

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

---

**PARECER JURÍDICO**

**PARECER N.º:** 018/2021.PROCURADORIA

**PROCESSO N.º** 157/2021

**INTERESSADO:** DAF/SESAU

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada no fornecimento emergencial de material hospitalar e material permanente - equipamento hospitalar para o enfrentamento ao novo corona vírus.

**I - RELATÓRIO**

Senhora Diretora Administrativa Financeira da SESAU/PMA,

Tratam os autos sobre a possibilidade de ser realizada contratação de empresa especializada no fornecimento emergencial de material técnico para o enfrentamento ao novo corona vírus – COVID-19, visando atender às necessidades desta Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua, por meio de Dispensa de Licitação, com base no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores.

A Diretora Técnica, Sra Sâmia Borges, em Memorando n. 029/2021 – DT, nos fala da necessidade emergencial de atender a Rede de Saúde de Ananindeua e os ambulatórios (Central e Itinerante), para a promoção do bem comum à coletividade, evitando a solução de continuidade. Vale ressaltar que a referida Diretora apresentou Termo de Referência à compra emergencial pela municipalidade, bem como a Secretária assina justificativa para a necessidade de aquisição.

Ressaltando a necessidade da aquisição de material hospitalar e material permanente - equipamento hospitalar, afim de evitar o desabastecimento da rede de saúde da Secretaria Municipal e garantir o desenvolvimento de suas ações no combate a pandemia do novo corona vírus.

O Setor de Compras da SESAU/PMA dividiu o certame em dois elementos para realizar o mapa comparativo de cotação de preços, dividindo entre: a) Material hospitalar e b) Material Permanente – Equipamento Hospitalar; obedecendo ao Termo de Referência elaborado pela Diretoria Técnica. Logo, o menor valor proposto para os itens 7, 8, 9, 13, 14 e 15 foi da empresa **F. CARDOSO, totalizando R\$ 1.089.030,00**; o menor valor para os itens 1 e 2 foi da empresa **SALUTEB DISTRIBUIDORA totalizando R\$ 1.188.717,00**; o menor valor para os itens 5 e 6 foi da empresa **CRISTAL FARMA, totalizando R\$ 1.411.869,00**; e o menor valor para os itens 3, 4, 10, 11 e 12 foi da empresa **PONTES HOSPITALAR, totalizando R\$ 1.068.530,00**. O valor total das compras com dispensa de licitação será de **R\$ 4.758.186,00**; a serem distribuídas as compras de acordo com a informação anterior.

Por fim, após tramitação regular, veio à esta Procuradoria para análise e parecer, acerca da possibilidade de proceder-se à dispensa de licitação.

É o Relatório, em síntese. Passamos à manifestação.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

---

**II - DO MÉRITO**

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente análise toma por base, exclusivamente aos aspectos jurídicos da matéria proposta, bem como, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com fins de prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria Municipal de Saúde.

É o relatório.

Trata-se de processo de dispensa de licitação com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, objetivando a aquisição de material de limpeza e higiene, por até 180 dias, em caráter emergencial.

A urgência quanto à contratação decorre, entre outras razões, da desídia da Administração anterior e do aumento de atendimento aos usuários da Rede de Saúde de Ananindeua.

A contratação direta pretendida pela Secretaria tem fundamento legal no art. 24, IV, da Lei de Licitações. Vejamos o que estabelece o citado dispositivo:

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 obra 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.

A condição de emergência pode ser caracterizada por fatos e situações considerados imprevisíveis, em que a morosidade na tomada de providências, pode acarretar em prejuízos irreparáveis ao cidadão. Tal situação exige a aplicação do princípio da razoabilidade, haja vista, que não seria viável em uma situação caracterizada como emergencial, realizar um procedimento licitatório. Necessitamos agir de maneira imediata, para que a satisfação do interesse público e segurança da população não sejam postas em risco.

No caso em questão, a situação emergencial encontra-se plenamente legitimada, pois a Administração Pública necessita de meios para que possa atender aos usuários com estrutura e equipamentos adequados, não podendo aguardar os trâmites ordinários de um procedimento licitatório, não vislumbramos outro procedimento.

O renomado Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Revista dos Tribunais, 2016, 2ª edição, ao comentar o art. 24 da Lei de Licitações, ensina:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

---

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).

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.

É importante salientar que as hipóteses de dispensa de licitação, previstas no art. 24, da Lei de Licitações e Contratos, 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 referido artigo já citado é, pois, matéria que está sujeita à discricionariedade da autoridade competente.

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

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos 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 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;

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

---

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

Oportuno registrar que os contratos emergenciais têm vigência de 180 (cento e oitenta dias) consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a sua prorrogação.

Assim, caberá à Administração adotar todos os esforços necessários para a instauração de processo licitatório.

**III. DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.**

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

---

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o artigo 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e aditais de licitação ao exame e aprovação da Assessoria Jurídica da Administração, senão vejamos:

“O advogado parecerista, de forma alguma, apresenta-se como ‘responsável por contas’, não é ordenador de despesas e, em sua atividade, não pratica ato de gestão, mas sim uma **aferição técnico-jurídica que se restringe a uma análise dos aspectos de legalidade, que envolvem as minutas previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93**, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário”

Logo, o parecer não vincula o ato do gestor público, apesar de que em procedimento licitatório é peça obrigatória, sendo cobrado pelo Controle Interno e Externo.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, em tese, é possível no caso concreto a emergência autorizadora da contratação direta, com fulcro no art. 24, IV, da Lei de Licitações, foram respeitadas às exigências legais e a observância de todos os princípios gerais da licitação, aplicáveis à espécie.

Considerando garantir a assistência necessária aos munícipes do Município de Ananindeua para o enfrentamento emergencial da pandemia, a contratação faz-se necessária. Cumpre salientar que essa Procuradoria de Saúde emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão da Gestora Municipal.

Diante do exposto, tendo em vista o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e os princípios da Administração Pública e do Controle, esta Procuradoria **OPINA PELA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO EMERGENCIAL DE MATERIAL HOSPITALR E MATERIAL PERMANENTE – EQUIPAMENTO HOSPITALAR O ENFRENTAMENTO AO NOVO CORONA VÍRUS – COVID-19, PARA SER USADO NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE E LABORATÓRIO (CENTRAL E ITINERANTE), NO INTUITO DE GARANTIR O DESENVOLVIMENTO DE SUAS AÇÕES EM SAÚDE.**

É o entendimento que submeto à superior consideração.

Ananindeua/PA, 23 de fevereiro de 2021

**ADELIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR**  
Procurador Municipal