



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

PARECER Nº 19/2021 – PGM

REFERÊNCIA: Processo Administrativo Licitatório nº7/2021-010211.

OBJETO: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL (FUNDAMENTADO NO INCISO IV DO ARTIGO 24 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93 E SUAS ALTERAÇÕES POSTERIORES) DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAR SERVIÇOS MÉDICOS NO HOSPITAL MUNICIPAL DE PORTEL, UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE, CONSULTAS, PROCEDIMENTOS E EXAMES DE ESPECIALIDADES, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PORTEL, ESTADO DO PARÁ PELO PERÍODO DE 06 MESES.

I. PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

II – DA CONSULTA

Trata-se de elaboração de parecer a respeito da dispensa de licitação para aquisição contratação emergencial de empresa especializada para prestar serviços médicos com fulcro no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93.

III. CONFORME A JUSTIFICATIVA DA SECRETÁRIA DE SAÚDE:

“2.1 - A contratação do referido serviço, se faz necessária para dar continuidade, garantia e a ampliação na Prestação dos Serviços Públicos essenciais no atendimento das demandas, junto aos Estabelecimentos de Saúde Ambulatoriais e



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

Hospitais, Unidades Básicas de Saúde do município de Portel-Pa, uma vez que os profissionais médicos concursados são insuficientes para garantir atendimento integral na Rede Municipal, e ainda pela grande demanda da população em busca de atendimentos de saúde.

A falta desses serviços objeto dessa dispensa de licitação comprometerá o atendimento e pode colocar em risco a saúde e a vida das pessoas que venham a procurar atendimento público de saúde, e sendo assim, é evidente a necessidade de contratar serviços objeto deste, para garantirmos assim os atendimentos de saúde para a população de Portel-Pa por 06 meses, tempo suficiente para realização de Processo Licitatório para garantir a sequência na oferta dos serviços objeto desta;

2.2 - Considerando ainda que, em relação a esta situação, o Tribunal de Contas da União, através do acórdão nº 1490/2003 – Segunda Câmara, entendeu que, ainda que por inércia da administração resultou caracterizada a situação emergencial, fato que ampara a contratação direta, não exime o agente que deu causa à situação de urgência de ser responsabilizado, mas não aqueles que endossam a contratação direta diante da urgência ocasionada;

2.2.1 - Verifica-se que independente de onde partiu a nércia administrativa que deu causa a urgência (*gestão anterior não prorrogou nenhum contraso de serviços contínuos*), e diante da eminente lesão ao direito constitucional a assistência à saúde, a contratação emergencial direta se vislumbra a melhor alternativa a ser realizada, visto que a demora, pode ocasionar prejuízo ao interesse público que se configura em interrupções ao atendimento médico a população do município;

2.3 – Considerando a necessidade premente de manter aos munícipes de Portel, a oferta de serviços assistenciais à saúde e ainda visando à ampliação do acesso universal aos serviços assistenciais que devem ser disponibilizados pelo SUS;

2.3.1 - Em razão do dever de garantir os serviços de saúde não pode o Município correr o risco de adiar a contratação em questão, devendo buscar na lei e nos



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

princípios norteadores da Administração Pública uma forma de solução que vá ao encontro do interesse público;

2.4 - Os serviços de saúde compõem o rol garantias constitucionais e estão intimamente ligados à dignidade da pessoa humana. Nesta linha, cabe transcrever o que dispõe os Arts. 196 e 197 da Constituição Federal de 1988.

“Art. 196 - 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”.

“Art. 197 - São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”.

