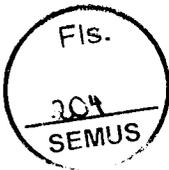


CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



Imperatriz- MA 18 de julho de 2017

PARECER DA COMISSÃO

ASSUNTO:

CONTRATO Nº: ____/2017

PROCESSO ADMIN Nº: 31.01.3286/2017

DISPENSA Nº: 046/2017

OBJETO: Consulta. Conselho Municipal de Saúde na Comarca de Imperatriz/MA. Responsabilidades do município na gestão da saúde. Consistente na prestação de serviços de recuperação, reparo e manutenção de equipamentos hospitalares, odontológicos e de lavanderia para atender as necessidades da rede municipal de saúde de Imperatriz - MA, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, **tendo como vigência, 180 dias a partir da assinatura.** Possibilidade. Licitude. Observância de requisitos objetivos. Lei Federal 8.666/93.

EMENTA: Direito Administrativo. Minuta do contrato de prestação de serviço de saúde pela empresa **CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA** pela Administração Pública. Possibilidade jurídica, exame de legalidade. Situação de emergência pendente de ser caracterizada. Inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993. Consulta formal.

Trata-se de solicitação de parecer acerca do de contrato de prestação de serviços, encaminhada pela Secretaria Municipal de Saúde a Assessoria Jurídica do CMS, na qual requer da Assessoria Jurídica do Conselho Municipal de Saúde bem como da Comissão de Acompanhamento de Contrato da Gestão do CMS, análise jurídica da legalidade do texto da minuta do termo do contrato acima especificado realizado com Secretaria Municipal de Saúde.

O presente parecer se reporta apreciação pela comissão de acompanhamento de Contrato da Gestão do Conselho Municipal de Saúde e foi elaborado tendo como fundamento as considerações desta Comissão. Para melhor compreensão, os dados e resultados dos obtidos na análise do contrato em questão serão apresentados primeiramente de forma desagregada, indicador por indicador, e, em seguida um consolidado, enfatizando as recomendações e seu parecer.

A Administração Pública, para exercer suas funções básicas, deve constantemente celebrar contratos com os particulares, bem como em certos momentos proceder aditivo. Tendo em vista que o objetivo principal do Poder Público é o bem-estar da coletividade, não pode dispor de certos princípios básicos que regem toda a atividade administrativa, como a supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público. A Lei das Licitações disciplina tanto o procedimento para selecionar o contratante, como as cláusulas indispensáveis para o contrato. Prevendo, inclusive, sanções para o agente administrativo pelo seu descumprimento. Quando contrata com a Administração, o particular deve sujeitar-se a determinadas condições que visam assegurar tais interesses.

Considerados os pressupostos fáticos informados neste processo administrativo, verifica-se, de plano, que a Administração estava diante de situação emergencial capaz de justificar a dispensa do certame licitatório. A doutrina especializada tem assentado que a situação de emergência "requer a caracterização de uma situação cujo atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório". Em que pese a situação emergencial que justificara a dispensa de licitação, o contrato de prestação de serviços restou assinado em 23 de junho de 1999. Em 19 de julho, por meio de ofício CLC/SLC/99-117, foi solicitada a publicação exigida pelo art. 61, par. 1º, da Lei nº 8.666/93. ¹, ou seja, "deve haver direta correlação entre o sentido da palavra emergência e o tempo necessário à realização de licitação"²

É imperioso ressaltar que, não obstante tratar-se de situação de dispensa de licitação, todas as outras condições referentes a tal procedimento devem ser atendidas, como a plena capacidade e personalidade jurídica para contratar, capacidade técnica, idoneidade moral, e financeira, regularidade fiscal, dentre outras, o que salvo melhor juízo, foi providenciado, sendo todas exigidas na legislação específica para o processo de habilitação da pretensa contratada.

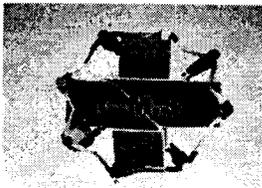
A mera participação da Administração Pública como parte em um contrato acarreta alteração do regime jurídico aplicável.

O regime de direito público passa a incidir, mesmo no silêncio do instrumento escrito. O conflito entre regras de direito privado e de direito público resolve-se em favor destas últimas. **Aplicam-se os princípios de direito privado na medida em que sejam compatíveis com o regime de direito público** (Grifou-se).

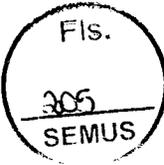
Serviço é toda atividade desenvolvida a fim de se obter certa utilidade de interesse para a administração.

