

OFÍCIO Nº 530/2023/SMS

Gravatá, 27 de outubro de 2023.

Ao Sr. BRASÍLIO ANTÔNIO GUERRA
Procurador - Geral da Prefeitura Municipal de Gravatá
Procuradoria - Geral do Município de Gravatá
Rua Tenente Cleto Campelo, 268 – Centro - Gravatá - PE - 55641-000

Assunto: Solicitação de Parecer Jurídico – Dispensa para contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios tipo carnes.

Sr. Procurador,

A Equipe Gestora da Secretaria de Saúde confeccionou o Termo de Referência anexo com o objetivo estabelecer os requisitos mínimos a serem observados na contratação de empresas especializadas no FORNECIMENTO PARCELADO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS TIPO CARNES (PROTEÍNAS), de itens não adjudicados para suprir as necessidades dos Estabelecimentos Assistenciais de Média e Alta Complexidade da Rede de Saúde Pública Municipal;

Visando atender aos princípios da universalidade, integralidade e equidade e ao que dispõe o art. 196 da CF de 1988. Bem como, da necessidade do cumprimento das obrigações assumida pela gestão, a fim de garantir a dispensação e/ou distribuição de insumos tipo gênero alimentícios para rede de média e alta complexidade da secretaria de saúde municipal, de forma ininterrupta;

A contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios TIPO Proteínas (carnes) se faz necessário para atender as demandas das unidades da rede de média e alta complexidade, tais como: O Hospital Dr. Paulo da Veiga Pessoa, Unidade de Pronto Atendimento UPA, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência SAMU, Centro de Atenção Psicossocial CAPS I e da Casa de Apoio. Considerando a continuidade do fornecimento dos itens relacionados neste termo de referência, objetivando a garantia do funcionamento de todas as atividades e serviços prestado pela secretaria de saúde;

Neste interim, a gestão municipal de saúde através da Comunicação Interna nº 437/2023, emitida em 03 de outubro de 2023 e assinada pela Coordenadora de Nutrição do IIPVP e UPA; solicita

a aquisição de proteínas, para suprir as necessidades nutricionais emergenciais pelo período de 90 (noventa) dias, ressaltando que se faz necessário;

O valor Global para os itens relacionados no Termo de Referência é de: R\$ 195.082,40 (cento e noventa e cinco mil, oitenta e dois reais e quarenta centavos), durante o período de 90 (noventa) dias, conforme especificações e estimativas de consumo que constituem o Anexo I do Termo de Referência;

A Secretaria Municipal de Saúde solicita o vosso parecer jurídico afim de realizar a presente DISPENSA, para a Contratação de empresas especializadas no FORNECIMENTO PARCELADO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS TIPO CARMES (PROTEÍNAS), de itens não adjudicados para suprir as necessidades dos Estabelecimentos Assistenciais de Média e Alta Complexidade da Rede de Saúde Pública Municipal.

Respeitosamente,

ANDERSON OLIVEIRA
Secretário de Saúde
Secretaria de Saúde de Gravata

ANDERSON BRUNO DE OLIVEIRA
Secretário Municipal de Saúde

PARECER JURÍDICO Nº.526/2023

PROCURADORIA MUNICIPAL

Interessado(a): Ilmo. Sr. Anderson Oliveira - Secretário Municipal de Saúde.

Assunto: Análise sobre a possibilidade jurídica da dispensa de licitação, considerando a necessidade de contratação de empresas de fornecimento parcelado de gêneros alimentícios tipo carnes (proteína) não adjudicados para atender as demandas dos estabelecimentos assistenciais de média e alta complexidade da rede de Saúde Pública Municipal, durante o período de 90 (noventa) dias.

Natureza: Consulta

Ementa: Direito Administrativo. Contratação Direta, via dispensa de licitação, objetivando a aquisição emergencial de gêneros alimentícios tipo carnes (proteínas) não adjudicados no Processo Licitatório nº 117/2022, Pregão Eletrônico nº 050/2022 e Ata de Registro de Preço nº 042/2023, para atender as demandas de média e alta complexidade da rede de Saúde Pública Municipal, com fornecimento parcelado dos produtos para suprir estimativa média de 90 (noventa) dias. Análise da questão à vista dos preceitos contidos na Lei 8666/93. Possibilidade jurídica.

1 - RELATÓRIO

Instada à manifestação desta Procuradoria pelo Ilmo. Sr. Anderson Oliveira - Secretário Municipal de Saúde, através do ofício nº 530/2023/SMS, referente à

viabilidade jurídica para dispensa de licitação, pela administração municipal, diante da necessidade contínua de contratação de empresas de fornecimentos de gêneros alimentícios.

