



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.127/0001-99
PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 2023/1206-001-PMA.

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 010/2023

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE ABAETETUBA/FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.

OBJETO: Aquisição de oxigênio medicinal liquefeitos e ar comprimido armazenados em cilindros, com concessão gratuita de cilindros recebidos em regime de comodato, com entrega parcelada e imediata.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Públicos. Dispensa de Licitação, em face de situação emergencial ou calamitosa. Art. 24, IV C/C Art. 26, Lei nº 8.888/93. Caracterização da urgência. Observação dos requisitos cumulativos.

I - RELATÓRIO:

O presente parecer tem por objeto o exame técnico sob o prisma jurídico, mediante consulta formalizada pela municipalidade por meio do setor responsável encaminhado para exame e parecer desta Procuradoria Jurídica.

Para tanto, a Secretária Municipal de Saúde enviou o processo administrativo epigrafado, versando sobre contratação pública na forma de dispensa de licitação em caráter de emergência, cujo objeto é a aquisição de oxigênio medicinal e ar comprimido em cilindros cedidos na forma de comodato enquanto durar a vigência contratual.

Instruem o presente feito consolidação da demanda, solicitando a contratação do objeto em caráter emergencial com a justificativa para contratação, projeto básico (que no caso, foi denominado termo de referência), cotações e demais documentos necessários a instrução do procedimento a ser realizado, juntamente com a respectiva minuta de contrato.

II - DAS QUESTÕES PRELIMINARES:

Salientamos que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à sua adequação às necessidades da Administração.

Destaque-se que parte das observações expendidas por esta Procuradoria Jurídica não



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.127/0001-99

passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

III - ANÁLISE JURÍDICA. DA FUNDAMENTAÇÃO:

O art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/93 prescreve que será dispensável a licitação *“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”*. (grifos nosso).

O dispositivo da Lei nº 8.666/93, prevê a possibilidade da administração realizar contratação direta, sem a devida submissão a regra da licitação, em determinadas hipóteses, cujo rol exaustivo está disciplinado nos artigos 24 e 25.

Dentre essas possibilidades de contratação direta sem licitação, está a contratação via dispensa de licitação (que não se confunde com a inexigibilidade), cujas distinções serão observadas, uma vez que a licitação seja dispensada, dispensável ou inexigível.

Porém, o objeto do parecer recai sobre a análise da licitação dispensável nos casos de emergência ou calamidade público, que segundo a justificativa do órgão demandante, se deu em razão da empresa que estava sob contrato para o fornecimento contínuo de oxigênio e ar comprimido junto à municipalidade, quando instada a se manifestar acerca da continuidade da avença por meio de aditivo para prorrogar a vigência do contrato administrativo nº 2022/019, cuja vigência expirou em 30 de novembro de 2023.

Assim, justifica que diante da imprevisibilidade da recusa em permanecer como fornecedora desses itens, que indica serem essenciais, e cuja interrupção no fornecimento representaria grave risco à saúde e a vida dos usuários da rede pública municipal de saúde de Abaetetuba.

Segundo as lições de J.U. Jacoby Fernandes, em Contratação Direta sem Licitação (Ed. Fórum, 10ª ed. 2016, pág. 262) a noção de uma situação de emergência parte do seguinte conceito:

“Aqui, a emergência diz respeito à possibilidade de se promover a dispensa diz



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.127/0001-99

respeito à possibilidade de se promover a dispensa de licitação. Corolário dessa premissa é, fundamentalmente, a impossibilidade de atender o interesse público – fim único de toda atividade administrativa – se adotado o procedimento licitatório. Emergência para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório”

Nesse sentido, na Decisão nº 347/1994, o Plenário do Tribunal de Contas da União entendeu que para haver essa caracterização é necessário existir:

“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” e que “o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso”.

Dessa maneira, como condição indispensável para a legalidade da contratação direta com base nesse dispositivo, além da necessária demonstração de impossibilidade de providenciar a contratação necessária por meio de licitação, sob pena de a demora na realização do procedimento tornar inviável a satisfação da necessidade administrativa, deve estar cabalmente demonstrado que há o risco atual e grave à segurança ou a vida de pessoas ou bens públicos.

Portanto, esses são os requisitos a serem observados no âmbito da administração pública, diante da materialização de situação potencialmente ensejadora de risco ao interesse público, cabe observar que para além da caracterização da urgência, essa deve ser de forma satisfatoriamente demonstrada.

Há de fato situações em que tão evidentes a urgência, que não necessita de justificativas mais apuradas. O que não dispensa a atenção ao preenchimento dos requisitos necessários, como também, o reconhecimento de que a dispensa é a via eleita que melhor atende o interesse público.

Vislumbra-se que por se tratar de fornecimento de oxigênio para rede pública de saúde, a urgência da demanda é evidente e satisfativa, pela própria natureza e destinação do insumo.

