



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

LICITAÇÃO

PARECER JURÍDICO Nº 065/2021

Processo Licitatório nº: 7/2021- 007

Modalidade: Dispensa de Licitação.

Objeto: Dispensa Emergencial para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de exames laboratoriais, visando atender a população de Tucuruí -PA.

Requerente: Comissão Permanente de Licitação

PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer, ressalto que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Desta forma, para confecção do presente instrumento, deve ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo em questões de oportunidade e conveniência contratual (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conformidade e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente dispensa emergencial de licitação, para devida análise quanto aos eventos ocorridos, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos, que deverão ser analisados posteriormente pelos setores responsáveis, tais como: financeiro, contábil e de controladoria.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico realizada pela Comissão Permanente de Licitação, notadamente acerca do regular atendimento aos preceitos e exigências normativas para a DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO referente ao Processo Licitatório nº 7/2021-007. Desta forma, e em atenção ao dispositivo previsto no artigo 38, inciso VI da Lei 8.666/93, alterada e consolidada, manifestamos parecer jurídico pertinente ao assunto nos termos que seguem.



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA**

Submete-se à análise jurídica desta Procuradoria o Processo administrativo licitatório supracitado, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de exames laboratoriais, visando atender a população de Tucuruí –PA. Os autos foram regularmente autuados pela Comissão Permanente de Licitação e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Memorando de solicitação de objeto com quantitativo da respectiva demanda, subscrito pela Secretaria Municipal de Saúde;
- b) Demonstrativos de Cotação de Valores e Mapa comparativo
- c) Autuação e Portaria da CPL;
- d) Justificativa da CPL (Razão da Escolha da modalidade e Fornecedor);
- e) Minuta do Contrato;
- f) Requerimento do presente Parecer.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos e minuta de contrato elaborado, no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, devendo ainda serem juntados o Decreto de Emergência e o Relatório ao TCM. Constando os autos de sem numeração. É o sucinto relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade de se efetuar a Dispensa Emergencial de Licitação, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a questões jurídicas.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação da melhor doutrina e da jurisprudência, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais oportuna e conveniente.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

A premissa elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que concerne a contratação pela Administração Pública, é de que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços com terceiros levadas a efeito pelo ente Público, serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar e escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa feita, a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93), é regra para a Administração Pública que, ao necessitar adquirir produtos ou executar algum tipo de serviço, deve abrir um processo de licitação para escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços, devendo fazer, sempre, a opção pela proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido, colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

No entanto, diante das peculiaridades fáticas encontradas no município, a modalidade de licitação escolhida foi a DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO. No que se refere à fundamentação jurídica, observa-se que o Gestor justificou e a Comissão Permanente de Licitação fundamentou a contratação no artigo 24, inciso IV¹, da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como no art. 4º do Decreto nº 024/2021, de 04 de janeiro de 2021, do Poder Executivo Municipal.

Vale ressaltar, a decisão proferida no penúltimo dia do ano de 2020, a decisão do Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF)[1], acerca **da vigência da Lei nº 13.979, de 2020[2]**, por conta de erros de interpretação e da expectativa gerada, acerca da possível continuidade da vigência das condições especiais temporárias, aplicáveis à licitação e sua eventual dispensa para a aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

A Lei nº 13.979, de 2020, foi concebida para uma situação excepcional e temporária. Ela trouxe disposições legais necessárias ao enfrentamento da pandemia, que não existiam anteriormente no ordenamento jurídico brasileiro. Sendo assim, o término da vigência da referida lei resultaria no desaparecimento de tais possibilidades legais excepcionais.

Quanto à decisão, segundo noticiou o site do STF[7], a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6625 (ADI), ajuizada pela Rede Sustentabilidade (REDE), estava prevista para ser

¹ 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;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

julgada diretamente pelo Plenário. Mas, diante da iminência do término da vigência da Lei nº 13.979, de 2020, a REDE apresentou nova petição nos autos. A decisão faz menção expressa aos dispositivos que foram objeto do pedido inicial da REDE, quais sejam **os artigos 3º ao 3º-J da Lei nº 13.979, de 2020. Assim, o reflexo imediato da decisão é o de manter a vigência de tais dispositivos mesmo após o dia 31 de dezembro de 2020, quando o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, perde os seus efeitos.**

Com isto, as medidas sanitárias constantes dos artigos 3º ao 3º-J da Lei nº 13.979, de 2020, permanecem vigentes, permitindo a adoção de medidas tais como isolamento, quarentena, determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos, uso obrigatório de máscaras de proteção individual, estudo ou investigação epidemiológica, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver, restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do País e locomoção interestadual e intermunicipal, requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas e autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do Corona vírus, desde que registrados e autorizados à distribuição comercial por autoridades sanitárias estrangeiras que especifica e outras medidas ali previstas, como o uso obrigatório de máscara de proteção individual, o fornecimento gratuito de máscara a funcionários e colaboradores, o atendimento preferencial dos profissionais de saúde e de segurança pública em estabelecimentos de saúde etc.

