tendo a empresa REMA DISTRIBUIÇÕES E COMÉRCIO LTDA. apresentado a melhor proposta de preço, qual seja, R\$ 117.580,00 (cento e dezessete mil, quinhentos e oitenta reais), restou vencedora do procedimento, estando assim, plenamente justificada a “escolha do executante”.

No que tange ao preço, cumpre transcrever o excerto abaixo, extraído da justificativa apresentada (fl. 77):

*“III - Justificativa do preço*

*Conforme se pode constatar, que o preço apresentado pelo fornecedor é compatível com os praticados no mercado, inclusive, abaixo dos fornecedores participantes da pesquisa de preços”.*

Em síntese, tem-se que os requisitos do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, foram atendidos, pois além de restar caracterizada a situação de emergência, o Administrador sustenta a adequação dos preços ao mercado e os motivos para escolha do executante.



SEC. MUNICIPAL DE SAÚDE	93
FOLHA	
RUBRICA	

Estado do Maranhão  
Prefeitura Municipal de Vila Nova dos Martírios  
CNPJ Nº 01.608.475/0001-28

Ademais, não se pode perder de vista que a adequação do preço aos valores de mercado e ao próprio serviço a ser executado, é de responsabilidade integral e intransferível do administrador.

No que diz respeito à minuta contratual e anexos, a mesma está formalmente adequada ao artigo 55 da Lei 8.666/1993, naquilo que lhe é aplicável, não se vislumbrando, no estreito exame da consulta em regime de urgência, qualquer óbice à contratualização.

### Conclusão

Pelo exposto, restrito aos aspectos jurídicos-formais, opina-se pela regularidade da dispensa de licitação, observando-se as recomendações constantes desse parecer, independentemente de ter havido falha no planejamento da contratação, sem prejuízo da apuração dos fatos e responsabilidades envolvidas.

Recomenda-se que a Administração adote todos os esforços necessários para a conclusão do processo licitatório, evitando, desta forma, nova contratação emergencial destinada ao fornecimento ora pactuado.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui 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, s.m.j.

Vila Nova dos Martírios (MA), 08 de abril de 2021.

  
Dauze Livia Nunes Freire  
Assessora Jurídica  
OAB/MA 7.081