



PARECER JURÍDICO - SEDHAS

PARECER ADMINISTRATIVO Nº: 140/2021

PROCESSO: P157957/2021

OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº080/2020-SMS, DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº003/2020 (P121321/2020) DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE PARA REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19.

REQUERENTE: COORDENAÇÃO ADMINISTRATIVO FINANCEIRO DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS, HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

INTERESSADO: SECRETÁRIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS, HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO – ADESÃO A ATA DE REGISTRO – REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19 – ART. 6º, CAPUT, E ART. 23, INCISO II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CRFB/88), LEI Nº 13.979/20 E LEI Nº 8.666/93.

1. RELATÓRIO SINTÉTICO

Versa a solicitação de aquisição de máscaras cirúrgicas para atender as demandas das unidades da Assistência Social lotadas nesta secretaria, por meio de processo de adesão a Ata de Registro de Preços nº080/2020-SMS, decorrente do Pregão Presencial nº003/2020 da Secretaria Municipal da Saúde para **REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19.**

Como justificativa para a aquisição do material, fundamentou-se o pedido na necessidade gerada pela pandemia do COVID-19, o qual, sem o a aquisição dos presente item de proteção, inviabiliza os trabalhos presenciais dos funcionários da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social, os quais estão diuturnamente expostos a contato com inúmeras pessoas as quais laboram no local, risco a vida e a saúde de todos. Isso porque é grande a probabilidade contágio devido à insuficiência de condições de prevenção ao COVID-19. Destaca-se que os trabalhos desempenhados pelos servidores da Secretaria envolvem o atendimento direito e pessoal ao atendimento ao público do município de Sobral.

Nesse sentido, vale ressaltar que a presente Secretaria com conta com aproximadamente, 500 servidores, lotados nas Unidades (06 Centros de Referência de Assistência

Social; 01 Centro de Referência Especializado de Assistência Social; 01 Centro-POP; 02 Unidades de acolhimento, Sede da SEDHAS), que garantem atendimento ao público da Política de Assistência Social do Município de Sobral e a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Como bem destacado no presente procedimento, a realização de um processo licitatório dentro dos prazos legais, retardando a aquisição dos referidos itens de segurança básica aos servidores. Assim, fica evidente que o método de Adesão de ARP é necessário e indispensável para atender aos preceitos fundamentais da Administração Pública, tendo em vista que, além de ser um procedimento mais seguro do ponto de vista procedimental, também é mais célere do que a realização de uma licitação.

Observa-se, ainda, que é de conhecimento deste parecerista, até a presente data, no **OFÍCIO Nº 030/2021 de 27 de maio de 2021** - Coordenação da Assistência Social, em anexo, os seguintes documentos:

- a) Justificativa da contratação;
- b) Termo de referência;
- c) Termo de homologação de adesão a ata de registro de preços;
- d) Ato de homologação de adesão de ata de registro de preços;

Constam ainda, conforme informação destacada no e-mail recebido para apreciação, documentação que complementa o processo *sub examine*, as informações abaixo:

- Ofícios pedindo autorização à adesão (CELIC e SMS);
- Ofícios de resposta autorizando;
- Ofício questionando a empresa se aceita fornecer;
- Resposta positiva da empresa;
- Publicação de valores conforme tabela anexa;
- Edital original e sua publicação;
- Ata de Registro de Preços original e sua publicação;
- Contrato social da empresa;
- Certidões negativas (Municipal, Estadual, FGTS, Trabalhista e Dívida Ativa);
- Comprovação de CNPJ da empresa;
- Foto da Fachada da empresa, do interior da empresa, assim como do produto solicitado; e
- Contrato - Documentação do responsável pela assinatura do contrato (RG, CPF e comprovante de residência).

Inicialmente, destaco que a SEPLAG, como órgão gerenciador da presente Ata de Registro de Preços nº 080/2020-SMS, iniciou a análise de mérito presente pedido, solicitando a demonstração dos valores dos itens apresentados em sua proposta, o quais são decorrentes do

Pregão Presencial nº 003/2020 realizado pela Secretaria Municipal da Saúde para REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19.

