



PARECER JURÍDICO

Parecer n.º 66/2021- Assessoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Dom Eliseu – PA.

Interessado: Comissão Permanente de Licitação - CPL

Senhor: João de Deus de Aquino

EMENTA: MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE HOSPITAL DE CAMPANHA PARA ATENDIMENTO AOS CASOS DE COVID-19. ATENDER NECESSIDADES URGENTES DO MUNICÍPIO.

I- RELATORIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico realizado pela Comissão Permanente de Licitação, encaminhada a esta Assessoria Jurídica, nos termos do art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, na qual requer análise jurídica sobre a legalidade da contratação direta, mediante dispensa de licitação, para contratação de hospital de campanha para atendimento de casos de Covid-19, para atender as necessidades emergenciais geradas pela pandemia, disponibilizando 30 (trinta) novos leitos ao município, bem como o atendimento clínico, ambulatorial, emergencial e hospitalar.



A contratada disponibilizará 30 (trinta) leitos clínicos, promoverá atendimento ambulatorial, emergencial, coleta de exames de covid-19, exames de Raio-x para Covid-19, equipe médica e de enfermagem própria, fornecimento de oxigênio, alimentação e roupa

A justificativa para a realização da contratação direta mediante dispensa de licitação, tendo em vista a necessidade urgente causada pelo aumento de casos de Covid-19 no município, restando necessária o aumento da disponibilização de leitos no âmbito municipal, haja vista a falta de estrutura pública suficiente para preservar a vida de sua população.

O atendimento dos casos de Covid-19 era realizado no mesmo local de atendimento a outras demandas, o que gerava grande perigo de contaminação e agravamento dos casos locais.

Não obstante, com a reduzida estrutura local, o município se via obrigado a encaminhar seus casos a outras cidades que contassem com a estrutura necessária para internação hospitalar, o que prejudicava o atendimento dos pacientes, comprometendo com suas recuperações.

Ressalta-se que esta Assessoria Jurídica emite parecer estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Não obstante, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011), Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011).

II- FUNDAMENTAÇÃO



Trata-se de parecer jurídico o qual versa sobre o exame da constitucionalidade e legalidade da Contratação Direta formulada pela Comissão Permanente de Licitação, visando contratação de hospital de campanha para atender os casos de contaminação por Covid-19 em âmbito municipal.

Como é cediça, a licitação, enquanto procedimento administrativo formal e obrigatório é regra *a fortiori* que se impõe destinada à aquisição de bens, contratação de serviços e obras, tendo como fito atender as necessidades do Poder público, observando estritamente os princípios constitucionais da igualdade entre os partícipes, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Sob esse prisma, a licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, nos moldes como determinado pelo art. 37, inciso XXI da Carta Republicana de 1988.

Para melhor elucidação, trago à baila a mencionada cláusula constitucional, a qual dispõe *in verbis*:

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.

A seu turno, o legislador infraconstitucional regulamentando o preceito *in referentia*, por meio da Lei das Licitações nº 8.666/1993, instituiu normas gerais de licitação e contratos da administração pública, fixando critérios pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, as quais se subordinam, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Cf. Art. 1º da Lei nº 8.666/93).

A Lei Nacional nº 8.666/93, conhecida como Lei Geral de Licitações (LGL), disciplina as situações, dentro do regime geral, em que a Administração Pública pode contratar sem licitação, quais sejam: 1º) *licitação dispensada* (art. 17), *dispensa de licitação* ou *licitação dispensável* (art. 24) e *inexigibilidade de licitação* (art. 25).

Sobre o tema, Hely Lopes Meireles aduz que a licitação se constitui como procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.



Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Escorreito asseverar, portanto, que as aquisições e contratações públicas devem ser precedidas do devido processo de licitação, conforme se nota de imperioso comando constitucional e legal, sendo, nesse específico, obrigatória para todos que desejam contratar e fornecer para o Estado gênero, compreendido pelos seus Entes Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e suas respectivas administrações direta e indireta).

Todavia, como para toda regra existe a exceção, o próprio comando constitucional, disposto no inciso XXI, art. 37, preceitua que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, ao exarar expressamente “*ressalvados os casos especificados na legislação*”.

Cumprindo esse comando constitucional excepcional, exercendo seu papel regulamentador, a Lei de Licitações nº 8.666/93 determinou as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, especificando quais contratos administrativos podem ser celebrados diretamente com a administração pública, contudo, sem declinar do formalismo necessário a justificar comparativamente o preço, selecionar a melhor proposta e resguardar a isonomia e a impessoalidade da contratação, com amparo nos arts. 24 (*licitação dispensável*), 25 (*inexigibilidade*) e 17 (*licitação dispensada*), instruídos com os elementos previstos no art. 26, da Lei nº 8.666/93.

Entre as hipóteses legais de licitação dispensável, previstas em rol exaustivo no artigo 24 da Lei 8666/93, há a previsão para contratações de caráter emergencial para atendimento de situações que possam causar



prejuízos ou comprometer a segurança das pessoas, conforme previsão expressa do inciso IV do supracitado artigo.

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.

Considerando a expressa previsão do inciso IV do art. 24, da Lei nº 8.666/93, esta hipótese de *dispensa licitatória* somente se configura quando presentes duas situações: (a) risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, bens ou serviços públicos ou particulares, e (b) demonstração de que somente com a imediata contratação será possível evitar o risco. Essas duas condições ou requisitos devem ser concomitantes, porque a concorrência de apenas um deles não é suficiente para autorizar a dispensa de licitação, devendo a situação de emergência, ou urgência a ser atendida, deve ser efetiva e concreta, não sendo suficiente simples suposição.

