

Objeto: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL, COM FUNDAMENTO NO ART. 24, IV, DA LEI 8.666/93; ART. 4º DA LEI 13.979/2020 ALTERADA PELA MP Nº 926/2020; DECRETO ESTADUAL Nº 33.510 DE 16 DE MARÇO DE 2020 E DECRETO MUNICIPAL Nº 505 DE 17 DE MARÇO DE 2020, PARA AQUISIÇÃO IMEDIATA DE MATERIAL DE USO HOSPITALAR PARA ATENDER O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS – COVID-19 NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE SAÚDE.

Dispensa nº. 02/2020-SESAU

Tendo em vista a situação de emergência que pode incorrer o Município de Juazeiro do Norte/CE, diante do caráter de urgência relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da COVID-19, conforme as medidas da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, alterada pela medida provisória nº 926/2020; decreto estadual nº 33.510 de 16 de março de 2020 e 33.519 de 19 de março de 2020; decreto municipal nº 505 de 17 de março de 2020.

A presente Dispensa de Licitação se justifica por se tratar de materiais utilizados para realização de serviços essenciais, não podendo sofrer descontinuidade, sob pena de incorrer em infração a uma série de preceitos constitucionais, tais como a continuidade dos serviços públicos essenciais. Justifica-se ainda:

Considerando que esta secretaria necessita de material de uso hospitalar (EPI) para os profissionais de saúde que atuam na linha de frente dessa pandemia;

Considerando que esta Secretaria necessita do material no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após ordem de compra;

Considerando que o referido material encontra-se licitado e contratado, porém as empresas não atenderam o solicitado por esta secretaria no tempo estipulado na solicitação conforme e-mail enviado para as empresas em anexo;

Considerando que foi realizada pesquisa de mercado para verificar o valor estimado da referida contratação em caráter emergencial;

A presente Dispensa de Licitação se justifica por se tratar de materiais utilizados para realização de serviços essenciais, não podendo sofrer descontinuidade, sob pena de incorrer em infração a uma série de preceitos constitucionais, tais como a continuidade dos serviços públicos essenciais, para tanto, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Juazeiro do Norte/CE, vem abrir o presente processo de **Dispensa de Licitação** para contratação da empresa **STALLYN JOHNSON BORGES GARDEL ME, CNPJ Nº 20.859.696/0001-13** para aquisições de material de uso hospitalar para subsidiar as ações e medidas de controle e prevenção do novo coronavírus (Covid-19).

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Tendo em vista a publicação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019", está instruindo processo de DISPENSA de LICITAÇÃO para aquisição desses materiais conforme artigo 4º da referida lei.

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 o caráter de urgência relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da COVID-19.

Considerando a necessidade da aquisição de material de uso hospitalar para subsidiar as ações e medidas de controle e prevenção do novo coronavírus, causador da COVID-19, para propiciação das atividades realizadas pela Secretaria de Saúde do Município de Juazeiro do Norte – Ceará.

A presente Dispensa de Licitação se justifica por se tratar de aquisição de materiais utilizados para realização de serviços essenciais que não podem sofrer descontinuidade, sob pena de incorrer em infração a uma série de preceitos constitucionais, tais como o a continuidade dos serviços públicos essenciais, os quais devem ser executados, conforme legislação vigente.

Com fundamento na Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020

“Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

Sabe-se que o município não pode negligenciar a ponto de esperar o decorrer do prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento da ordem de compra, para receber os materiais almejados, uma vez que o referido material encontra-se licitado e contratado, porém os fornecedores não atenderam o prazo estipulado na solicitação da secretaria que foi de, no máximo, 24 (vinte e quatro) horas. Com isso, faz-se necessário tomar providências de imediato, para não comprometer as condições e realizações dos diversos serviços prestados pela Secretaria de Saúde.

Como já enfatizamos, sendo estes de suma importância para a municipalidade. Assim, com esteio no preceito legal vinculado nos termos da Lei Federal 8.666/93, Art. 24, IV, a administração lança mão de uma prerrogativa que a lei seguramente lhe assiste, para suprir de imediato uma demanda de natureza urgente, a bem da continuidade dos serviços públicos essenciais, inadiáveis e de responsabilidade do Município.

