



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

**PARECER JURÍDICO**

**Data:** 02/07/2020;

**Processo Licitatório nº 118/2020-FMS;**

**Dispensa de Licitação nº 033/2020;**

*Comissão Permanente de Licitação – CPL;*

**Objeto:** *Dispensa de Licitação com base no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, viabilizando a Contratação de Serviços Médicos Emergenciais em Hospital Particular para atendimento da paciente que estava em risco de morte.*

O Município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará, por intermédio de sua Ilustre Comissão de Licitação, submete à apreciação da Procuradoria Geral do Município, o presente **Processo Licitatório nº 118/2020-FMS**, na qual se requer análise jurídica da legalidade da *Contratação de Serviços Médicos Emergenciais em Hospital Particular para atendimento da paciente que estava em risco de morte*, na forma de **Dispensa de Licitação**, nos termos do art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, para fins de exame, análise e emissão de parecer quanto ao aspecto formal e legal do procedimento instaurado.

*Prefacialmente*, é de cautelosa referência salientar, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o *art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 c/c artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666, de 1993*, prestaremos a presente análise sob o prisma estritamente jurídico, ocasião em que não nos competirá em momento algum adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Ente Público, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Nesse sentido, valiosa é a lição doutrinária dos mestres Egom Bockmam Moreira e Fernando Vernalha Guimarães (*LGL e RDC 2005, p. 262*), assente que, *“o exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico stricto sensu.*



**Estado do Pará**  
**Govorno do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

*Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação ou quanto à conveniência e oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição de custos e execução de contratos. O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos do instrumento convocatório.”*

De início, devemos ressaltar que, como regra, toda contratação efetivada pela Administração Pública deve ser precedida de regular procedimento licitatório, consoante o disposto no *inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. A contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, é admitida apenas como exceção, nas hipóteses previstas em lei.*

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...);*

*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.” (grifos nossos)*

Contudo, com base na Solicitação da Sra. Secretária de Saúde do Município (fls. 02), e fundado nos seguintes documentos constante nos autos, senão vejamos:

- a)** *Prontuário do HMDG (fls. 004/102);*
- b)** *Prontuário Cronológico Instituto de Terapia Intensiva dos Carajás Ltda. (fls. 103/176);*
- c)** *Conta da paciente (fls. 159/173);*



**Estado do Pará**  
**Govorno do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

- d) *Documentos da Prestadora de Serviços, CND's Fiscais Federal, Estadual e Municipal, CRF FGTS e CND Trabalhista, Balanço Patrimonial, Certidão Judicial Cível Negativa, Declaração de não empregabilidade de menor (fls. 179/198);*
- e) *Declaração de Adequação Orçamentária (fls. 204/206);*
- f) *Justificativa (fls. 177/178);*
- g) *Termo de Compromisso e Responsabilidade (fls. 203);*
- h) *Termo de Referência (fls. 199/202);*
- i) *Termo de Autorização do Prefeito (fls. 207);*
- j) *Portaria de Nomeação da CPL (fls. 209);*
- k) *Minuta do Contrato (fls. 210/216), e;*
- l) *Despacho à Procuradoria (fls. 217).*

Depreende-se dos autos, que a Solicitação de despesa para execução do objeto deste Processo administrativo, na modalidade de **DISPENSA DE LICITAÇÃO**, com fulcro no *art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93 (fl. 02)*.

Assim, em atenção a Justificativa ora apresentada, em que fundamenta a *Dispensa de licitação* com base no dispositivo citado, pois se trata de fato que enquadre no texto do referido dispositivo legal, conforme delineado, motivado pela urgência no atendimento da paciente E.G.M - 24 anos (*que por questões de prezar pela dignidade da pessoa humana, seu nome será ocultado, usando apenas as iniciais, visto que, é portadora de HIV e usuária de crack há 09 anos*), que necessitava imediatamente de internação em Unidade de Terapia Intensiva UTI, conforme descrição do Laudo Médico declinando que a paciente fora diagnosticado com Pneumonia Bacteriana, com o quadro clínico agravado. Diante da gravidade da situação, buscou-se unidades públicas hospitalares dessa natureza e complexidade para internação não foi possível encontrar leito, assim, face ao risco de morte iminente da paciente, foi encaminhada ao **Instituto de Terapia Intensiva dos Carajás Ltda.**, unidade especializada em tratamento intensivo no Estado, único local mais próximo que disponibilizava de leito no momento.

Pois bem, nos termos do *inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações*, há **dispensa de licitação**, nos casos de emergência ou de calamidade



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

pública somente poderá ocorrer 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 à prorrogação dos respectivos contratos.

A expressão “*calamidade pública*” é de compreensão menos difícil. Esta, geralmente, relacionada às intempéries da natureza (*tempestades, inundações, enchentes, desmoronamentos, etc.*). Mas, o que significaria o termo “*emergência*” para os fins do disposto no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93?

Marçal Justen Filho esclarece:

*“Observe-se que o conceito de emergência não é meramente fático.” Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. (...) A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo. 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 a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética, 12ª edição, 2008, p. 292).*

Assim, a luz da interpretação do ilustre doutrinador há que se fazer um alerta. O *inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93* deve ser cautelosamente interpretado e sua aplicação deve ocorrer única e exclusivamente quando presentes os requisitos ou pressupostos legais.