Esse aspecto, aliás, deve restar devidamente demonstrado nos autos do processo administrativo que orienta a contratação. Se a satisfação da necessidade puder aguardar o prazo de realização de procedimento licitatório, então, não se justifica alegar situação emergencial ou de calamidade para viabilizar a contratação direta.

No caso dos autos, há uma justificativa no seguinte teor:

“Os oxigênios medicinais comprimidos a serem adquiridos são aqueles utilizados em situações de urgência e emergência médica para procedimentos de oxigenoterapia, inaloterapia e ventilação mecânica pulmonar e, serão destinados às Unidades de Pronto Atendimento-UPA, Programa Melhor em Casa que atendem pacientes em suas residências; para ambulâncias que transportam pacientes em estado grave para região metropolitana; e também para o centro odontológico e outras unidades que utilizam ar



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.127/0001-99

comprimido para assepsia dos materiais utilizados no referidos postos.

É importante destacar, que os gases medicinais são considerados medicamentos e como tal são utilizados na área da saúde com o objetivo de ventilar, oxigenar ou até mesmo anestésiar um paciente ou aliviar a dor dele quando de um ato doloroso. Além disso, também é usado para tratar infecções respiratórias agudas, tendo amplo uso em toda a área hospitalar, nos serviços de emergências e de reanimação de paciente. O não suprimento destes oxigênios medicinais para a unidade de saúde expõe os pacientes em situações de emergência e urgência médicas ao risco de ter a situação de saúde comprometida e/ou agravada com a possibilidade de ocorrência de sequelas, ou ainda, morte.”

Assim, uma vez demonstrada e justificada a gravidade da situação, que esta demanda não poderia esperar a regular tramitação de nova licitação, sem prejuízos significativos. O que é suficiente ao nosso pesar, como fonte para subsidiar a contratação emergencial, se tais informações, de fato, forem reais.

Por outro lado, sempre que houver a comprovação material dos requisitos necessários para caracterizar uma situação emergencial, a Administração Pública pode se valer da contratação direta disposta no art. 24, inc. IV, da Lei de Licitações.

Conforme leciona Joel de Menezes Niebuhr, em *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*, Ed. Fórum, pág. 263, no que tange a hipótese de dispensa do inciso IV, do art. 24:

“Dessa sorte, o que sobreleva na redação do inciso não é simplesmente a emergência ou a calamidade pública, mas a situação de urgência por elas provocada, que requerem a contratação imediata de determinado objeto, sem o qual o interesse público seria desatendido”

Com lastro nas informações dos autos, a administração especificou a situação de urgência que se afigura, que em concreto, legitima a possibilidade de se valer da dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, visando atender e manter a saúde da população.

A caracterização da situação de urgência, e sua satisfatória demonstração nos autos do procedimento administrativo, é elemento essencial para utilização do instrumento da dispensa nessa hipótese específica. Dada a caracterização e demonstração devem estar evidenciadas em concreto, para além dos atos administrativos que reconhece o estado de emergência ou calamidade pública.

“A caracterização de situação emergencial, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, deve estar demonstrada no respectivo processo administrativo, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Não se presta a esse fim a presença de pronunciamento técnico apontando a existência de graves problemas estruturais, se a interdição do local, por si só, suspenderia eventual risco à segurança dos frequentadores, e



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.127/0001-99

descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando a realização do devido procedimento licitatório.” Acórdão 1162/2014-Plenário Relator: JOSÉ JORGE
ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência
Outros indexadores: Formalização

Uma vez verificada a situação hipotética prevista na Lei de Licitações e Contratos para os casos de dispensa de licitação, poderá o administrador público proceder à contratação direta. Ocorre que, assim como a própria natureza da licitação, a dispensa também estará vinculada a determinado rito ordenado de atos que deve obediência aos princípios do Direito Administrativo.

Dentre outros, tem-se que o administrador ao dispensar a licitação deve formular a devida justificativa; e, do mesmo modo, realizar uma pesquisa de preços no mercado, para que restem delineados parâmetros objetivos para a contratação com base no artigo 24, da Lei de Licitações Públicas. Ultrapassados os procedimentos, delineados no art. 26 para a dispensa, poderá, em sequência, o gestor público, proceder à contratação direta.

O procedimento da dispensa e inexigibilidade apresenta fases próprias, atípicas em relação aos demais procedimentos administrativos regulados por lei, e sua conclusão de forma correta foi erigida como condição de eficácia dos atos pelo legislador.

Portanto, a rigor, mesmo que o contrato tenha sido assinado, enquanto não acabado os procedimentos delineados no art. 26, o mesmo não pode produzir efeitos válidos sob a ordem jurídica, como será visto.