Importante salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo licitatório nº 117/2022, pregão eletrônico nº 050/2022, bem como na Ata de Registro de Preços nº 042/2023 e Ofício nº 530/2023/SMS e anexos.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

1.1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cumprir registrar preliminarmente que, a análise aqui empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

2 - DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 – DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER

De orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da emanada pela assessoria jurídica. A responsabilidade sobre os atos do processo é de seu respectivo subscritor, restando à assessoria jurídica do órgão a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

2.2 - DA FUNDAMENTAÇÃO

Foi-nos solicitada à análise da presente dispensa de licitação que tem por objeto a contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios tipo carnes, considerando a necessidade frente as demandas oriundas da rede de atenção de média e alta complexidade; conforme depreende-se da Comunicação Interna nº 437/2023, com fulcro no artigo 24, IV da Lei nº 8.666/93, na qual permite a Administração Pública, depois de cumprida com todas as formalidades legais pertinentes ao processo Licitatório, proceder aos moldes de dispensa de licitação ao processo licitatório desde que preencha com os requisitos e exigências legais.

Atendendo à solicitação da Secretaria Municipal de Saúde, passaremos a analisar, sob o prisma jurídico/formal a justificativa da dispensa licitatória.

O município de Gravata justifica a necessidade de contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios tipo carnes, durante o período de 90 (noventa) dias, mencionando que, sua paralisação, seria danosa ao serviço administrativo, visto que a mencionada dispensa garantirá a continuidade do fornecimento sem interrupções ou atrasos e permitirá que a Secretária Municipal de Saúde possa continuar atendendo a população de forma eficiente e segura.

É cediço ser possível, em casos excepcionais, como é o caso, proceder-se por meio de dispensa licitatória, quando estar-se diante da urgência da objeto a contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios visando a prestação de serviços à coletividade, sendo este o caso em análise.

Logo, pontua a necessidade em proceder-se, mediante dispensa, contratação de empresa especializada no fornecimento parcelado de gêneros alimentícios tipo carnes, durante 90 (noventa) dias, com o fito de suprir as necessidades dos Estabelecimentos Assistenciais de média e alta complexidade, tais como, Hospital Dr. Paulo da Veiga Pessoa, Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Serviço de Atendimento Móvel de

Urgência – SAMU, Centro de Atenção Psicossocial – CAPS I e Casa de Apoio, que encontram-se com estoque reduzido.

A **dispensa licitatória**, é medida excepcional e tem previsão no artigo 24, inciso IV e XI da Lei 8666/93, devendo ser justificada a necessidade por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Nesse arrimo, destaca-se, ainda, que a aquisição cujo objeto corresponda a prestação de serviços contínuos se limita a 180 (cento e oitenta) dias. É o que se infere do artigo 24, inciso IV da Lei 8666/93.

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;

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido.

As limitações impostas às contratações por emergência devem ser interpretadas em face do interesse público, não possuindo fim próprio e autônomo. O administrador, para deliberar pela não realização de licitação, deve ter redobrada cautela. No caso específico

das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato 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 à contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. A simples descontinuidade na prestação dos serviços não justifica, em tese, a realização de contrato emergencial. Compõem a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco em potencial a pessoas ou coisas, que requerem urgência de atendimento.

Marçal Justen Filho ensina que para a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, incumbe à administração pública avaliar a presença de dois requisitos: o primeiro deles é a demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano, deve ser evidenciada a urgência da situação concreta e efetiva, não se tratando de urgência simplesmente teórica. A expressão prejuízo deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer prejuízo que autoriza dispensa de licitação, o mesmo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de seqüelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. O segundo requisito é a demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco, a contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente para eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação.

Nota-se que a lei permite em casos excepcionais que seja realizada a contratação direta, o que deve ser justificado de forma clara e evidente, não sendo qualquer situação capaz de permitir a referida contratação.

O próprio Tribunal de Contas da União, em orientações anteriores, asseverava que “a contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor”, como segue: TCU, Acórdão 3267/2007, Primeira Câmara, Sessão 16/10/2007.

“Observem as condições estabelecidas no inciso IV do art. 24 da Lei no 8.666/1993, e dispensem a licitação, nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, apenas 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 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, sendo vedada qualquer prorrogação dos respectivos contratos. Acórdão 2254/2008 Plenário”

Com efeito, o critério adotado pela Lei, para estabelecer a hipótese de dispensa de licitação é finalística; atendida a finalidade legalmente posta, possível será a contratação direta. O Legislador se escusou, portanto, de enumerar o que poderia ou não ser contratado, possivelmente por compreender que, diante da situação de emergência, imprevisíveis são as medidas que se farão necessárias para o seu combate, sendo mais eficiente indicar a que se propõe a habilitação legal para dispensar-se a licitação, do que indicar, exaustivamente, o que poderá ser contratado.