2.5 - A assistência aos usuários é garantida pelo Sistema Único de Saúde (SUS), bem como toda a linha de cuidado, desde a atenção primária até os procedimentos mais complexos, de forma organizada e hierarquizada, sendo o município o grande articulador entre os pacientes usuários do SUS, e o atendimento de saúde;

2.6 - O Serviço a ser contratado, ainda que por prazo determinado, visa assegurar a assistência médica em caráter contínuo e resolutivo, objetivando o aumento da eficiência e maior oferta no número de procedimentos;

2.7 – Considerando que a prestação por serviços pessoa jurídica, a municipalidade pagará apenas pelos serviços efetivamente realizados, consumidos pela população e medidos sob-rigorosos critérios de avaliação. Ora, já se observa aí que diferentemente do regime de contratação por jornada de trabalho, o município só desembolsará algum valor mediante a realização de serviços.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

Outro fator a ser levado em consideração, é que na modalidade Pessoa Jurídica, o município não remunerará 13º Salário e nem 1/3 de Férias aos médicos, e, diga-se de passagem, serão valores que economizados podem pagar mais de um mês de cobertura de serviços médicos em toda a Rede Municipal, sendo assim, mais que evidente a economia que o município estará fazendo através desta opção neste momento;"

IV. SUBMETE-SE À APRECIÇÃO O PRESENTE PROCESSO, ATENDENDO AO DISPOSTO NA LEI Nº 8.666/93.

O Processo foi encaminhado, através de despacho, da Comissão Permanente de Licitação, para a Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde, para análise e parecer. Sobre o pedido passamos a opinar.

Verifica-se que o município está acobertado pelo Decreto Municipal nº 1.699/2021 que declarou a situação de emergência/calamidade no âmbito do município de Portel ante o caos causado pela pandemia de COVID – 19, decorrente da falta de equipamento médicos, medicamentos hospitalares, material laboratorial, material de limpeza, bem como a contratação imediata de médicos, necessária para o funcionamento adequado da rede hospitalar a fim de prestar para à coletividade os serviços de saúde adequado. Consta também, que a administração anterior não fez a regular transição do seu mandato de forma a viabilizar a regular continuidade do serviço público municipal, bem como também não deixou nenhum procedimento licitatório em vigência hábil à subsidiar o mínimo de estrutura para continuidade dos serviços públicos, sendo necessário a presente aquisição, como dispensa de licitação, para o atendimento no prazo máximo de 02 (dois) meses, permitida a sua.

Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- A) Memorando Interno 012/2021;
- B) PBS;



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

- C) Decretos, demais documentos que justificam o Estado de Emergência e definem as medidas para o enfrentamento à Pandemia do Corona Vírus- Covid19;
- D) Solicitação de Pesquisa de Preços;
- E) Apresentação de Propostas/Orçamentos de Preços;
- F) Estimativa de preços de mercado;
- G) Mapa comparativo de proposta de preço;
- H) Documentos e Certidões negativas das Empresas fornecedoras;
- I) Comunicação Interna informando a disponibilidade de Dotação Orçamentária;
- J) Justificativa de prestação de serviço;
- K) Autorização para Abertura de procedimento licitatório na modalidade Dispensa de Licitação;
- L) Termo de Abertura de Processo (autuação) e Justificativas da Comissão Permanente de Licitação;
- M) Minuta do contrato e anexos.

Inicialmente, cabe dizer que a Constituição Federal de 1998, no capítulo que trata das disposições gerais acerca da Administração Pública, estabelece no Art. 37, inciso XXI que as obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos específicos em lei, serão contratados mediante prévio processo de licitação pública, em que seja assegurado o atendimento ao princípio da igualdade de condições a todos os concorrentes, prevendo cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos expressos em lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia de cumprimento das obrigações, devendo a Administração Pública pautar todas suas ações e decisões.

Portanto os princípios do direito administrativo, previsto no artigo 37, caput, da Constituição devem ser aplicados em todo o procedimento da terceirização dos serviços médicos, sendo capaz de garantir o interesse público e a efetividade para o destinatário do serviço.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

Como aduz Marçal Justen Filho, um interesse deixa de ser privado e se transmuta em público quando seu atendimento não puder ser objeto de transigência, pois as regras não podem ser as mesmas dos interesses individuais. Segundo o autor, “modernamente, o conceito de interesse público não se constrói a partir da impossibilidade técnica de os particulares satisfazerem determinados interesses individuais, mas pela afirmação da impossibilidade ética de deixar de atendê-los”.