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

Nesse sentido, importa destacar o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (*Decisão nº 347/1994 – Plenário – Min. Relator: Carlos Átila Álvares da Silva*):

*“a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, IV, da mesma Lei: **a.1)** que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) que tinha(m) o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; **a.2)** que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas; **a.3)** que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso; **a.4)** que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;”*

Assim, dispõe o art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93, citado no Acórdão do TCU:

*“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. 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.*

Conforme se verifica, o Tribunal de Contas da União defende que a aplicação do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 somente será cabível se, além de observado o exposto nas alíneas “a”, “a.2”, “a.3” e “a.4” da Decisão nº 347/1994 – Plenário, “a situação adversa”, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) que tinha(m) o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.”

Ainda no que tange aos pressupostos da contratação emergencial, entendo que dois outros aspectos devem ser verificados. Além de cumprir o disposto na Decisão nº 347/1994 – Plenário, do TCU, observadas as ressalvas doutrinárias acima, deve a Administração Pública: **a)** determinar o prazo máximo para a execução do objeto contratual, com vistas a afastar o risco iminente detectado, já que não se pode confundir “urgência de contratar” com “urgência de executar o objeto contratual”; **b)** verificar se esse prazo poderia ser cumprido se a licitação fosse realizada.

Ademais, é importante lembrar que o administrador público (*ou quem age nessa condição ou qualidade*) tem o dever de pautar sua conduta também pelo *PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA*, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

No caso em comento, é plenamente evidenciado que não houve ausência ou falha de planejamento, a desídia ou a má gestão dos recursos disponíveis, assim não pode ser entendido como intencional, com o intuito de se criar a chamada “urgência fabricada”. Pois a situação ocorrida, não tem como se prevê, restando ao município através da SEMSA, em caso assim, tomar a referida providência, já que a estrutura local não comporta esse tratamento de alta complexidade.

E, assim, a contratação direta por *Dispensa de Licitação* se fez necessário, pois se tratava de situação de urgência, com fito a obtenção de serviços médicos emergenciais e de UTI em Hospital Particular para



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

atendimento de paciente com risco de morte em decorrência de pneumonia bacteriana, e que passou 48 dias internada. No entanto, é forçoso reconhecer a existência dos requisitos basilares para a dispensa do processo licitatório.

Ademais, esta Procuradoria não tem o condão de verificar se o preço apresentado está compatível com os preços praticados no mercado, sendo de total incumbência e responsabilidade do Ordenador de Despesa, acautelar-se para não haver superfaturamento, sob pena de responder solidariamente, conforme dispõe o § 2º do art. 25, da Lei 8.666/93, in verbis:

*§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.*

Portanto, percebe-se que o procedimento instaurado alcançou o seu objetivo, com a contratação direta da empresa – **Instituto de Terapia Intensiva dos Carajás Ltda.**, e como ficou evidenciado que a contratação assim ocorreu por situação atípica e imprevisível, não estando em situações corriqueiras que demandam o serviço, e ainda, inexistente no sistema municipal de saúde. Note-se, o procedimento em comento, ocorreu de forma regular e não houve qualquer incidente formal ou de mérito que viesse a causar qualquer tipo de vício ao certame.

**RECOMENDA-SE**, apenas, a **Retificação** das folhas nº 177 e 199 (**JUSTIFICATIVA**), pois consta que são dois pacientes, sendo que na verdade trata-se apenas de uma paciente; **Anexar** aos autos cópia da Portaria de Fiscal de Contrato, em conformidade ao Termo de Compromisso e Responsabilidade (**fls. 203**) e Cláusula 11º, item 1, da minuta do Contrato (**fls. 213**), e, **Anexar** cópia da Portaria de Nomeação da CPL, pois consta cópia do Decreto de designação formal de Pregoeiro e Equipe (**fls. 209**).



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

**POSTO ISTO**, caracterizada a regularidade do procedimento instaurado, dentro do limite previsto em lei, e ainda, consubstanciado no interesse público, com amparo na norma geral de Licitação, razão pela qual, entendemos por estarem atendidos os requisitos legais ao presente processo de **DISPENSA DE LICITAÇÃO**, nos termos do *art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93*, portanto, não vislumbrando *a priori* qualquer irregularidade e/ou ilegalidade no procedimento adotado, pois, plenamente justificado, acompanhado da documentação necessária, razão porque, essa Procuradoria Jurídica posiciona-se favorável ao procedimento, observada as formalidades legais pertinentes.

Ademais, recomenda-se ainda o encaminhamento dos autos à Controladoria Interna do Município, consoante determina o art. 31 da Constituição Federal c/c art. 26, inciso I e inciso VI, alínea “p” da Lei Municipal nº. 624/2014, para que, na qualidade de agente de apoio ao controle externo na fiscalização do município, promova a análise do procedimento quanto à regularidade orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, e, caso a manifestação seja favorável, prossiga com o procedimento até seus ulteriores termos, com a publicação do extrato do contrato.

É o Parecer, S.M.J.

Remeto às considerações superiores.

**HUGO LEONARDO DE FARIA**  
*Procurador Geral do Município de Canaã dos Carajás/PA*  
**OAB/PA 11.063-B**