Dessa forma, após detalhada análise do presente procedimento, chegou-se, então, ao montante de **R\$ 2.870,00 (Dois mil e oitocentos e setenta reais)**, o qual aquisição está justificada pelos motivos e documentos em anexo.

Consta ainda, na documentação anexa ao procedimento, a Adesão à Ata de Registro de Preços para aquisição de máscaras cirúrgicas para enfrentamento do Covid-19 para atender as demandas da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social, conforme especificações constantes no Termo de Referência, conforme as seguintes Dotações Orçamentárias, fonte de recursos Municipais e Federais:

- 23.01.08.122.0045.2.198.3.3.90.30.00.1.001.0000.00
- 23.01.08.243.0416.2.199.3.3.90.30.00.1.001.0000.00
- 23.02.08.244.0155.2.202.3.3.90.30.00.1.311.0000.00
- 23.02.08.244.0156.2.203.3.3.90.30.00.1.311.0000.00
- 23.02.08.244.0416.2.209.3.3.90.30.00.1.311.0000.00
- 23.02.08.244.0416.2.208.3.3.90.30.00.1.311.0000.00

Dessa forma, para dar continuidade ao presente procedimento, o qual tem por objeto o REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19, produto adquirido junto à empresa **FB Comercio De Produtos e Equipamentos Ltda – ME, CNPJ:21.116.490/0001-66**, nas quantidades e valores a seguir descritos:

ITEM DA ATA	DESCRIÇÃO	UND.	QTD. REGISTRADA	VALOR UNITÁRIO REGISTRADO	VALOR TOTAL REGISTRADO	QTD. SOLICITADA	VALOR TOTAL SOLICITADO




1	<p>MÁSCARA CIRÚRGICA. TRIPLA CAMADA EM SMS, TIPO NÃO TECIDO, COR BRANCA. GRAMATURA MÍNIMA DE 40 GR/M², COM EFICIÊNCIA DE FILTRAÇÃO BACTERIANA ACIMA DE 95%. DESCRIÇÃO COMPLEMENTAR: COM DISPOSITIVO PARA AJUSTE NASAL (CLIP), COMPRIMENTO 14 CM, FIXADO NO CORPO DA MÁSCARA, COM ELÁSTICOS LATERAIS DE COMPRIMENTO ADEQUADO PARA FIXAÇÃO, MODELO RETANGULAR, ATÓXICA, HIPOALERGÊNICA E INODORA. EMBALAGEM COM DADOS DE IDENTIFICAÇÃO E PROCEDÊNCIA.</p>	UND	360.000	R\$ 0,41	R\$ 147.600,00	5.000	R\$ 2.050,00
2	<p>MÁSCARA CIRÚRGICA. TRIPLA CAMADA EM SMS, TIPO NÃO TECIDO, COR BRANCA. GRAMATURA MÍNIMA DE 40 GR/M², COM EFICIÊNCIA DE FILTRAÇÃO BACTERIANA ACIMA DE 95%. DESCRIÇÃO COMPLEMENTAR: COM DISPOSITIVO PARA AJUSTE NASAL (CLIP), COMPRIMENTO 14 CM, FIXADO NO CORPO DA MÁSCARA, COM ELÁSTICOS LATERAIS DE COMPRIMENTO ADEQUADO PARA FIXAÇÃO, MODELO RETANGULAR, ATÓXICA, IPOALERGÊNICA E INODORA. EMBALAGEM COM DADOS DE IDENTIFICAÇÃO E PROCEDÊNCIA</p>	UND	120.000	R\$0,41	R\$49.200,00	2.000	R\$820,00

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

Dessa forma, o valor global contratado corresponde à quantia de R\$ 2.870,00 (dois mil, oitocentos e setenta reais), conforme valores registrados e quantitativos solicitados.



