



## PARECER JURÍDICO

**Processo Administrativo n.º 229032102/2021-PMPF**

**Espécie:** Dispensa de Licitação n. 7/2021 – 0024

**Enquadramento legal:** Art. 24, inciso IV, Lei n. 8.666/93

**Interessado:** Secretaria Municipal de Saúde

**Objeto:** Contratação de fornecedor especializado no fornecimento de materiais de equipamentos de proteção individual (EPIs), a fim de suprir as necessidades da Secretaria de Saúde no prazo de 60 (sessenta) dias.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DOS ELEMENTOS FORMAIS IMPRESCINDÍVEIS À EDIÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. CONTRATAÇÃO DE PRESTADOR PARA FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. POSSIBILIDADE LEGAL. ARTS. 24, INCISO IV E 26, PARÁGRAFO ÚNICO, AMBOS DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de requerimento oriundo da Secretaria Municipal de Saúde, solicitando a *Contratação de fornecedor especializado no fornecimento de materiais de equipamentos de proteção individual (EPIs), a fim de suprir as necessidades da Secretaria de Saúde no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme especificado no termo de referência.*

Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

É o que importa relatar.



## II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre esclarecer o alcance da análise jurídica a ser empreendida pela Procuradoria Municipal. Nesse sentido, cita-se recente julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, conforme destaque a seguir:

*“Assessor Jurídico - Parecer técnico em processo licitatório. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. (STF - 2ª Turma - HC 171576/RS - Rel. Min. Gilmar Mendes - Julgado em 17/9/2019 - Info. 952)”*

Com efeito, à luz da solicitação da *Secretaria Municipal de Saúde*, caberá a Procuradoria Municipal zelar pela lisura do procedimento sob o aspecto estritamente formal, não adentrando no mérito e ainda deixando de corroborar as especificações, justificativas ou motivações para a contratação pretendida pela Administração Pública.

O art. 24 da Lei 8.666/93 traz consigo uma série de incisos que tipificam hipóteses em que procedimento de licitação prévio contratação se faz dispensável. Ao contrário do que disciplina art. 25, que trata das inexigibilidades, art. 24 veicula rol exaustivo.

Vislumbra-se que nos casos de emergência ou calamidade pública, e, tão somente, para bens necessários ao atendimento desta situação, que é possível a dispensa com base no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93. Transcreva-se dispositivo:

*“Art. 24. É dispensável a licitação:  
(...)”*



Avenida Getúlio Vargas, 1328, 2º andar, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

*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”.*

O insigne professor RONY CHARLES LOPES DE TORRES<sup>1</sup>, em seu prestigiado livro de licitações, ensina que:

*“Nos casos de emergência ou de calamidade pública, existindo a necessidade premente e a urgência no atendimento da pretensão contratual, que torne prejudicial a submissão ao rito licitatório, pela falta de tempo disponível para sua concretização, será possível a contratação através da hipótese de dispensa.”*

O ensinamento em realce encerra uma intensa discussão jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas no que diz respeito aos requisitos objetivos e subjetivos da contratação emergencial tipificada no inciso IV, do art. 24 do estatuto das licitações. É que entendimentos restritivos advogam a tese de que somente em casos objetivamente detectáveis como de emergência ou calamidade pública seria legítima a contratação direta.

Em outras palavras, os fatores objetivos que ensejariam a contratação emergencial seriam aqueles resultantes de um acontecimento ou situação desvinculada da vontade administrativa, como um evento climático, uma enchente, um temporal etc.

Por sua vez, os fatores subjetivos da contratação emergencial se revelam quando se identifica que o gestor, por desídia, gera a situação de urgência, como nas situações de contratação emergencial para aquisição de bens que poderiam ter sido licitados anteriormente, pela reconhecida preexistência da necessidade administrativa.

Na linha do que defende o doutrinador citado outrora, o colendo Tribunal de Contas da União (TCU) vaticina que:

<sup>1</sup> Leis de licitações públicas comentadas. Revista, amp. e atualiz. 10. Ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 322.



*“A contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. O art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da incúria ou da 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<sup>2</sup>.”*

Considerados os pressupostos fáticos informados neste processo administrativo, verifica-se que a Administração está diante de situação emergencial sob o prisma *objetivo*, capaz de justificar a dispensa do certame licitatório, conforme informações prestadas pela Secretária Municipal de Saúde e ainda no Termo de referência, dando conta de agravamento da pandemia da COVID-19, da edição de Decreto Governamental Estadual determinando o uso obrigatório de EPIs por todos os colaboradores do setor público e privado, às expensas dos empregadores, tudo visando proteger a saúde coletiva da população.