Ao caso em comento, aplica-se a hipótese preconizada no art. 24, Inciso IV, c/c art. 26 da Lei Federal nº. 8.666/93, alterada e consolidada.

“Art. 24, – É dispensável a licitação”:

I - ...;

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;

Quanto à necessidade do enquadramento legal, vinculando-se o fundamento legal do Art. 24, inciso IV, do "Códex Licitatório", segundo o administrativista Antônio Carlos Cintra do Amaral diz, "*in verbis*":

"...a emergência e, a nosso ver caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de qual modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas." (obra cit., Ulisses Jacoby Fernandes).

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles, afirma que:

"... a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa de licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a administração visa corrigir, ou como prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública, e que a anormalidade ou o risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento "(In Licitação e contrato Administrativo, 9ª Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo: 1990, p. 97)

Além disso, ressalte-se que, nestes casos relacionados pela legislação, há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público. Muitas vezes, o administrador opta pela dispensa, posto que, como afirma o ilustre Marçal Justen Filho, "*in verbis*":

"a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir."

É de se inferir das transcrições acima que a dispensa de licitação, prevista no art. 24 da Lei 8.666/93, só deve ocorrer por razões de interesse público, como no caso em análise. Obviamente, nesses casos, a realização da licitação viria tão somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame nos casos expressamente previstos. Contudo ainda, a jurisprudência do TCU é bastante clara ao afirmar que outras situações podem ensejar a emergência necessária para se dispensar uma licitação, vejamos:

Para o fim de enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 não há que se fazer distinção entre a emergência resultante de fato imprevisível e a decorrente da incúria ou desídia administrativa, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento à situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (negritamos). "A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou 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”. Com esse entendimento, o Tribunal julgou improcedente representação contra a Companhia Hidroelétrica do São Francisco - (Chesf), acerca de irregularidades na contratação de empresa, para a prestação de serviços na área de propaganda e publicidade, por meio de processo de dispensa de licitação fundamentada no art. 24. inciso IV. da Lei n.º 8.666/1993 (situação emergencial). Para a unidade técnica, na espécie, o uso da dispensa de licitação teria se revelado indevido, pois “a caracterização da suposta situação emergencial não restou fundamentada em fatos novos e imprevisíveis, mas em situação decorrente de omissão do agente público, que não providenciou a licitação em tempo hábil”. Na instrução do processo, informou-se que serviços não relacionados a essas campanhas também teriam sido contratados por meio de dispensa de licitação, amparada na emergência. Propôs-se, então, que os responsáveis pela contratação emergencial, supostamente irregular, fossem apenados com multa. O relator, todavia, dissentiu do encaminhamento. Segundo ele, “há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas”. Nesse quadro, a contratação emergencial ocorreria “em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação”. Assim, “na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização”. A partir da verificação desses efeitos, caberia à Administração sopesar a imperatividade da contratação emergencial e avaliar a pertinência da aplicação da excepcionalidade permitida pelo art. 24. IV. da Lei de Licitações. No caso concreto, o relator entendeu que “a contratação emergencial se caracterizou, sobretudo, pela necessidade de não interrupção dos serviços de publicidade de utilidade pública”, os quais, para, ele, dizem respeito a uma área que “está relacionada com a divulgação de serviços que tenham como objetivo informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar segmento ou toda a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, visando à melhoria em sua qualidade de vida”. Aditou que a principal atividade prevista na área de serviços de publicidade de utilidade pública era a campanha de prevenção de queimadas, destacando que “incêndios em canaviais existentes sob linhas de transmissão da Chesf têm provocado, no período da colheita, interrupção no fornecimento de energia elétrica, principalmente em Pernambuco e Alagoas. A campanha que a Chesf vem fazendo nas últimas décadas, através de emissoras de rádio e televisão, contribui decisivamente para a redução dos desligamentos”. Consignou o relator, ainda, que à época da queima dos canaviais no nordeste do país, os desligamentos de linhas de transmissão, em decorrência de tais queimadas, apresentaria acentuado crescimento, caracterizando situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, fato que autorizaria a utilização da contratação direta prevista no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93. Em face do exposto, o Plenário manifestou sua anuência, acompanhando o relator no entendimento de que a representação não mereceria ser provida. **Acórdão n.º 1138/2011-Plenário, TC- 006.399/2008-2, rei. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011 (negrito nosso)**

