



PARECER JURÍDICO Nº 083/2021 – PGM - PMCC

Requerente: Comissão Permanente de Licitação

Referência: Processo Licitatório nº 124/2021/FMS

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO COM BASE NO ART. 24, IV, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93, VIABILIZANDO A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE UTI AÉREA PARTICULAR PARA TRANSPORTE DE PACIENTE EM RISCO DE MORTE. PARECER FAVORÁVEL. COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

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, Órgão de Assessoria e Consultoria Jurídica, conforme atribuições conferidas pelo art. 98-A, da Lei Orgânica do Município, o presente Processo Licitatório nº **124-2021-FMS**, na qual se requer análise jurídica da legalidade da Contratação de serviços UTI aérea particular para transporte de 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.

Destaque-se, com base na Solicitação de Dispensa da Sra. Secretária Municipal de Saúde (fls. 002), e fundado nos seguintes documentos constantes nos autos, senão vejamos:



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

- a) Comprovante de transferência bancária (fl. 020);
- b) Nota fiscal do serviço prestado (fl. 019);
- c) Histórico de internação (fls. 003/018);
- d) Justificativa (fls. 021/022);
- e) Documentos da Prestadora de Serviços, CND Fiscal Federal, Certidão Estadual positiva de natureza tributária, Certidão Estadual negativa de natureza não tributária, CRF FGTS e CND Trabalhista e Certidão Judicial Cível Negativa, Alvarás (fls. 061/132);
- f) Nota de Pré-empenho (fls. 052);
- g) Declaração de adequação orçamentária (fl. 053);
- h) Termo de Compromisso e Responsabilidade (fls. 054/055);
- i) Termo de Referência (fls. 056/059);
- j) Termo de Autorização da Prefeita (fl. 060);
- k) Autuação (fl. 061);
- l) Portaria de Nomeação da CPL (fl. 063);
- m) Medida provisória nº 1.047/2021 (fls. 064/066);
- n) Minuta do Contrato (fls. 070/073), e;
- o) Despacho à Procuradoria (fl. 074).

2. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

Inicialmente, é de suma importância ressaltar que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe.

Além disso, esta Procuradoria Jurídica tem por competência prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo cabível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos ou manifestar-se acerca dos aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, posto que fogem do campo de conhecimento do profissional de direito, competindo única e exclusivamente ao gestor da pasta e a sua equipe.

Excetuando-se os aspectos técnicos e econômicos que devem balizar a tomada de decisões de todo administrador público, neste ato passaremos à análise dos aspectos jurídicos atinentes ao caso e análise do procedimento licitatório.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Destaca-se 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



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

inexigibilidade de licitação, é admitida apenas como exceção, nas hipóteses previstas em lei, vejamos:

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)

O supracitado dispositivo legal disciplina a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, essa norma constitucional ressalvou algumas hipóteses, previstas pela legislação infraconstitucional, isentando a Administração Pública do procedimento licitatório. São os casos de licitação dispensável, dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos diversos insertos nos arts. 17, 24 e 25, respectivamente, da Lei nº 8.666/93.

No caso em espécie, a modalidade de contratação realizada, é fundamentada no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, que trata da aquisição de produtos e/ou serviços em caráter de urgência, *in verbis*:

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;

O enquadramento da situação fática sob análise na hipótese de contratação direta sem licitação, prevista no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, demanda o preenchimento dos seguintes pressupostos:

1. Existência de **situação emergencial** ou de calamidade pública, exigindo o atendimento urgente da demanda, devidamente relatada e justificada nos autos, com apontamento dos possíveis prejuízos para pessoas, serviços ou bens;



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

2. Demonstração de que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar o risco;

3. Vigência contratual máxima de 180 (cento e oitenta) dias ou enquanto durar a situação emergencial ou calamitosa que enseja a contratação;

Registre-se que o cumprimento de cada um dos pressupostos elencados acima deve ser concretizado nos autos por meio de justificativas claras e precisas elaboradas pela autoridade solicitante, assessorada dos órgãos e/ou profissionais técnicos competentes, documentos estes que, pelo caráter eminentemente técnico de suas manifestações, não têm seu mérito analisado por esta Procuradoria.

Nessa perspectiva, considerando o primeiro e o segundo dos requisitos da contratação direta embasada no art. 24, IV, Lei nº 8.666/93, HELY LOPES MEIRELLES define situação emergencial da seguinte maneira:

"A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade." (Direito Administrativo Brasileiro. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253.)

