



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS
CNPJ: 01.616.269/0001-60

PARECER

REFERÊNCIA: DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 037/2020
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE DAVINÓPOLIS (MA). SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. ARTIGO 4º, DA LEI 13.979/2020.

RELATÓRIO

Consulta-nos o Secretário Municipal de Saúde de Davinópolis (MA), acerca da possibilidade de aquisição por dispensa de gêneros alimentícios para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Davinópolis (MA).

Juntamente com a consulta é encaminhado o ofício contendo a relação dos itens que serão adquiridos, justificativa da contratação pretendida, da escolha do fornecedor e o preço proposto.

É o que competia relatar. Opina-se.

Primeiramente, destaque-se que compete a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Ademais, destaque-se que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, porém não vinculante.

Fixada essa premissa, verifica-se que o presente processo trata de aquisição por dispensa de licitação de gêneros alimentícios para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Davinópolis (MA).

A Lei nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela Medida Provisória 926, de 2020, estabeleceu ferramentas de otimização da fase do planejamento da contratação no afã de otimizar e acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do coronavírus. A Exposição de Motivos constantes da MP 926/20 é clara ao querer desburocratizar e agilizar os processos de contratação, seja por dispensa, seja por pregão. **As concessões feitas no decorrer da Lei são explícitas no sentido de privilegiar o conteúdo da contratação em detrimento de sua economicidade formal.**

Sabe-se que à regra, em compras públicas, é a licitação, tendo em vista que o instituto busca preservar um de seus pilares: a isonomia. No entanto, em casos excepcionais, o legislador elege a dispensa como a saída mais adequada, seja porque a utilização do processo licitatório regular não é recomendada (casos de emergência ou urgência, por exemplo), seja para incentivar determinadas políticas públicas. **A norma, no presente caso, trata de uma situação excepcional, de demandas peculiares, para combater um tipo de emergência sem precedentes.**



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS
CNPJ: 01.616.269/0001-60

As contratações de bens, insumos e serviços, inclusive os de engenharia decorrentes do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional foram contempladas com regramento especializado que consta da Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Importante observar que a situação pontual e singular que assola o país e o mundo recomendou um tratamento diferenciado para as contratações no afã de minimizar a ocorrência de potenciais prejuízos, em uma ponderação necessária entre, de um lado, o direito à vida e à saúde individual e coletiva e, de outro, o princípio da economicidade administrativa.

Assim sendo, a dispensa de licitação disciplinada pela Lei nº 13.979/2020 inaugura uma hipótese específica de contratação direta com uma finalidade precisa: o necessário enfrentamento da situação decorrente da ameaça representada pela COVID-19. A dispensa tratada pela novel legislação, além de possuir destinação específica, é do tipo temporária, ou seja, somente pode ser invocada enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

O artigo 4º da referida lei dispõe:

"Art. 4º. É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei."

Considerando a situação de extrema urgência e emergência, a lei procurou abarcar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, em que pese guardar inspiração em algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei nº 8.666/93. Note-se que as contratações diretas a serem entabuladas no âmbito da Lei nº 13.979/2020 não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária.

Presunção legal de atendimento das condições para a dispensa

O artigo 4º-B da Lei nº 13.979/2020, estabelece, de forma taxativa, nos incisos I a IV, todas as condições que se presumem já atendidas. São elas: 1. ocorrência de situação de emergência; 2. necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; 3. existência de risco a segurança das pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e 4. limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Sabe-se que a presunção configura regra de distribuição do ônus da prova, e que se classifica em absoluta e relativa. Esta última admite prova em contrário, enquanto a absoluta afasta "(...) a necessidade de comprovação e o cabimento de impugnação quanto à ocorrência dos eventos fáticos e (ou) jurídicos). (In: JUSTEN FILHO; Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas). Assim, o conhecimento científico atualmente disponível faz com que sejam plenamente justificadas as presunções elencadas nos incisos de I a IV do art. 4º-B, configurando-se desnecessário que o gestor se debruce sobre tais requisitos para comprová-los. Isto porque o legislador reconheceu que a Administração Pública se encontra diante de um grande desafio, sendo perfeitamente razoável flexibilizar alguns cânones do Direito Administrativo, tais como a justificativa da demanda, dispensada pelo inciso IV do art. 4º-B.