O julgamento acima colacionado se deu por ocasião de apreciação do TCU sobre Representação em desfavor da CHESF - Companhia Hidroelétrica do São Francisco. Tal ente contratou de forma emergencial empresa de publicidade e propaganda, bem como emissoras de televisão e rádio para veicular anúncios e informes visando instruir os cidadãos a não acenderem fogueiras ou atear fogo próximo da fiação elétrica. Tal ação reduziu substancialmente as ocorrências de desligamento das linhas de transmissão causadas por incêndios. Por todo o exposto, o Plenário do Tribunal de Contas

da União, de forma unânime, julgou improcedente tal representação. Dessa forma consignou o Ministro Ubiratan Aguiar em seu voto:

“7. Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não. Ao comentar referido dispositivo legal, leciona o saudoso Administrativista Hely Lopes Meirelles (in Licitação e Contrato Administrativo, 10a edição, Editora Revista dos Tribunais, 1991): A emergência que dispensa licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Situação de emergência é, pois, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas. A emergência há que ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado.”

Ora, a semelhança com o caso em tela é latente, o Sr. Antônio Lucimilton de Souza Macêdo, Secretário Municipal de Saúde, frente ao surgimento da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) e do risco do órgão gestor não poder tomar às devidas medidas preventivas e de enfrentamento, deixando os municípios e profissionais da saúde da mercê dos riscos de contaminação.

DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA E OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE:

Doravante, iniciaremos a dissertação acerca do instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Para Justen Filho (2002, p. 234),
a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.

Segundo o autor, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser classificadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo: a) custo econômico da

licitação; b) custo temporal da licitação; c) ausência de potencialidade de benefício; e d) destinação da contratação (JUSTEN FILHO, 2002).

A dispensa por “**emergência**”, pois, encontra-se respaldada no seu custo temporal, uma vez que a demora no atendimento de algumas situações pode acarretar danos irreversíveis para a sociedade e para o Município.

Percebe-se, pois, que o interesse público sempre deve estar presente nas dispensas de licitações, o que não significa sobrepor esse ao princípio da isonomia.

Ao se dispensar uma licitação, os eventuais concorrentes deverão gozar de tratamento isonômico pela Administração Pública, afastando, desta forma, o personalismo. O que se vê na realidade, porém, é bem diferente da teoria.

Aludido instituto tem provocado grandes polêmicas no âmbito da Administração Pública quando é invocado pelos órgãos licitadores, submetidos aos ditames da Lei nº 8.666/93. Aliás, não só tem causado controvérsias e escândalos revelados pela mídia, bem como inquéritos, sindicâncias, demissões de funcionários públicos de alto e baixo escalão que, por ignorância ou má fé, pretendem usar e abusar do instituto logo que a “necessidade” se faz presente.

A lei é clara e não permite equívocos, apontando as hipóteses taxativas em que a dispensa pode e deve ser exercitada, não permitindo interpretações ampliadas para se eximirem da obrigatoriedade de licitar. Assim, o art. 24 elenca os casos em que a licitação é dispensável. Entretanto, nunca é ocioso dizer que, com certa frequência, o inciso IV do art. 24 é invocado indevida e propositadamente, servindo-se o intérprete de má fé dos vocábulos emergência e urgência, naquele inciso insertos, para encobrir um mau planejamento da Administração.

TRAÇOS GERAIS DA DISPENSA POR EMERGENCIA:

Conforme já comentado, dentre as hipóteses de dispensa de licitação, encontra-se a situação emergencial, prevista no inciso IV do artigo 24, da Lei nº. 8.666/93, *in verbis*:

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. (BRASIL, 1993).

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites.