Para Joel de Menezes: *"(...) o **vocabulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os tramites ordinários de licitação pública**, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa". (Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. 3ª Edição Revista e Ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pg 248)*

A contratação, portanto, tem relação direta e/ou indireta com a adequada prestação do serviço público de saúde no aspecto mais abrangente possível do termo.

Encontramo-nos diante de um caso típico de aplicação do princípio da proporcionalidade, tendo em vista que não seria razoável ao município aguardar a realização de processo licitatório, assumindo o risco de morte do paciente por seu estado grave de saúde em decorrência de acidente automobilístico.

Deste modo, a contratação direta, sem licitação, é a mais viável devido a premente necessidade de atendimento, fato que exige da administração pública uma atitude célere e eficiente, com o fim de assegurar um tratamento adequado em casos especiais.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Resta, assim, demonstrada que a contratação direta é a única via adequada e efetiva para impedir que graves prejuízos alcancem a população e, em especial, os pacientes do hospital.

A não contratação de particular para o fornecimento do produto e/ou a prestação do serviço descrito é incompatível com os danos gravíssimos que podem vir a materializar em caso de inércia, sendo, portanto, crucial a dispensa do procedimento licitatório com o fito de impor resposta imediata e efetiva para a questão.

Não há que se refutar, pois, a imprescindibilidade e a urgência da contratação em tela, devido a gravidade do estado de saúde do paciente, que estava em risco iminente de morte.

Assim, em atenção a Justificativa ora apresentada, em que fundamenta a **Dispensa de licitação** com base no dispositivo citado, uma vez que trata-se de fato que se enquadra no texto do referido dispositivo legal, conforme delineado, motivado pela urgência no atendimento ao paciente J.D.C. que necessitava de internação hospitalar em unidade de terapia intensiva (UTI), relata-se que o paciente necessitava de tratamento conservador de traumatismo cranioencefálico grave, com intubação orotraqueal, tomografia de crânio apresentando hematoma subdural, Glasgow 8, necessitado de transferência urgente com risco de morte.

Diante da gravidade do caso, fora solicitado em caráter de urgência a transferência da paciente para uma **Unidade de Terapia Intensiva**, sendo identificado leito disponível no **HOSPITAL METROPOLITANO DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA no município de Belém-Pa, diante da situação de urgência, encaminhou o paciente, mediante a contratação de empresa taxi aéreo, garantindo a sua internação.** bem como, atendendo ao imperativo constitucional da saúde (*art. 196, CF/88*), de que é um dever do Estado e um direito de todos.

Faz-se importante destacar ainda que, 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 seja, que ela não possa, em



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

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 poderia ser prevista, restando ao município através da SEMSA, em caso análogos, tomar a referida providência já que, por enquanto, a estrutura local não comporta esse tratamento de alta complexidade.

Assim, a contratação direta por **Dispensa de Licitação** se fez necessária, devido a situação de urgência, com fito a obtenção de UTI em Hospital Público para atendimento de paciente com risco de morte em decorrência de **traumatismo cranioencefálico grave**. No entanto, é forçoso reconhecer a existência dos requisitos basilares para a dispensa do processo licitatório.

Adverte-se, ademais, que esta Procuradoria Geral do Município 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 parágrafo 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.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Uma das grandes dificuldades enfrentadas pelo gestor público, nas contratações em tempos de pandemia, é justamente *“justificar os preços estimados para a contratação emergencial, mediante a dispensa de licitação, nos termos da **Lei nº 14.124/2021**”, tendo em vista que **determinados objetos tiveram variações abruptas de preços, durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, com isso a Medida Provisória nº 1.047 de 3 de maio de 2021** em vigor dispõe sobre as medidas excepcionais para aquisição de bens e a contratação de serviços destinados ao enfrentamento da COVID 19.*

Aparentemente, com esta preocupação, o artigo 6º da Lei 14.124 trouxe regras por meio da Medida Provisória nº 1.047, simplificando a fase de planejamento. Além da possibilidade de facilitação, o artigo 4º da medida provisória também definiu interessantes disposições acerca da estimativa de preços.

Primeiramente, o artigo 4º da Medida Provisória nº 1.047 permite a utilização do Sistema de Registro de Preços de acordo com o previsto no Inciso II do caput do artigo 15 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

Nessa linha, o parágrafo 1º do artigo 4º da Medida Provisória nº 1.047 define que as estimativas dos preços podem ser obtidas por meio de **Regulamento Federal relativo ao sistema de Preços caso o município não tenha regulamento próprio.**

O parágrafo 2º do artigo 4º da Medida Provisória nº 1.047 estabelece prazo de oito a dez dias contados da divulgação da intenção de registro de preços, para que outros órgãos e entidades possam manifestar interesse em participar do certame nos termos do artigo supracitado.

