Da Justificativa de Dispensa de Licitação

Prefeitura de Brejão/PE
Fls.: 27
Comissão de Licitação

Processo Licitatório nº 012/2020
Dispensa de Licitação nº 006/2020

O **Fundo Municipal de Saúde - FMS**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 11.230.311/0001-63, neste ato representado legalmente pelo Secretário, o Sr. **Joseraldo Rodrigues Bezerra Filho**, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, instituída pela Portaria nº 005, de 02 de janeiro de 2020, **Justifica** a Dispensa de Licitação autuado sob o nº 006/2020.

Do Objeto

A presente contratação direta, via dispensa de licitação emergencial, tem por objetivo a locação de 02 (dois) bens móveis (veículos), para atender a demanda em caráter especial e prestar, de forma complementar, os serviços na área de saúde por equipes de epidemiologia e demais profissionais da área da Saúde, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde - FMS, necessárias ao enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

A descrição detalhada, dos veículos a serem locados está contida no Termo de Referência e deverão ser minuciosamente observados pelos licitantes quando da elaboração da proposta de preços.

Da Solicitação

Observando a solicitação apresentada pelo Gestor Municipal, contidas nos autos deste processo, entendo que se trata de um caso excepcional ressalvado na legislação vigente, pelos fatores que levam a Administração a efetuar esta contratação, com a nova demanda de serviços e atividades faz com que o quantitativo de veículos não suporte as demandas da Secretaria Municipal de Saúde - FMS, sendo necessário o acréscimo para a realização de suas tarefas precípuas no atendimento do deslocamento das equipes de epidemiologia e demais profissionais da área da Saúde na Cidade e Zona Rural, no intuito de realizar trabalhos preventivos e de orientação. Pelos fatores que levam a Administração a efetuar esta contratação, vejamos:

Prefeitura de Brejão
Fls nº 88
Comissão de Licitação

Da Justificativa

Considerando que em de janeiro de 2020, um nova Corona vírus (Covid-19) foi isolado e identificado na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China. Trata-se de um vírus que causa sintomas respiratórios semelhantes ao da Influenza e é transmitido de pessoa a pessoa, embora ainda pouco se saiba sobre a extensão da capacidade de transmissão entre humanos.

Inicialmente restrito à Wuhan, se disseminou rapidamente para vários outros países, atingindo todos os continentes. No Brasil, mais de 500 mil casos já foram confirmados e centenas de casos suspeitos em vários estados estão sendo investigados (https://covid.saude.gov.br/). Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), globalmente, muitos dos casos já foram confirmados e os números permanecem em ascensão. Alguns dos casos evoluem para óbito. Não há nenhuma vacina disponível. O Ministério da Saúde tem divulgado uma série de recomendações e orientações e os Estados têm se posicionado também a respeito. O Governo do Estado de Pernambuco e o Município de Brejão publicaram, no Diário Oficial, os Decretos que constitui Estado de Emergência em Saúde Pública no Estado de Pernambuco, que e estabelece medidas sanitárias e administrativas para prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos decorrentes do surto de coronavírus (COVID-19).

Para enfrentamento dessa emergência de saúde, a partir da publicação destes decretos, o Estado pode: estabelecer isolamento; quarentena; exames médicos; testes laboratoriais; coleta de amostras clínicas; vacinação e outras medidas profiláticas; tratamentos médicos específicos; estudo ou investigação epidemiológica; campanha de comunicação para utilidade pública; e para aquisição de bens e a contratação de serviços.

As medidas sanitárias definidas nestes Decretos visam à proteção da coletividade e, quando implementadas, deverão garantir o pleno respeito à integridade e dignidade das pessoas, famílias e comunidade. Desde o anúncio dos primeiros casos suspeitos da Covid-19 no mundo, o Governo de Pernambuco e Municipal iniciou a tomada de uma série de ações para controlar a disseminação da doença no Estado e no Município, bem como medidas para a realização de atendimentos a casos suspeitos e confirmados. A primeira medida adotada foi à ativação da Comissão de Enfretamento de Emergência, para as ações de prevenção e controle da nova Corona vírus, que se reúne para atualizar informações e medidas. Formado a Comissão, foi elaborado o Plano

Prefeitura d
Fls.nº 89
Comissão de Licitação

Municipal de Prevenção e Controle da COVID-19, que aponta o hospital para atendimento a casos suspeitos e confirmados, e define ações a serem adotadas em relação ao controle e prevenção. O Plano é atualizado de acordo com as mudanças da situação epidemiológica no mundo, no Estado, e Município, em alinhamento com as diretrizes nacionais.