2. DA OPINIÃO TÉCNICA JURÍDICA NÃO VINCULANTE

Inicialmente, cumpre destacar a promulgação de NOVO DISPOSITIVO LEGAL que trata de LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, autuada sob nº 14.133 e datada de 1º de abril de 2021, devidamente publicada na Edição: 61-F, Seção: 1 – Extra, em 01/04/2021, considerando que o ditado dispositivo, além do atual momento embrionário, ainda se encontra em fase de transição nos termos do inciso II, do art. 193. Vejamos:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

(destaquei)

Após o exposto, destaco que o parecer se caracteriza como um **ato opinativo**. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge, na maioria dos casos, de uma breve consulta realizada por órgãos ou agentes públicos, em sede da opinião técnica jurídica não vinculante. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual, em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

Assim, em regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, de cunho pessoal do emitente, ou seja, que reflete apenas um juízo de valor, **não vinculando o administrador**, que tem a **competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não** com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal, para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

Como bem salientado pela renomada doutrinadora Maria Sylvia Zanela Di Pietro, “o parecer não possui efeito normativo, por sim mesmo (...). É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer”.



Por derradeiro, frise-se que a presente peça da lavra de advogado público tem caráter meramente opinativo acerca da viabilidade jurídica do pleito. Logo, as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora de despesas. Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal que abaixo seguem transcritas:

“DECISÃO: Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).”

Assim, feitos estes esclarecimentos, passa-se a análise do mérito do caso em concreto.

3. DOS FUNDAMENTOS

O direito à saúde é um direito fundamental, previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), o qual consta no rol dos direitos sociais, in verbis:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Além disso, como consta na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) é competência comum dos Municípios, juntamente com a União, Estados, Distrito Federal, a adoção de medidas protetivas com o objetivo de garantir à população brasileira proteção e promoção da saúde, estando previsto no art. 23, inciso II, da CRF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Nesse sentido, o Texto Constitucional prevê, ainda, no seu art. 196, que “a **saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante **políticas sociais** e econômicas que visem à **redução do risco de doença** e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços **para sua promoção, proteção e recuperação**”.

Sobre o assunto, Gilmar Mendes¹ afirma que:

O direito à saúde está previsto no art. 196 da Constituição Federal como (1) “**direito de todos**” e (2) “**dever do Estado**”, (3) garantido mediante “**políticas sociais e econômicas** (4) **que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos**”, (5) regido pelo princípio do “**acesso universal e igualitário**” (6) “**às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação**”.

Examine-se cada um desses elementos. (1) **direito de todos**: É possível identificar na redação do artigo constitucional tanto um direito individual quanto um direito coletivo de proteção à saúde. Dizer que a norma do art. 196, por tratar de um direito social, consubstancia-se tão somente em norma programática, incapaz de produzir efeitos, apenas indicando diretrizes a serem observadas pelo poder público, significaria negar a força normativa da Constituição.

A dimensão individual do direito à saúde foi destacada pelo Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, relator

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, P. G. G. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 596-599.

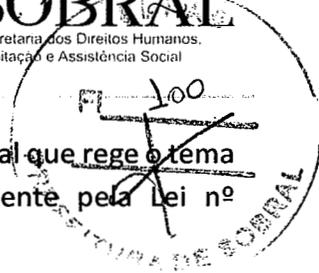


do AgR-RE 271.286-8/RS, ao reconhecer o direito à saúde como um direito público subjetivo assegurado à generalidade das pessoas, que conduz o indivíduo e o Estado a uma relação jurídica obrigacional. Ressaltou o Ministro que “a interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente”, impondo aos entes federados um dever de prestação positiva. Concluiu que “a essencialidade do direito à saúde fez com que o legislador constituinte qualificasse como prestações de relevância pública as ações e serviços de saúde (art. 197)”, legitimando a atuação do Poder Judiciário nas hipóteses em que a Administração Pública descumpra o mandamento constitucional em apreço 107. Não obstante, esse direito subjetivo público é assegurado mediante políticas sociais e econômicas. Ou seja, não há um direito absoluto a todo e qualquer procedimento necessário para a proteção, promoção e recuperação da saúde, independentemente da existência de uma política pública que o concretize. Há um direito público subjetivo a políticas públicas que promovam, protejam e recuperem a saúde. **(2) dever do Estado:** O dispositivo constitucional deixa claro que, para além do direito fundamental à saúde, há o dever fundamental de prestação de saúde por parte do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O dever de desenvolver políticas públicas que visem à redução de doenças, à promoção, à proteção e à recuperação da saúde está expresso no art. 196. Essa é uma atribuição comum dos entes da federação, consoante art. 23, II, da Constituição. **(3)** garantido mediante políticas sociais e econômicas: A garantia mediante políticas sociais e econômicas ressalva, justamente, a necessidade de formulação de políticas públicas que concretizem o direito à saúde por meio de escolhas alocativas. É incontestável que, além da necessidade de se distribuírem recursos naturalmente escassos por meio de critérios distributivos, a própria evolução da medicina impõem viés programático ao direito à saúde, pois sempre haverá uma nova descoberta, um novo exame, um novo prognóstico ou procedimento cirúrgico, uma nova doença ou a volta de uma doença supostamente erradicada. **(4) políticas que visem à redução do risco de doença** e de outros agravos: Tais políticas visam à redução do risco de doença e outros agravos, de forma