Em recente informativo de jurisprudência, o colendo Tribunal de Contas da União (TCU) colmatou os requisitos para a contratação emergencial de forma ainda mais clara, conforme destaque a seguir:

“Acórdão n. 119/2021 – Rel. Min. Marcos Bemquerer – sessões 26 e 27 de janeiro de 2021.

Licitação. Dispensa de licitação. Emergência. Requisito. Preço. Justificativa. Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), **cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório**, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.”

Digno de nota que o órgão solicitante delimita o atendimento da situação emergencial a duração da prestação de serviços, dentro do limite legal, e ainda sinaliza que se encontra em andamento o procedimento licitatório para contratação competitiva do serviço. Revela-se, *in casu*, que aparentemente se

<sup>2</sup> TCU. Acórdão 1122/2017 Plenário, Auditoria, relator Ministro Benjamin Zymler.



Avenida Getúlio Vargas, 1328, 2º andar, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

busca atender uma situação urgente, incapaz de esperar pela conclusão de licitação, apta a causar prejuízo a coletividade.

A situação retratada no expediente afigurava-se apta a ensejar a contratação direta, eis que reclama solução imediata, ante o risco de haver prejuízo a coletividade, diante do agravamento da pandemia, com circulação de novas cepas do vírus.

Há que se examinar o prazo de duração da prestação de serviços, que não poderá exceder o limite de 180 dias imposto pelo art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93.

Ademais, cumpre esclarecer que a contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a administração pública, ou seja, não caracteriza poder discricionário puro ou livre atuação administrativa. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Por isso, num primeiro momento, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de orçamentos, apuração da competitividade entre a contratação e as previsões orçamentárias.

Assim, mesmo diante de situação emergencial, como no caso vertente, a Administração não pode se furtar à regra estampada no art. 26 da Lei n.º 8.666/93, *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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005).*

*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.*



Avenida Getúlio Vargas, 1328, 2º andar, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados*

*In casu*, a Secretária Municipal de Saúde justificou a contratação da **TRÊS D INDUSTRIA COMERCIO E SERVIÇOS EIRELI** pelo fato de ter apresentado menor orçamento, conforme informado nos autos (fls. 21/22). Saliente-se que constam três propostas de preço, conferindo pesquisa razoável de mercado, atendendo perfeitamente as exigências emanadas dos reiterados julgados do egrégio Tribunal de Contas da União, conforme estampado em **Informativo de Jurisprudência nº 248<sup>3</sup>**.

Ademais, convém realçar que a empresa escolhida apresentou documentos comprobatórios da regularidade fiscal e jurídica. Logo, atende as prescrições legais.

Cumpra também evidenciar que no almanaque processual consta a portaria de designação da Comissão Permanente de Licitação, identificando com clareza os responsáveis pela condução do processo.

Por fim, convém destacar que se encontra presente a declaração de disponibilidade orçamentária, emitida pelo Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Resolução TCE/RN n. 028/2020.

Consta ainda a minuta de contrato, objeto de análise e aprovação por parte da Procuradoria.

## **II.1 - DA MINUTA DE CONTRATO**

Nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 combinado com o art. 10, inciso VI, alínea "b", número 2, da Resolução TCE/RN n. 028, de 15 de dezembro de 2020, cumpre ainda ao órgão de assessoramento jurídico analisar e aprovar a minuta de contrato inserida no procedimento.

<sup>3</sup>A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas



Avenida Getúlio Vargas, 1328, 2º andar, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

O art. 55 da Lei n. 8.666/93 estabelece as cláusulas necessárias de todos os contratos administrativos, conforme destaque:

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.



Avenida Getúlio Vargas, 1328, 2º andar, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

Da análise do instrumento obrigacional, infere-se que a minuta de contrato atende as cláusulas essenciais previstas em lei, seja expressamente no instrumento, seja por meio de remissão ao termo de referência.

Logo, a Procuradoria Municipal **aprova a minuta de contrato, sem sugestão de reparar no estado em que se encontra o processo.**

### III – CONCLUSÃO

**Ante todo o exposto**, esta Procuradoria conclui que a contratação em epígrafe possui previsão legal no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, restando caracterizada aparentemente a situação emergencial pelos dados fornecidos pelos técnicos da administração, pelo que opinamos pela **possibilidade jurídica** da contratação.

Por oportuno, acrescento que a motivação, justificativas e demais dados técnicos são de inteira responsabilidade dos Gestores.

Sendo este o Parecer, o que se faz de forma meramente opinativa, não possuindo, portanto, caráter vinculativo, cabendo a decisão final à autoridade competente.

Pau dos Ferros/RN, 29 de março de 2021.

**RAUL LIMEIRA DE SOUSA NETO**  
Procurador Municipal  
Mat. 2.160 – OAB/RN 9.340