Com isto, perdem a vigência em 31 de dezembro os dispositivos da Lei nº 13.979, de 2020 que não foram objeto da referida ADIN, tais como o Art. 4º, que previu hipótese específica de dispensa de licitação, o Art. 4º-A, que deu amparo legal para a aquisição de equipamentos usados, o Art. 4º-B, que dispensou a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) quando se tratar de bens ou serviços comuns, o Art. 4º-D, que reduziu as exigências em relação ao gerenciamento de riscos nas etapas do processo administrativo de contratação, o Art. 4º-E, que admitiu a apresentação de Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) simplificados, o Art. 4º-F, que flexibilizou os requisitos de habilitação quando houver restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, o Art. 4º-G, que reduziu os prazos do pregão pela metade, o Art. 4º-H, que fixou as regras de vigência dos contratos regidos por aquela lei, o Art. 4º-I, que possibilitou prever aditivos de até 50% nos contratos, o Art. 4º-J, que permitiu caronas à Ata de Registro de Preços entre órgãos federais e



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

outros entes, o Art. 4º-K, que fixou exigências quanto à priorização da análise e manifestação dos órgãos de controle interno e externo e o Art. 6º-A, que alterou os limites para a concessão de suprimento de fundos.

Conforme o relatório da CPL, que apresenta fundamentos e justificativas para a contratação, a situação emergencial do município, retratada no supracitado Decreto Emergencial e no Relatório encaminhado ao TCM, demanda urgência no atendimento da demanda, visando impedir o engessamento do atendimento na rede de Saúde. Por tudo exposto, torna-se a realização de certame licitatório um verdadeiro sacrifício ao interesse público, caracterizando a Dispensa Emergencial um mecanismo para minorar as consequências lesivas à coletividade, posto que a aquisição visa atender apenas uma demanda básica e emergencial pelo período de 90 dias, haja vista já está em andamento o processo licitatório.

1. Da Não aplicabilidade de Dispensa Eletrônica:

A dotação orçamentária subscrita pelo Departamento de Contabilidade municipal (fls. não numeradas), menciona a fonte orçamentária municipal pela qual será realizada a aquisição, logo, a dispensa na forma eletrônica, disposta no Decreto nº 10.024/19 não se aplica ao presente caso, visto que trouxe o referido decreto federal no seu artigo 1º § 3º aduz que a dispensa eletrônico é obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias não apenas à União, mas, também aos demais entes federativos: Estados, Distrito Federal e Municípios, percebe-se que a hipótese não se amolda nos requisitos do Decreto Presidencial nº 10.024/19.

2. Da Dispensa Emergencial de Licitação

A Licitação, no conceito de Hely Lopes Meirelles (2009), é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. É o procedimento administrativo utilizado para contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta ou indireta.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

A Constituição Federal de 1988, com o fito de promover princípios administrativos caros como os da igualdade, impessoalidade, publicidade e moralidade, previu a licitação como regra para contratação, pelo Poder Público, das suas obras, serviços, compras e alienações; regra que seria excepcionada apenas nos estritos casos previstos em Lei. Nesse sentido, o seu art. 37, inc. XXI, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Por ser exceção, o afastamento do dever de licitar deve ser interpretado restritivamente. De modo que as hipóteses legais que legitimam a não realização de licitação, em geral, não comportam ampliação do seu sentido e alcance, sob pena de desvirtuamento do mandamento constitucional, que as tratou, volta-se a dizer, como exceção. Logo, nessa seara, o intérprete há de ater-se à lei, quase sempre, à sua literalidade.

Dentre os casos excepcionados pela legislação, estão aqueles nos quais, a competição, de algum modo, poderia conduzir a um resultado não satisfatório ao interesse público, legitimando-se, pois, o afastamento da competição, situação que a lei chamou de "dispensa".

No presente caso, almeja-se contratação direta de empresa especializada na prestação de serviços de exames laboratoriais, visando atender a população de Tucuruí -PA, assim observa-se que a hipótese se adéqua à dispensa de licitação prevista no artigo 24, inciso VI c/c art. 4º do Decreto nº 024/2021, de 04 de janeiro de 2021, do Poder Executivo Municipal, posto que a situação emergencial deve ser analisada a partir das consequências da ausência da contratação, o que no presente caso, causaria um colapso nos atendimentos.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

Considera-se como situação emergencial, asseguradora da regular dispensa de licitação, aquela que precisa ser atendida com urgência, objetivando a não ocorrência de prejuízos, não sendo comprovada a desídia do Administrador ou falta de planejamento.