Ressalte-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de ser imprescindível que a Administração demonstre que a contratação emergencial é o único meio apto a solucionar a situação de risco verificada, a fim de que a *dispensa licitatória* seja justificada, senão vejamos:



EMENTA: TCU: **A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal.**

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos., 17ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 476). **A jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de ser de suma importância que a**

Administração demonstre que a contratação emergencial é o único meio apto a solucionar a situação de risco

verificada: Sobre a dispensa de licitação em razão de situação emergencial, o TCU deixou assente que “a própria lei elencou **requisitos cumulativos a serem observados pelo administrador** para enquadrar a situação fática à norma, a saber: a) **deve o administrador demonstrar a urgência de**

atendimento da situação; b) **limitar o objeto da contratação aos bens necessários para afastar o risco de prejuízo ou de comprometimento da segurança das pessoas e bens**; c)

no caso de parcelas de obras e serviços, o objeto deve ser concluído no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial ou calamitoso; e d) vedada à prorrogação dos contratos. (...) **A ausência de quaisquer desses requisitos legais tem o condão de descaracterizar a**

situação emergencial. Esse é o intuito da lei. Por isso, a Administração deve agir de imediato, ou seja, deve ser realizada a contratação tão logo constatada a situação emergencial, pois, após algum tempo, podem ocorrer circunstâncias que transformem o que era emergência em

passível de ser contratado por meio do procedimento licitatório normal”. No mesmo sentido: Acórdãos nºs 2.190/2011, Plenário, e 4.458/2011, 2ª Câmara. (TCU, Acórdão nº



3.065/2012, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 22.11.2012).

Não obstante a previsão do dispositivo supracitado, a Constituição Federal atribuiu privativamente a União, através do inciso XXVII do artigo 22 e DO parágrafo 2º do artigo 24, competência para dispor sobre normas gerais de licitação, permitindo que a mesma edite novas hipóteses de licitação dispensável

Nesse sentido, no dia 20 de fevereiro de 2020, a União editou a Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei 13.979/2020 que estabelece regramentos a fim de desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de licitação e de sua eventual dispensa para a aquisição dos bens e serviços, com a finalidade de conferir a necessária agilidade aos gestores, principalmente do Sistema Único de Saúde, para fazer frente a uma crescente demanda de leitos, equipamentos, medicamentos, estrutura física, serviços de saúde, além de outras demandas a serem utilizadas no combate ao Covid-19.

Desta forma, com o advento do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, foi criada nova hipótese emergencial de dispensa de licitação, reforçando a prevista no inciso IV do artigo 24 da Lei 8666/93, em contratação emergencial de serviços, aquisições de bens e insumos para a área da saúde, que se destinem ao enfrentamento ao COVID-19.

Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.



§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Logo, tendo em vista a segunda onda de contaminação de Covid-19 que tem aumentado drasticamente o número de casos no município, tendo um impacto local maior do que o causado pela primeira onda de contaminação, fazendo necessária uma atuação imediata e eficaz por parte desta administração pública, adotando novos meios eficazes de enfrentamento ao vírus, assegurando a saúde e segurança de sua população local.

É necessário também apontar o fato de que a estrutura municipal de saúde não é suficiente para o enfrentamento do vírus, sobrecarregando o sistema de saúde que atende todas as demandas municipais, motivo pelo qual a contratação de um hospital para atender especificamente as demandas de covid-19, com a disposição de 30 leitos de internação, se demonstra como único meio viável para assegurar a vida e saúde de seus munícipes.



Assim sendo, **escorreito se faz asseverar a plena constitucionalidade e legalidade da possibilidade de contratação de Hospital de campanha visando atender as necessidade da Secretaria de Saúde do Município.**

Isto porque, observado o inegociável interesse público, nada obsta que Administração Pública proceda com à contratação de Hospital de Campanha, que vise atender as necessidades urgentes e temporárias advindas da crescente contaminação local por Covid-19, desde que preenchidos os requisitos e pressupostos à luz do ordenamento jurídico.

Assim sendo, para que seja permitida a contratação direta com fulcro no art. 24, incisos IV, da Lei nº 8.666/93 e no artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, pela modalidade *de licitação dispensável*, faz-se necessário que a Administração demonstre estarem presentes os requisitos supracitados, obrigatoriamente comprovado o caráter único e emergencial do serviço.

Oportuno registrar que, a contratação via modalidade de *licitação dispensável*, deve observar ao disposto no art. 26, §único da Lei nº 8.666/93, o qual aponta além da documentação necessária para instruir o processo de dispensa, inexigibilidade e retardamento, requerendo a justificativa devida, nos seguintes termos.

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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.

Destarte, considerando a excepcionalidade do caso e a necessidade premente da prestação dos serviços de saúde à toda a coletividade dos munícipes de Dom Eliseu/PA, recomenda-se que a contratação direta seja realizada com base no inciso IV do 24 da Lei nº 8.666/93 e do artigo 4 da Lei nº 13.979/2020, destinado à contratação de Hospital de Campanha, observando-se os demais requisitos, pressupostos e comandos legais.

III- CONCLUSÃO

Logo, uma vez adotadas as providências assinaladas e se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, opino pela realização da contratação direta, com base na dispensa de licitação em razão da configuração de estado de emergência, nos termos do inciso IV do artigo 24 da Lei 8666/93 e do artigo 4 da Lei nº 13.979/2020.



Este é o parecer.

Dom Eliseu- Pa, 24 de março 2021

Marco Aurélio Oliveira e Oliveira
ASSESSOR JURÍDICO