São as seguintes as fases do procedimento para a dispensa ou inexigibilidade de licitação:

- instrução, abrangendo a justificativa; - da dispensa ou inexigibilidade; - da escolha do fornecedor; e - do preço contratado; - a comunicação à autoridade superior; - a ratificação da dispensa ou inexigibilidade; - a publicação da decisão.

Dessa forma, mesmo diante de situação de urgência, a administração necessita realizar com a máxima eficiência a instrução dos procedimentos de contratação, visando evitar prejuízos ao interesse público, resguardando a continuidade dos serviços públicos. Pois deve ser observado o rito disposto em lei, para correta utilização da dispensa de licitação.

Nesse mesmo sentido está o limite temporal dos contratos celebrados sob a hipótese de dispensa emergencial ou de calamidade pública.

A jurisprudência do TCU nos apresenta diversos julgados nesse tema, onde excepcionalmente, o gestor pode estender os contratos para além dos usuais 180 (cento e oitenta) dias, no entanto, a regra geral são o limite de 180 (cento e oitenta) dias:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.127/0001-99

“As limitações impostas às contratações por emergência devem ser interpretadas em face do interesse público, não possuindo fim próprio e autônomo. Logo, diante de situação peculiar, o prazo de 180 dias pode ser excepcionalmente ultrapassado para o atendimento do interesse público.” Acórdão 1901/2009-Plenário Relator: AUGUSTO SHERMAN, ÁREA: Contrato Administrativo, TEMA: Emergência, SUBTEMA: Vigência, Outros indexadores: Dispensa de licitação, Calamidade pública, Prorrogação, Exceção, Justificativa

“O limite de 180 dias imposto às contratações por emergência deve ser interpretado com cautela, podendo tal dimensionamento ser ultrapassado, se essa alternativa for indispensável a evitar o perecimento do interesse público a ser protegido.” Acórdão 2024/2008-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER ÁREA: Contrato Administrativo, TEMA: Emergência, SUBTEMA: Vigência, Outros indexadores: Dispensa de licitação, Calamidade pública, Prorrogação, Exceção

Pelo exposto, se demonstrada situação de urgência, decorrente de emergência ou calamidade pública, é dever do gestor público tomar as medidas para afastar essa situação de risco ao interesse público, independente de quem, ou do que lhe deu causa.

Nesse ponto, o já citado doutrinador Joel de Menezes Niebuhr, em Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, Ed. Fórum, pág. 264, nos apresenta os seguintes fundamentos:

“A dispensa por emergência constitui instrumento legal importantíssimo para a satisfação do interesse público, preservar os serviços públicos e as atividades administrativas. Ela não revela, por si, qualquer ilícito, bem ao contrário, tanto que encontra previsão no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, e ao fim e ao cabo, escora-se no princípio da continuidade do interesse público”

Por fim, constata-se que a pretensão da Administração está de acordo com a legislação de regência, não havendo óbices para a continuidade do presente processo.

IV - CONCLUSÃO

Por derradeiro, cumpre salientar que esta procuradoria jurídica emite parecer sob o prisma 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, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão da gestora.

ANTE O EXPOSTO, em análise à documentação acostada aos autos, infere-se que o processo se encontra devidamente instruído e fundamentado, pelo que está procuradoria Jurídica **OPINA** e conclui pela legalidade uma vez demonstrada de forma efetiva a potencialidade de dano, caso não haja a contratação do objeto indicado, que no caso se destina ao atendimento de saúde pública,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.127/0001-99

mostrando-se a contratação direta como única via apta a eliminar o risco.

Contudo, cabe a Administração planejar suas atividades a fim de não se deparar com situações emergenciais evitáveis.

Quando da elaboração do procedimento, deve atentar-se aos procedimentos destacados. Para ilustrar, elencamos a documentação e informações para instrução do processo no caso da contratação emergencial: Requisição do setor interessado; Indicação dos recursos orçamentários; Projeto Básico ou Termo de Referência; Justificativa da contratação direta, com a caracterização da situação emergencial ou camiltosa; Análise das propostas; Justificativa da escolha do fornecedor e do preço; Minuta contratual; Documentos de Habilitação; Publicação da ratificação da contratação direta; Celebração do contrato (caso necessário).

Quanto ao contrato, deve a Administração observar as cláusulas obrigatórias previstas no artigo 55 da Lei de Licitações, como condição para a eficácia da contratação, após a efetivação desta, observado o limite temporal de 180 dias, e sua excepcional prorrogação para além do período indicado.

Destarte, recomendamos que os presentes autos sejam encaminhados ao Controle Interno da Prefeitura Municipal de Abaetetuba/PA, para análise final do trâmite processual.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Abaetetuba/ PA, 06 de Dezembro de 2023.

ALBERTO ALVES DE MORAES
Procurador Jurídico Municipal
Portaria n 350/2021 – GP / OAB/PA 17.578