Esta municipalidade está observando as normas legais vigentes, diante desse cenário de verdadeiro caos em que os casos vêm aumentando de forma gradativa e preocupante, faz-se necessária urgentemente colocar a disposição das equipes de saúde municipal para realizar visitas e orientar moradores nas respectivas residências, utilidade pública específica relacionada a Corona vírus – COVID-19, no intuito de informar e orientar adequadamente a população, bem como manter os dados atualizados e divulgados, visando uma eficaz e eficiente prestação de serviços pela rede Municipal de Saúde.

Dentro do rol dos direitos humanos fundamentais, encontra-se o dever de garantir a todos seus cidadãos o acesso universal e igualitário aos serviços público de Saúde, com a maior quantidade de serviços possível, orientado pelas necessidades de sua gente e não pela sua renda ou posição social, amparado por normas nacional, estadual e municipal.

A oferta na aquisição dos bens móveis – veículos, para as equipes técnicas de o município tornar-se imprescindível, visto que não disponibilizando traz implicações no atendimento aos munícipes, como também importa no cumprimento imposto pelas normas e regulamentos provenientes, seja no âmbito Federal ou Estadual.

É cediço que todos têm direito a receber do Estado os essenciais serviços de atendimento à Saúde. Trata-se, em verdade e, em última análise de um dos direitos fundamentais.

E assim que, em nosso país pode se afirmar que a Saúde é um direito constitucionalmente assegurado a todos, a vida, bem maior do ser humano e, portanto o Poder Público tem o dever/poder de prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício deste direito.

Portanto, não há dúvida que no caso, trata-se, efetivamente de serviço essencial para formalizar e informar, colocado à disposição dos Órgãos Federal, Estadual e Municipal, o acompanhamento e orientação recebidos, e prestar aos munícipes. Ainda, a necessidade imperiosa de atender a demanda que utiliza o Sistema Único de Saúde - SUS, com isto, sendo tal situação agravada pela falta

Prefeitura de Brejão-PE
Fls: 90
Comissão de Licitação

de transporte na Secretaria para prestar os serviços de visitas e assistência de orientação e prevenção domiciliar.

A necessidade do bem móvel – veículos, para os serviços técnicos na área da saúde – ações epidemiológica, se dá para evitar descontinuidade das ações primordiais e imprescindíveis para efetividade dos serviços públicos de saúde, pautados nos princípios constitucionais do interesse público, impessoalidade, responsabilidade fiscal e transparência, assim como, na busca do fortalecimento do sistema democrático.

A contratação temporária de uma empresa habilitada e com experiência para atendimento na disponibilidade dos bens móveis – veículos, caracteriza-se pela necessidade de garantias na prestação dos serviços de saúde de forma preventiva no decorrer da decretação da pandemia da Covid-19.

Para contratar, a Administração deve seguir um processo de licitação. Essa regra é a regra geral, que impõe a realização de um procedimento de competição entre os interessados em celebrar a avença, garantindo-lhe igualdade de tratamento e levando à seleção do melhor autor da proposta.

No sentido de que o contrato relativo aos bens móveis - veículos são passíveis de celebração direta, por enquadrar-se na hipótese de **Dispensa de Licitação** prevista na Lei Federal nº 13.979/2020 e Decretos Estaduais nº 48.809/2020, nº 48.833/2020, nº 48.834/2020, e Decretos Municipais nº 006/2020, nº 008/2020, nº 014/2020 e demais alterações que regulamentam as medidas temporárias no âmbito Federal, Estadual e Municipal para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da nova Corona vírus (COVID-19), conforme o artigo 4º, c/c com o art. 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, estabeleceu que a dispensa de licitação estabelecida em seu art. 4º-B presume-se atendida às condições de: I – ocorrência de situação de emergência; II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; III – existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, visto que, válida a existência, em um caso concreto, que a contratação se dará observadas as condições legitimadas para contratação, ao disposto no Art. 4º-E para as contratações para aquisição de bens, necessário ao enfrentamento da emergência, será admitido à apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