O texto legal, disposto no parágrafo 4º do artigo 4º da Medida provisória nº 1.047 indica que para aquisições e contratações celebradas após 30 dias, contando da data de assinatura da ata de registros de preços, o órgão ou entidade deverá realizar estimativa de preços a fim de verificar se os preços registrados permanecem compatíveis com os praticados no mercado ou na comercialização com a administração pública, promovendo o reequilíbrio- econômico financeiro do contrato, caso necessário.

O texto legal, aparentemente, teve a pretensão de indicar de maneira uniforme, não apenas no âmbito federal, os parâmetros que poderiam ser utilizados para estimar os



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

custos das contratações, com modelo próximo ao das supracitadas instruções normativas federais.

Convém salientar, trata-se de norma materialmente específica, sob a qual a legislação federal não tem o condão de vincular as demais esferas federativas. Ademais, tratando-se de rotina procedimental interna, vislumbra-se a desnecessidade da regulação do tema em patamar legal, uma vez que o assunto poderia ser definido, como já o foi para os períodos ordinários, através de manifestações do poder normativo dos órgãos executivos.

Desta forma, se faz necessário uma pesquisa de preços antes da contratação, ainda que seja de forma dispensa de licitação, por isso se faz as seguintes ressalvas:

RESSALVAS:

Constatou-se que no referido processo, a **Certidão Estadual de natureza tributária está com status de positiva**, o que contraria o estabelecido na lei 8.666/93.

Nas próximas contratações desta mesma modalidade, é imprescindível que seja realizado uma pesquisa de preços.

Ao analisar os autos, não verificamos a presença de Certidões de Responsabilidade Técnica.

No entanto, percebe-se que o procedimento instaurado alcançou o seu objetivo, com a contratação direta da empresa – **M D e REMIGIO LTDA ME**, e como ficou evidenciado que a contratação assim ocorreu por situação atípica e imprevisível, não estando em situações corriqueiras que demandam o serviço regular de saúde, e ainda, inexistente no sistema municipal de saúde.

Note-se que o procedimento em comento, ocorreu de forma regular e não houve qualquer incidente formal ou de mérito que viesse a causar *a priori* qualquer tipo de vício ao certame, devendo os próximos seguir a ressalva.

Dito isso, e tendo comprovado com toda documentação anexa o estado grave da paciente, fez-se necessária a contratação da referida empresa. **No entanto, não estão presentes nos autos a certidão negativa de débitos municipais.**

Não constam nos autos documentação emitida pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), bem como registro da empresa junto ao Conselho Regional de medicina autorizando o transporte de pacientes.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Dessa forma, é recomendado que a referida empresa não seja contratada em situações futuras, até que regularize sua situação conforme exigência legal.

Logo, oportunamente observadas as recomendações supracitadas, saliente-se, novamente, que a presente manifestação é OPINATIVA, cabendo decisão de mérito a Autoridade competente, nos termos da jurisprudência pátria (MS 24073-DF, Relator Min. Carlos Veloso, INF296), a quem remeteremos.

Assim sendo, 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 e Contrato, 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 e com previsão em dotação orçamentária própria, razão pela qual a Procuradoria Geral do Município de Canaã dos Carajás/PA posiciona-se, **FAVORÁVEL** à continuidade do procedimento e aprova a minuta contratual apresentada.

Ademais, orienta-se, que oportunamente, seja encaminhado também à Controladoria Geral Interna do Município, consoante assevera o *art. 31 da Constituição Federal c/c art. 26, I e 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 aferindo a regularidade orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, e, caso a manifestação seja favorável, proceda-se com a publicação do referido processo no Diário Oficial do Município, em atendimento aos dispositivos legais estampados na Lei Federal nº 8.666/93.

4. CONCLUSÃO

Dessa forma e, considerando todo o exposto, **APROVO A MINUTA CONTRATUAL APRESENTADA**, nos termos do *art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93*, e opino pelo prosseguimento do Processo Licitatório nº **124/2021- FMS** – Dispensa De Licitação nº **055/2021**, tendo em vista que, quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto ao prosseguimento do procedimento, desde que seguidas as



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

orientações e ressalvas acima, Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

É o Parecer, SMJ.

Canaã dos Carajás, 24 de maio de 2021.

CHARLOS CAÇADOR MELO
Procurador Geral do Município
Port. 271/2021 – PG