O ínclito Jessé Torres Pereira Júnior, ao comentar o referido dispositivo, cujo entendimento é compartilhado pela doutrina dominante, afirma que:

“Já na vigência da Lei nº 8.666/93, o Tribunal de Contas da União definiu que: ‘além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da nº Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizados no art. 24, inciso IV, da mesma lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha 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 à culpa ou dolo do agente público que tinha 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 risco de danos a bens ou à saúde ou à vida das pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto 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’ “.

Consoante o Professor Marçal Justen Filho, para a caracterização dessa hipótese de dispensa de licitação é necessário o preenchimento de dois requisitos, quais sejam, a demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e a demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco.

No caso em tela, a situação de emergência está plenamente comprovada, a necessidade de realização da contratação também, sendo que o atendimento à população não pode ser prejudicado, bem como o fluxo dos serviços que resguardam o interesse público e o bem comum dos munícipes, não podem ser brecados, assim não vislumbramos outro procedimento. **Por outro lado, vale ressaltar que a**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

licitação deverá posteriormente ser realizada, haja vista o quantitativo proposto ser apenas para atender o caráter emergencial, devendo as demais demandas obedecerem ao tramite comum de contratação via licitação.

3. Da Escolha do Fornecedor e do Preço

Após a autuação, a Comissão Permanente de Licitação apresentou a Razão da Escolha dos Fornecedores a sustentar que após a realização de cotação de preços, foram selecionadas as que apresentaram o melhor preço dentro da média mercadológica, bem como documentos de habilitação, atendendo os critérios de valor e qualificação.

No que se refere à justificativa do preço, o critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e para aferi-lo, foi juntada cotação das empresas, conforme Mapa de Composição de Preços juntado no processo, sob o critério item a item, afastando qualquer manobra de jogo de planilhas. A despeito desta assertiva, o TCU já se manifestou:

Adotar como regra a realização de coleta de preços nas contratações de serviço e compras dispensadas de licitação com fundamento no art. 24, inciso II, da lei n. 8.666/93” (Decisão nº 678/95-TCU-Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha. DOU de 28. 12.95, pág. 22.603). “Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (Acórdão 1705/2003 Plenário).

No caso em questão verificou-se, como já foi dito, tratar-se de situação pertinente a Dispensa de Licitação. De acordo com as diretrizes do Tribunal de Contas da União, como pode ser visto acima, a orientação é que no caso de dispensa e inexigibilidade seja obedecida à coleta de preços. Por esta razão a administração pública buscou as cotações mencionadas anteriormente.



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA**

Portanto, de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93, após a cotação, verificado o menor preço, adjudicar-se-á àquele que possuir o menor preço, a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, e regularidade fiscal, de acordo com o que reza o art. 27 da Lei 8.666/93, em seus incisos I, II, III, IV. Em relação ao preço ainda, verificou-se que os mesmos estão compatíveis com a realidade do mercado em se tratando de produto ou serviço similar, podendo a Administração adquiri-lo sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios.

4. Da Minuta do Contrato:

Foi inserido nos autos do processo administrativo de dispensa de licitação, apenas uma minuta de contrato que genericamente segue o que dispõe o artigo 54 e seguintes da Lei de licitação nº 8.666/1993.

Destaco, inclusive, a importância da **CLÁUSULA RESOLUTIVA** inserida na minuta, no que se refere a realização de pregão eletrônico para o objeto em tela, que interferirá na vigência contratual do instrumento contratual ora analisado.

5. Da disponibilidade Orçamentária:

Da análise do despacho do Departamento de Contabilidade, observo que **os recursos orçamentários foram devidamente destinados à realização da despesa**, em obediência ao art. 14 da Lei 8.666/93.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, à vista das considerações precedentemente feitas, nos autos do processo, à luz da Lei nº 8.666/93, analisando os documentos acostados e a minuta do contrato, a ser firmado, entende-se como adequado os procedimentos administrativos adotados para a contratação via Dispensa Emergencial de Licitação, desse modo esta Procuradoria manifesta pela possibilidade jurídica da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de exames laboratoriais, visando atender



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA**

a população de Tucuruí –PA, deixando registrado que a avaliação da conveniência e oportunidade é de competência exclusiva do gestor municipal, que deve ponderar sobre a vantajosidade do ato.

Este é o parecer, S.M.J.

Tucuruí-PA, 18 de fevereiro de 2021.

ERIKA RAIOL DE MIRANDA

Procuradora Municipal

Portaria nº 024/2021 - GP

OAB/PA nº 16.464