A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo cada vez mais a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido.

O aludido inciso refere-se a duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

[...] A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar o minorar suas consequências lesivas à coletividade. (...) Calamidade pública é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde públicas, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281, grifo do autor).

A calamidade pública, pois, é um caso especial de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades básicas. Deve ser reconhecida e declarada pelo poder público, através de decreto do Executivo, delimitando a área flagelada e determinando tanto as medidas a serem tomadas como as autoridades incumbidas de tal papel, para que fiquem habilitadas a realizar obras, serviços e compras com dispensa de licitação. (MEIRELLES, 2007)

Manifestando-se sobre a matéria, Fernandes (2000, p. 313) ensina que:

[...] para melhor explicitação do assunto, seria conveniente distinguir caso de emergência da situação de emergência, empregando o primeiro termo para a avaliação restrita a órgão ou entidade, e o segundo para o que o Decreto referido entende como a circunstância que deve ser formalizada por um ato administrativo – portaria ministerial. [...]

Ademais, segundo o magistério de Meirelles,

[...] a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública em que a anormalidade ou risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, grifo do autor).

Superada essa distinção, ocupar-se-emos doravante somente com os aspectos relacionados à “emergência”, objeto de nosso estudo.

Como se vê, para que a hipótese de emergência possibilite a dispensa de licitação, não basta que o gestor público entenda dessa forma. Necessário se faz a comprovação da situação emergencial, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto.

A dispensa por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para debelar ou, pelo menos, minorar as consequências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral:

“... A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência. (AMARAL, 2001:4).

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra “emergência” e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo “emergência” diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma “situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente”. (FERREIRA, 1989, p. 634).

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Segue a definição de Marçal Justen Filho:

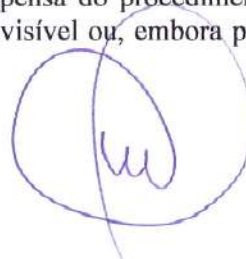
No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (JUSTEN FILHO, 2002:239).

Examinando de forma perfunctória essas conceituações, poderíamos concluir que o simples argumento da urgência sempre poderia ser alegado e a regra de dispensa sempre utilizada, mas não se pode olvidar que este instituto é a exceção e não a regra. Assim, este dispositivo deve ser interpretado como os casos onde o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção da medida indispensável para evitar danos irreparáveis. Essa atividade acautelatória é de interesse público. Portanto, é o interesse social, e não o da Administração, que é determinante para a não realização de licitação.

Impende destacar, neste ponto, a distinção entre dois institutos bem próximos, quais sejam urgência e emergência. Conforme nos ensina o prof. Caldas Furtado,

[...] não se pode confundir urgência com emergência; esta última combina urgência com imprevisibilidade. Qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam tomadas no tempo certo. (FURTADO, 2009:147).

Ou seja, esse conceito de emergência capaz de justificar a dispensa do procedimento licitatório deve estar respaldado em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado.



PRESSUPOSTOS PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL:

Em face do exposto, vale dizer, portanto, para que a contratação direta fundamentada nos casos de emergência seja realizada de forma lícita, necessário se faz a presença dos seguintes requisitos: a urgência concreta e efetiva de atendimento; a plena demonstração da potencialidade do dano; a eficácia da contratação para elidir tal risco, bem como a imprevisibilidade do evento. Daí, estaremos diante de um caso emergencial, como se observa no entendimento do TCU a respeito do assunto:

[...] para a regularidade da contratação por emergência é necessário que o fato não decorra da falta de planejamento, deve existir urgência concreta e efetiva de atendimento, exista risco concreto e provável e a contratação seja o meio adequado de afastar o risco. [TCU. Processo nº 014.243/93-8. Decisão nº 374/1994 – Plenário]. (FERNANDES, 2005:417).