Prefeitura de Brejão/PE
Fls: 91
Comissão de Licitação

Da Justificativa do Quantitativo

O quantitativo foi estabelecido considerando à dimensão geográfica do Município (Sede e Zona Rural), o elevado número de residência necessitando de assistência urgente, as altas distâncias que serão percorridas para a realização de suas tarefas precípuas no atendimento do deslocamento das equipes de epidemiologia e demais profissionais da área da Saúde na Cidade e Zona Rural, no intuito de realizar trabalhos preventivos e de orientação.

Da Fundamentação Legal

O legislador pátrio entendeu, conforme disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

> *(...)*
>
> "XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Como se vê, inteligentemente o Legislador ressalvou as hipóteses em que o processo licitatório, por diversas razões poderia não se mostrar viável.

Uma das hipóteses ressalvada por lei, conforme prescreveu ao art. 37, XXI da CF/88, contempla situações emergenciais ou urgentes que possam colocar em risco pessoas ou bens.

A exceção acima mencionada está contemplada na Lei Federal nº 13.979/2020 e demais alterações que regulamentam as medidas temporárias no âmbito Federal, Estadual e Municipal para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19).

Conforme o artigo 4º, c/c com o arts. 4º-A e 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, *in verbis*:

> 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

Prefeitura de Brejão/PE
Fls: 92
Comissão de Licitação

do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o **caput** do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

I - ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Assim, coadunando os fatos com as razões de direito acima estampadas, não resta dúvida de estar-se diante de uma legítima situação que suscita a dispensa de licitação.

Neste caso o município não dispondo de uma quantidade suficiente de bens móveis – veículos, para atender equipe de profissionais epidemiologias municipal com objetivo de prevenção e orientação dos munícipes, e atendimento das demandas, exatamente por se tratar de equipe destinada a atendimento pelo período da Covid-19, essa contratação se mostra de todo necessária e indispensável.

Sabe-se que o município não pode negligenciar a ponto de esperar o decorrer de notificações de casos da Covid-19, sem tomar nenhuma providência, de imediato, para não comprometer as condições do atendimento e da saúde dos munícipes, como já enfatizamos, de toda importância para a municipalidade.

Assim, com esteio no preceito legal vinculado nos termos do artigo 4º, c/c com o arts. 4º-A e 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, a Administração lança mão de uma prerrogativa que a lei seguramente lhe assiste, para suprir de imediato uma demanda para prestar os serviços essenciais, inadiáveis e de responsabilidade do Município.

Prefeitura de Brejão/PE
Fls: 93
Comissão de Licitação

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 artigo 4º, c/c com o arts. 4º-A e 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, e alterações posteriores, 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, para o período de combate a Covid-19.

Doravante, a dissertação acerca do instituto da Dispensa de Licitação emergencial, 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

Prefeitura de Brejão/PE
Folha 94
Comissão de Licitação

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).

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.

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.

Necessário se faz, então, a elaboração de ampla justificativa enumerando dados e fatos que, no conjunto, embasem com segurança a decisão de dispensar a licitação com amparo no artigo 4º, c/c com o arts. 4º-A e 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, e alterações posteriores.

Verificada a demonstração da contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar tal risco da ausência da prestação de serviços pela equipe de epidemiologia. A dispensa de licitação somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelá-lo. Nesse sentido, nasce à 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 neste caso necessita de prévia justificativa 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.

O que o legislador pátrio pretendia era a dispensa de licitação em razão de situação, e não da inércia administrativa.

Com efeito, a hipótese de dispensa de licitação não tem o condão de atribuir ao Administrador Público irrestrito liberdade para que possa, a seu talante, evitar o processo licitatório, pois a regra é licitar, sendo as exceções

Prefeitura de Brejão
Fls.: 95
Comissão de Licitação

previstas em lei. Caso contrário, não teria que se falar em impessoalidade, nem moralidade, já que o gestor público teria ampla liberdade para selecionar a proposta que ele quisesse.