No caso em comento, é uma situação emergencial, e é asseguradora da regular dispensa de licitação, aquela que precisa ser atendida com urgência, objetivando a não ocorrência de prejuízos, não sendo comprovada a desídia do Administrador ou falta de planejamento.

Neste mesmo diapasão, ressalta-se a modalidade de dispensa recepcionada pelo art. 24 da Lei 8.666/93, que regulamenta a exceção de licitar quando há prévia existência de motivos caracterizadores de estado de emergência.

Consoante o já citado Professor Marçal Justen Filho, para a caracterização dessa hipótese de dispensa de licitação é necessário o preenchimento de dois requisitos, quais sejam, a demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e a demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco.

O Tribunal de Contas da União tem mantido o posicionamento de que é cabível a dispensa de licitação: Dispensa – emergência:

TCU decidiu: “a urgência de atendimento para a dispensa de licitação é aquela qualificada pelo risco da ocorrência de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras e serviços, equipamentos ou outros bens públicos e particulares, caso as medidas requeridas não sejam adotadas de pronto.”(Fonte: TCU. Processo nº 009.248/94-3. Decisão nº 347/1994 –Plenário e TCU Processo nº 500.296/96-0. Decisão nº 820/1996-Plenário)”



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

A dispensa de Licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. O Art. 24, da Lei nº 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa, especificando em seu inciso IV que 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 de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Como se vê, é possível ocorrer dispensa de licitação quando claramente caracterizada urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, **serviços**, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Vale frisar ainda que, para que a contratação direta fundamentada nos casos de emergência seja realizada de forma lícita, necessário se faz a plena demonstração da potencialidade do dano e eficácia da contratação para elidir tal risco.

Nesta linha, o sempre oportuno magistério de Marçal Justen Filho (in, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, ed. lia', p. 239):

“A contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco”. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência de dano - ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

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."

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (in, Vade-Mecum de Licitações e Contratos, Ed. Fórum, ed. 3 pgs. 414 e 415) informa:

"Emergência - atraso por recursos administrativos Nota: o TCU considerou regular a contratação por emergência de empresa para fornecer passagem aérea, até conclusão do procedimento licitatório, retardado por inúmeros recursos administrativos". Fonte: TCU, Processo nº 007.852/96-7. Decisão nº 137/1997 - Plenário.

Emergência - comprometimento da segurança TJDF decidiu: "É dispensável a licitação, nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança" Fone: TJDF 18 Turma Civil. APC nº 1937988/DE.

DJ 30 mar. 1994. P.3.264."

Assim, a doutrina e a jurisprudência vertentes estão consonantes com a proposta de contratação direta em questão.

Por fim, a minuta do contrato juntada no presente feito esta nos moldes do artigo 55 e seguintes da lei nº 8.666/1993 não havendo nada a ser exposto, inclusive a cláusula resolutiva dos contratos emergenciais como dispõe os julgados TCU acórdãos nº 9.873/2017 e 3.474/2018.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, OPINA esta Procuradoria Jurídica favoravelmente, ressaltando que este órgão jurídico



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

não possui competência para opinar sobre estimativa de preços, Projeto Básico referência, natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto.

No caso em tela, a situação de emergência está plenamente comprovada, uma vez que os Serviços Médicos no município de Portel é um serviço essencial. Assim, considerando que a contratação do serviço pode ser feita sem procedimento licitatório, pois a situação se enquadra nas hipóteses do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, opinamos pela contratação direta para aquisição dos serviços.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Procuradoria Jurídica Municipal de Portel, Estado do Pará, em 02 de fevereiro de 2021.

ADILSON DOS SANTOS TENÓRIO

PJM DE PORTEL/PA - MAT. nº 517.181-9
PGM DE PORTEL/PA - DEC. nº 1.690/GP/2021
OAB/PA nº 10.880