a evidenciar sua dimensão preventiva. As ações preventivas na área da saúde foram, inclusive, indicadas como prioritárias pelo art. 198, II, da Constituição. O âmbito de abrangência dessas políticas públicas é bastante amplo. Pesquisas da Organização Mundial da Saúde indicam, por exemplo, uma direta relação entre saneamento básico e acesso à água potável e saúde pública. Políticas no sentido de melhorias na rede de esgotos reduziram consideravelmente a quantidade de doenças e, conseqüentemente, os dispêndios com saúde no Brasil 108. **(5) políticas que visem ao acesso universal e igualitário:** O constituinte estabeleceu um sistema universal de acesso aos serviços públicos de saúde, o que reforça a responsabilidade solidária dos entes da Federação, garantindo, inclusive, a “igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie” (art. 7º, IV, da Lei n. 8.080/90) 109. Questão que pode ser incluída no rol das políticas para um acesso universal ao sistema de saúde é a quebra de patente de medicamentos. No Brasil, esta foi utilizada como forma de concretização de política pública, dando-se maior efetividade ao direito à saúde **(6) ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde:** O estudo do direito à saúde no Brasil leva a concluir que os problemas de eficácia social desse direito fundamental devem-se muito mais a questões ligadas à implementação e manutenção das políticas públicas de saúde já existentes – o que implica também a composição dos orçamentos dos entes da Federação – do que à falta de legislação específica. Em outros termos, o problema não é de inexistência, mas de execução (administrativa) das políticas públicas pelos entes federados. Numa visão geral, o direito à saúde há de se efetivar mediante ações específicas (dimensão individual) e mediante amplas políticas públicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (dimensão coletiva). Nessas perspectivas, as pretensões formuladas e formuláveis tanto poderão dizer respeito a atos concretos como a políticas e ações administrativas que contribuam para a melhoria do sistema de saúde, incluídas aqui as normas de organização e procedimento. **(grifo nosso)**

Por fim, após detalhada análise do presente procedimento, verifica-se que foram preenchidos os requisitos exigidos necessários à garantia da legalidade formal e material, estando

de harmonia com a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional que rege o tema destacando que a emergência do COVID-19 é regulada especificamente pela Lei nº 13.979/20.

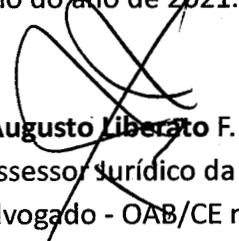


4. CONCLUSÃO

Sendo assim, **OPINO PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA** da adesão à Ata de Registro de Preços nº 080/2020-SMS, decorrente do Pregão Presencial nº 003/2020 da Secretaria Municipal da Saúde para **REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19**, no valor global R\$ 2.870,00 (Dois mil, oitocentos e setenta reais).

É o parecer opinativo, salvo Melhor Juízo.
Encaminhe-se à apreciação superior.

Sobral – CE, 26 de julho do ano de 2021.


Fco. **Augusto Liberato** F. de Carvalho
Assessor Jurídico da SEDHAS
Advogado - OAB/CE nº 28.829