Existem situações peculiares em que a Administração programa-se para a contratação via licitação, mas fatores alheios à sua vontade a impede, uma vez que o princípio da continuidade dos serviços públicos impede a paralisação dos serviços ao atendimento administrativo e a população.

Portanto, a contratação direta deve ser utilizada pela Administração quando restarem presentes todos os pressupostos constantes do artigo 4º, c/c com o arts. 4º-A e 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, e alterações posteriores, sendo ainda necessário o cumprimento de formalidades estabelecidas no Parágrafo Único do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993, 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, 1988).

A Administração, pois, após a verificação dos pressupostos 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 prestador de serviço, podendo ser que alguns valores sejam sacrificados em prol de outros.

Assim, uma contratação direta, nesse caso, poderá afastar a necessidade de outra contratação, via licitação, se o objeto for totalmente satisfeito dentro do prazo previsto. Assim, a Administração efetivaria a contratação direta de parte do objeto a ser executado, remetendo o restante a uma contratação

Prefeitura de Brejão/PE
Fls.: 96
Comissão de Licitação

posterior, precedida de licitação formal. Trata-se, pois, de manifestação do princípio da proporcionalidade. (JUSTEN FILHO, 2002).

Destarte, o TCU já se pronunciou sobre a questão:

> O TCU entendeu que é admissível a celebração de contrato provisório para prestação de serviços até a realização da nova licitação, quando ficar caracterizada a urgência de atendimento à situação que poderá ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, serviços e instalações. [TCU. Processo n° 019.983/93-0. Decisão n° 585/1994 – Plenário]. (FERNANDES, 2005: 415).

Em suma, a contratação direta deverá objetivar apenas a eliminação do risco de dano ou prejuízo, não podendo a execução do contrato. Esse limite foi dado à Administração para que se pudesse resolver o problema que existe temporariamente e, durante esse prazo.

De fato, atualmente existe o Contrato Administrativo PMB/FMS nº 072-07/2017, com saldo financeiro, da Secretaria Municipal da Saúde - FMS, cuja contratação foi decorrente da Licitação realizada pelo Fundo Municipal de Saúde - FMS. Apesar da existência de tal contrato, seu saldo já está comprometido para a realização de outras campanhas previamente planejadas, e, portanto, não há saldo disponível atualmente para a execução da campanha de emergência que tratamos com o covid-19.

Em síntese, dada à importância com relação à nova demanda de serviços e atividades faz com que o quantitativo de veículos não suporte as demandas da Secretaria Municipal de Saúde - FMS, sendo necessário o acréscimo para a realização de suas tarefas precípuas no atendimento do deslocamento das equipes de epidemiologia e demais profissionais da área da Saúde na Cidade e Zona Rural, no intuito de realizar trabalhos preventivos e de orientação, a peculiar da situação, existe a necessidade a ser contratada, razão pela qual cabe em tese, à contratação direta por dispensa de licitação emergencial.

Assim, submeto a presente justificativa a Análise do Controle Interno para posterior ratificação do Exmo. Sr. Gestor.

Brejão – PE, 03 de junho de 2020.

Prefeitura de Brejão/PE
Fls: 97
Comissão de Licitação

Edinaldo Almeida de Barros
Presidente CPL

Aline Inicio Ferreira
Membro da CPL

Adriana Araújo Vanderlei
Membro da CPL

RATIFICAÇÃO:

Tendo em vista o que consta do presente processo e considerando, ainda, o orçamento juntado ao processo. Face aos elementos contidos no Parecer Jurídico e no da Controladoria, reconheço ser dispensável, na espécie de menor valor, a presente Dispensa de Licitação tem por objeto a contratação direta, via dispensa de licitação emergencial, tem por objetivo a locação de 02 (dois) bens móveis (veículos), para atender a demanda em caráter especial e prestar, de forma complementar, os serviços na área de saúde por equipes de epidemiologia e demais profissionais da área da Saúde, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde - FMS, necessárias ao enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), com fundamento no art. o artigo 4º, c/c com o arts. 4º-A e 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020 e demais alterações posteriores.

Autorizo a contratação, observadas as demais cautelas legais.

Publique-se súmula deste despacho.

Joseraldo Rodrigues Bezerra Filho
Secretário Municipal de Saúde