Ademais, é necessário entender que a urgência deve se encontrar na execução do objeto e não só no ajuste contratual:

*Existe, com frequência, confusão entre **urgência de contratar** e **urgência de executar o contrato**. Vale dizer: não basta ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual. Muitas vezes, a Administração contrata rapidamente e o objeto contratual é executado com lentidão [...]. (AMARAL, 2001:4-5, grifo do autor).*

O dano ou prejuízo em potencial sobre bens e pessoas deve ser analisado com cautela, pois não é qualquer prejuízo que autoriza a Administração contratar diretamente com o particular. O dano deve ser analisado sob a ótica de sua possível irreparabilidade, pois se assim não for, determina a lei o trâmite regular do procedimento licitatório.

Verificada a demonstração cabal e efetiva da potencialidade do dano, deverá a Administração demonstrar que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar tal risco. A dispensa de licitação por emergência somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelá-lo. Nesse sentido, nasce a obrigação da Administração compor o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas.

Sendo assim, aduz Marçal Justen Filho:

Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos. Mas não haverá cabimento em promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco. (JUSTEN FILHO, 2002: 240).

Como dito acima, a contratação nestes casos necessita de prévia e ampla justificativa, não apenas sobre a emergência, mas também acerca da plena viabilidade do meio pretendido para atendimento da necessidade pública. A Administração deve proceder à solução compatível com a real necessidade que conduz à contratação.

Ora, caso a demora no procedimento normal puder ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras ou serviços, públicos ou particulares, não restam dúvidas que mesmo assim deve-se proceder à dispensa por emergência, pois o interesse público em questão conduz

necessariamente nesse sentido. Entretanto, deve-se punir o agente que não adotou as cautelas necessárias em tempo oportuno.

O que o legislador pátrio pretendia era a dispensa de licitação em razão de situação emergencial provocada de forma imprevisível, e não da inércia administrativa, o que ocorre no caso em tela.

Portanto, a contratação direta nos casos de emergência deve ser utilizada pela Administração quando restarem presentes todos os pressupostos constantes do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, sendo ainda necessário o cumprimento de formalidades estabelecidas no parágrafo único do art. 26 do mesmo diploma legal, como condição para a eficácia do processo administrativo correspondente:

Art. 26 (...)

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;

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (BRASIL, 1993).

A Administração, pois, após a verificação dos pressupostos que caracterizam a situação emergencial, deve escolher, para contratação direta (desde que possua dotação orçamentária), executante que possua capacidade jurídica e regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico financeira compatíveis com as exigências do objeto a executar. Apresentar-se-á a razão da escolha do fornecedor ou prestador de serviços, podendo ser que alguns valores sejam sacrificados em prol de outros. Conforme Antônio Carlos Cintra, isso se deve ao fato de que:

[...] o executante há que ser de absoluta confiança. Já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar, a confiabilidade se torna mais importante, exatamente porque diante de caso excepcional também excepcional deve ser a confiabilidade. Ao dispensar a licitação para uma contratação, com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social subjacente, apesar da medida excepcional tomada. (AMARAL, 2001: 5).

Quanto à justificativa do preço, necessário se faz que o órgão licitante junte aos autos do processo as propostas comerciais das empresas proponentes, bem como a consulta aos preços de mercado, através de órgão oficial, para efeito de comparação de preços, pois a necessidade da sociedade ou da Administração não pode justificar preços exorbitantes ou abusivos, sob pena de ver frustrada a moralidade na seleção das propostas.

Nessa esteira, o TCU já decidiu que é necessário rigor na análise dos valores dos contratos emergenciais, para que se evite o superfaturamento, pois sempre haverá os que se aproveitam da premência da situação para cobrar preços abusivos:

[...] é irregular compra com valor superfaturado por emergência. [TCU. Processo nº 550.790/91-8. Decisão nº 060/1997 – 2ª Câmara].. (FERNANDES, 2005: 418).

Por fim, em se tratando de serviços ou obras emergenciais, também devem ser acostados aos autos o Plano de Trabalho e o Projeto Básico, devidamente aprovados pela autoridade competente. Assim entende o TCU:

[...] ausência de projeto básico e outros motivos irregulares, ensejou multa de R\$ 10.000,00 (fev/2003). [TCU. Processo nº 016.224/2001-2. Acórdão nº 100/2003 – Plenário]. (FERNANDES, 2005: 427)

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL QUE JUSTIFICA A DISPENSA

É cediço que as compras e contratações de serviços públicos, via de regra, devem ser precedidos por licitação, garantindo a efetividade dos princípios regedores da matéria, principalmente os da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência (art. 37, XXI, da CF/88).