Deverá existir, portanto, nexo de causalidade entre a aquisição daquele bem ou serviço pelo Administrador da coisa pública e o combate à situação emergencial, não se admitindo a contratação com finalidade diversa.

Verificamos no presente caso, que o Gestor da Secretaria Municipal de Saúde visa que considerando a necessidade de preservar o bem maior – a vida, não podendo ser negada assistência em razão da falta de gêneros alimentícios, para tanto a urgência na contratação se faz essencial.

Entendemos que está autorizada legalmente a Contratação Direta, porquanto os requisitos foram atendidos, pois se verifica na Justificativa apresentada, que a ausência de tal medicamento, podem ocasionar consequências graves, conforme atestado no mandado judicial.

O prazo de vigência da presente Dispensa, corresponde ao período de 90 (noventa) dias, conforme especificações e estimativas de consumo nos itens que constituem o Termo de Referência em anexo ao ofício N° 530/2023/SMS. Visando, desse modo, a continuidade do abastecimento afim de suprir as necessidades dos Estabelecimentos Assistenciais de média e alta complexidade da Rede de Saúde Pública Municipal.

Por essa razão e, comprovada à urgência da aquisição posta em apressado, o Município de Gravata pretende realizar, via dispensa de licitação, a objeto a contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios tipo carnes por um período de 90 (noventa) dias, conforme se depreende do Ofício nº 530/2023/SMS.

Nessa senda, ressalta-se que as aquisições em epígrafe possui indubitável relevo para a administração municipal, sobretudo porque o estoque dos Estabelecimentos Assistenciais de média e alta complexidade da Rede de Saúde Pública Municipal encontra-se reduzido; sendo este, ao mesmo tempo, necessário ao perfeito funcionamento dos serviços vinculados à Secretária Municipal de Saúde de Gravata; conforme depreende-se na Comunicação Interna N° 437/2023.

Os serviços contínuos, segundo a jurisprudência do TCU, são aqueles que possuem natureza de necessidades permanentes, insuscetíveis de serem interrompidas, sob pena de causarem prejuízo ao normal funcionamento da Administração, como por exemplo, os serviços de segurança, limpeza, fornecimento de gêneros alimentícios, água e de energia elétrica.

Nesse sentido, destaca-se o posicionamento estampado no artigo publicado no Blog Zenite (<https://zenite.blog.br/servicos-continuos-caracterizacao/>):

¹ Acórdão TCU nº 20050215 - Plenário TC- 007.253/2003-1.

O importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a **imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas**, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Destaca-se, ainda, o julgado exarado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia no Acórdão 1386/2005.

(...) A jurisprudência desta Corte de Contas também se alinha a este entendimento: [...] serviços contínuos são aqueles que não podem ser interrompidos; fazem-se sucessivamente, sem solução de continuidade, até seu exaurimento ou conclusão do objetivo. A exemplo, teríamos: limpeza, conservação, manutenção, vigilância, segurança, transporte de valores, carga ou passageiros. (Eficácia nas Licitações e Contratos, 7.ed., 1998).

A contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios tipo carnes é, pois, contínuo, visto que a sua interrupção pode gerar prejuízos à população que necessita dos serviços oferecidos pelo município através da Secretaria de Saúde.

Destaca-se, ainda, que valor pactuado na dispensa equivale a importância de R\$ 195.082,40 (cento e noventa e cinco mil, oitenta e dois reais e quarenta centavos), durante o período de 90 (noventa), conforme especificações e estimativas de consumo que constituem o Anexo I, do Termo de Referência, em anexo ao Ofício nº 530/2023/SMS, sendo compatível com o preço praticado no mercado.

Pelo exposto, concluímos que o presente processo licitatório se encontra apoiado na Lei de Licitações e Contratos, já que fora demonstrado o caso emergencial que o justifica, através dos documentos acarreados e razões apresentadas.

De tudo exposto, como forma de assegurar a continuidade da prestação do serviço, esta Procuradoria entende ser juridicamente viável a dispensa licitatória para a objeto a contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios secos, cereais e proteínas.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, analisando o objeto da consulta à luz da Lei 8666/93, ainda não é cansativo repetir que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, assim, verificado o preenchimento dos requisitos ao norte alinhavados pela comissão permanente de licitação, opino pela possibilidade jurídica da dispensa licitatória para a contratação de empresas de fornecimento de gêneros alimentícios tipo carnes, considerando as demandas oriundas das unidades da rede de média e alta complexidade, tais como, tais como, Hospital Dr. Paulo da Veiga Pessoa, Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, Centro de Atenção Psicossocial – CAPS I e Casa de Apoio, durante o período de 90 (noventa) dias.

É o parecer s. m. j.

Gravatá (PE), 31 de Outubro de 2023.

Rayana Maria Carvalho e Silva
Procuradora Municipal



Brasílio Antônio Guerra
Procurador Geral do Município