A contratação sempre será considerada incluída na parcela necessária ao atendimento da situação de emergência tendo em vista que a Administração Pública encontra-se diante de

RUA CINCO, S/N, CENTRO - DAVINOPOLIS - MARANHÃO



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS
CNPJ: 01.616.269/0001-60

uma situação nova, excepcional, cujas consequências ainda não são plenamente conhecidas. A intenção parece ter sido, neste caso, permitir uma maior liberdade ao gestor para dimensionar suas compras. De fato, diante de valores tão caros ao Direito Constitucional, tais como a vida e a saúde, não seria razoável exigir do gestor um cálculo exato em relação às compras que irá realizar.

A proteção estende-se, ainda, para eventuais questionamentos futuros, por parte dos órgãos de controle, no que tange a diversas compras em período curto. Por se tratar de desafio completamente desconhecido, original – e que, portanto, não apresenta registros anteriores de demanda – pode ser que o gestor seja obrigado a efetuar diversas compras, o que poderia significar, no sistema regular, de acordo com a jurisprudência vigente hoje no TCU, falta de planejamento e acarretar eventual sancionamento por fracionamento de despesas.

Novamente, o legislador buscou cercar o agente público da segurança necessária para a correta execução do múnus público, já que a impossibilidade ou a hesitação ao efetuar novas compras geraria risco à saúde coletiva e individual e, principalmente, à vida dos cidadãos brasileiros. Há uma diferença de abordagem: em vez de ter de se preocupar em dimensionar exatamente os quantitativos para que seja a parcela exata do que é necessário para o enfrentamento da emergência, a lei libera o gestor desse ônus presumindo essa adequação para que este possa focar suas energias em outras questões reputadas por mais relevantes.

Da não exigência de estudos preliminares e da dispensa da estimativa de preços.

“Art. 4º-C. Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

Art.4º-E. (...)

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput.”

Impende observar que a celeridade da situação de emergência em saúde pública mitigou, por conseguinte, o passo-a-passo da fase de planejamento da compra. Considerando que fatalmente a situação extrema perpassa pela preservação do direito à vida, a norma buscou o disciplinamento de pontos-chave para o planejamento, disciplinando-o de forma objetiva e simplificada.

Enfatize-se que, **acerca dos Estudos Preliminares da Contratação, a novel lei dispensa sua elaboração para "as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei", quando se tratar de bens e serviços comuns.** Ressalta-se que a lei estabelece uma faculdade, de forma que se o órgão entender que é necessária a realização de tal documento, o mesmo poderá ser elaborado.

No tocante à pesquisa de preços, os parâmetros encontram-se estabelecidos no art. 4º-E, VI, da nova lei, podendo a mesma ser dispensada, nos termos do parágrafo 2º do mesmo artigo.

Possibilidade de dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal





ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS
CNPJ: 01.616.269/0001-60

O art. 4º-F prevê que:

"Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição."

O dispositivo não faz menção ao momento em que seria aplicável, muito menos restringe sua aplicabilidade a um tipo específico de contratação. Desse modo, entendeu-se ser plenamente possível que tal providência seja tomada previamente tanto a um processo de pregão quanto a uma contratação direta.

Pela documentação que instrui o presente processo, verifica-se que todas essas providências foram tomadas. Verifica-se ainda que, mesmo sendo de pequeno valor os serviços a serem contratados, a Administração poderia adotar o critério da licitação por uma de suas formas: carta convite, Tomada de Preços, Pregão.


Em caso de a Administração optar pela contratação direta, por dispensa de licitação, deverá esta adotar a melhor solução, tendo em vista os princípios da isonomia, da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Logo, deverá buscar a melhor solução, respeitando (na medida do possível) o mais amplo acesso dos interessados à disputa pela contratação.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria se manifesta, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, pela viabilidade jurídica da pretendida contratação, desde que observadas as orientações lançadas no presente opinativo.

S.m.j., é o parecer opinativo.

Davinópolis (MA), 17 de setembro de 2020.


RADIGE RODRIGUES BARBOSA
ASSESSORA JURÍDICA
OAB/MA 4.403