Contudo, o mesmo dispositivo constitucional, faz ressalva às situações previstas em lei, que por suas peculiaridades, dispensam a instauração de procedimento de licitação, que diante de razões técnicas, por fato de exclusividade ou por necessidade de atendimento a uma situação qualquer, faz necessária a contratação de forma a dar continuidade ao serviço considerado essencial, no caso vertente, os elencados nos arts. 10 e 11 da Lei 7.783/89.

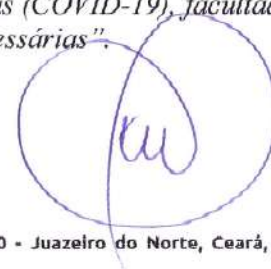
Assim, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93, aponta uma possibilidade de dispensa de licitação para os casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros 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.

Além disso, o surgimento do Covid-19 fez ser sancionada a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. O seu art. 4º, traz que 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.

Seguindo a iniciativa e preocupação nacional com a disseminação da pandemia, foi promulgado o Decreto Estadual Nº 33.510, de 16 de março de 2020, que decreta situação de emergência em saúde e dispõe sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus, e o Decreto Estadual Nº 33.519, de 19 de março de 2020, intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo coronavírus.

Semelhante ao Governo do Estado do Ceará, o poder executivo municipal de Juazeiro do Norte/CE promulgou o Decreto Municipal Nº 505, de 17 de março de 2020, que traz no seu art. 2º que “Caberá a Secretaria Municipal de Saúde de Juazeiro do Norte articular ações e serviços de saúde voltados à contenção da situação de emergência disposta neste Decreto, competindo-lhe, em especial a coordenação das ações de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19), facultada a adoção das seguintes medidas, sem prejuízo de outras que se façam necessárias”.

Então:



CONSIDERANDO a situação excepcional em que estamos vivendo, a exigir das autoridades públicas ações mais restritivas no sentido de barrar o avanço da disseminação da doença, preservando a saúde da população, sobretudo das pessoas mais vulneráveis pela contaminação;

CONSIDERANDO o crescente aumento, no Estado do Ceará, do número de casos de pessoas infectadas pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que, para conter esse crescimento, é de suma importância a diminuição, ao máximo, da circulação de pessoas no território estadual;

CONSIDERANDO ser a vida do cidadão o direito fundamental de maior expressão constitucional, sendo obrigação do Poder Público, em situações excepcionais, agir com seu poder de polícia para a proteção desse importante direito, adotando todas as ações necessárias, por mais que, para tanto, restrições a outros direitos se imponham;

CONSIDERANDO a recomendação expedida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para enfretamento da pandemia do novo coronavírus, prevendo uma série de medidas já adotadas por inúmeros países no esforço mundial de combate ao surto da doença;

CONSIDERANDO que foi deflagrado Pregão Eletrônico nº 06/2019 – SESAU que tem por objeto a SELEÇÃO DE MELHOR PROPOSTA PARA REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE/CE, mas que pela simples leitura das razões apresentadas pela Secretaria de Saúde, que com a impossibilidade de cumprimento do prazo de entrega dos materiais no prazo de **24 horas** conforme necessidade da secretaria e, considerando que os serviços podem não ser realizados caso não seja efetivada a presente Dispensa, sendo estes serviços não devem jamais ser interrompidos por serem públicos, essenciais e inadiáveis.

Assim, não realizar a referida aquisição se faz necessária para que não falte o atendimento básico à população, muito mais do que uma mera obrigação da Administração, constitui um dever inarredável.

Em circunstâncias como essas, não pode o apego à legalidade estrita impedir a adoção de soluções extraordinárias, embora consentâneas ao regime jurídico de Direito Público. Além de sedimentar o princípio da legalidade como mandamento de juridicidade administrativa, o agir administrativo, para que seja válido e eficaz em consonância com o modelo de desenvolvimento fixado pela Constituição de 1988, **depende de um comprometimento com o enfrentar dos paradoxos que a realidade empírica, complexa, possa demandar.**

Impõe-se ao intérprete e demais agentes envolvidos na atuação pública, um compromisso inafastável com o dever de uma gestão eficiente e, com todos os desafios que sua escorreita consideração pressupõe.

É o que pondera Marçal Justen Filho quando explica não ser *“viável afastar o cabimento de soluções definitivas e completas por meio de contratações emergenciais. Poderá configurar-se, no caso concreto, um imperativo de racionalidade no uso dos recursos públicos. Imagine-se uma catástrofe que acarrete a destruição de um certo equipamento. Admitir-se-á a contratação emergencial restrita a uma solução paliativa se tal for suficiente e adequado e, mais ainda, economicamente vantajoso”*. (Grifamos.)

E continua o autor:

“Ou seja, não se pode impor à Administração Pública que mantenha uma atuação precária e onerosa, potencialmente apta a desencadear outros prejuízos, somente em homenagem à natureza limitada das contratações emergenciais”.

Desta maneira, tendo surgido concretamente uma situação emergencial, **por motivos alheios à vontade da Administração**, posto que esta não se descuroou das providências necessárias à realização da licitação para aquisição de material hospitalar mas também não pode descumprir o prazo de entrega dos produtos previsto previamente em contrato, se faz mais que necessária a realização de processo de Dispensa, para garantir as atividades essenciais de enfrentamento ao Covid-19, desta forma sendo inviável a paralização das atividades realizadas pela secretaria e arriscado não adquirir os EPI's necessários para a atuação dos profissionais da saúde que estão atuando diretamente no combate ao coronavírus.

Contudo, considerando todos os motivos apresentados pela Secretária de Saúde do Município de Juazeiro do Norte/CE, onde está estabelece uma interpretação nova sob o objeto supracitado, bem como impõe o dever de tomada de medida administrativa para tal contratação, ressalta-se, derradeiramente, que o presente arrazoado tem caráter condicionado a determinação e decisão do gestor, cabendo a ele suas consequências jurídicas e administrativas, conforme Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018.

RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO

A escolha recaiu na empresa STALLYN JOHNSON BORGES GARDEL ME, CNPJ Nº 20.859.696/0001-13, por ter sido, na coleta prévia realizada a que melhor preço ofereceu para a administração, como também dispõe dos materiais a pronto entrega no prazo estabelecido, além de comprovar habilitação compatível com o objeto da licitação, bem como ser devidamente cadastrada para esta especialidade, conforme comprova a documentação em anexo, e em razão dos motivos aduzidos, conforme abaixo:

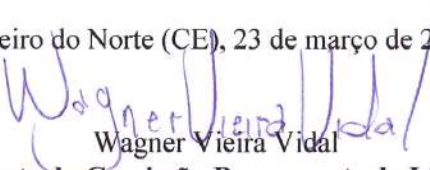
01 - As necessidades do Município são de interesses público e social, que devem prevalecer sobre qualquer espécie de burocracia, por isso, não tem condições de aguardar os prazos exigidos na Lei para abertura de processo licitatório.

02 - Inexistência de outras empresas com preços mais vantajosos, capacidade e características apropriadas para o serviço em tela.

JUSTIFICATIVA DO PREÇO

Procedeu-se com a consulta de 03 (três) empresas em condições de atender a tais aquisições e, conciliando a questão da oferta do melhor preço, da regularidade jurídica, Fiscal, trabalhista, previdenciária e técnica, a escolha recaiu sobre a empresa STALLYN JOHNSON BORGES GARDEL ME, CNPJ Nº 20.859.696/0001-13, que ofertou o menor valor: **R\$ 198.521,00 (CENTO E NOVENTA E OITO MIL, QUINHENTOS E VINTE E UM REAIS).**

Juazeiro do Norte (CE), 23 de março de 2020.


Wagner Vieira Vidal
Presidente da Comissão Permanente de Licitação