1 Jorge Ulisses, Jacoby Fernandes, Contratação Direta sem Licitação, 4ª edição, Ed. Brasília Jurídica, 2000, p. 239.

2 Idem, ibidem, p. 240.



CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



Segundo o magistério de Leon Frejda Szklarowsky, "o contrato de prestação de serviço de forma contínua caracteriza-se pela impossibilidade de sua interrupção ou suspensão, sob pena de acarretar prejuízos ou danos irreparáveis." (SZKLAROWSKY, 1998, p. 21)

Renato Geraldo Mendes, em sua obra Lei de Licitação e Contratos Anotada, 4º ed., p. 177, observa que: "Serviços contínuos são aqueles serviços auxiliares, necessários a Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício". (MENDES, 2002, p. 177)

Para Marçal Justen Filho, são contratos de execução continuada:

"Aqueles que impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor (excluídas as hipóteses de vícios redibitórios, evicção, etc.). Assim se passa, por exemplo, com o contrato de locação. O locador deve entregar o bem locado ao locatário e assegurar-lhe a integridade da posse durante o prazo previsto". (JUSTEN FILHO, 1998, p. 154)

Referida modalidade de contratos administrativos são cumpridos sem descontinuidade, de forma diária, e cuja interrupção ensejaria potenciais prejuízos ou transtornos a entidade contratante. Por tais motivos se prolongam no tempo, caracterizando-se pela prática de atos reiterados num período mais ou menos longo. Trata-se de "serviços" prestados de maneira ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo.

A situação retratada no expediente afigurava-se apta a ensejar a contratação direta, eis que reclamava solução imediata, ante o risco de haver comprometimento à saúde de pessoas no município de Imperatriz principalmente na área emergencial. A emergência, na lição de LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, "era real, resultante do imprevisível", com risco potencial e iminente de causar danos, não obstante haver, atualmente, certo consenso doutrinário sobre a irrelevância dessa circunstância, pelo menos para o efeito de dispensa de licitação³.

Aqui o prazo é condição essencial, pois inexistente um objeto específico a ser prestado ou entregue, mas uma sucessão de atos ininterruptos que não se exaurem, restando a Administração Pública, observado o prazo máximo de 60 meses, especificar quanto tempo o serviço objeto do contrato será prestado pela mesma empresa, sem realizar-se novo procedimento licitatório, que no caso em tela seria de 180 dias.

Questão que se debate é se a contratação de serviços pela Administração, para adquirir o caráter de continuidade, deva ser do tipo serviço essencial. Diga-se de passagem, que a diferença conceitual entre serviço essencial ou não essencial é bastante relativa. Contudo, concordo com parte da doutrina que entende ser desnecessário o caráter de essencial para contratação de serviços contínuos. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos silencia quanto ao assunto, e onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir.

Para o deslinde da questão posta, preliminarmente, convém analisar o comando legal pertinente à contratação direta com fundamento na situação de emergência, citado, inclusive, na redação proposta parlamentar em exame.

O inciso IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, permite a contratação direta diante da prévia existência de motivos caracterizadores de situação de emergência:

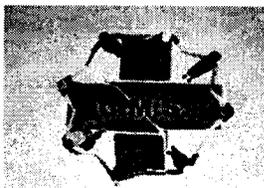
"Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

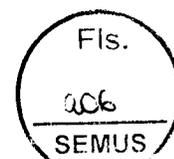
IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Extrai-se da dicção legal que, quando houver situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, é possível a dispensa da licitação. Assevera-se que a emergência capaz de justificar a situação de dispensa da licitação deve estar respaldada em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado. Isso porque a lei pressupõe uma situação fática de incontornável urgência, a demandar imediata intervenção do gestor, na estrita medida do necessário para atender a excepcionalidade verificada.

 3 Vide TCU, Decisão nº 755/98, processo nº 675.217/97-0, DOU de 16/11/98, Seção 1, p.60-1.



CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



O cargo de ordenador máximo das despesas, em um determinado órgão público, depende muito de confiança e transparência espera-se que dele partam iniciativas para que esta relação de confiança se fortaleça junto aos demais. Uma dessas iniciativas consiste no dever de prestar conta de seus atos, pois está se torna possível quando as ações executadas estiverem sendo monitoradas ou acompanhadas por agentes designados a esse fim. Surge então, a necessidade de se estabelecer regras e procedimentos para que esse acompanhamento de fato aconteça e seja bem-sucedido, com a instituição de controle dentro da instituição. Os ordenamentos instituídos pela Lei de Responsabilidade, definem que os gestores deverão primar cada vez mais pela transparência, controle e gestão eficiente dos recursos que lhe colocados à disposição para os serviços prestados à sociedade.

Aliado a isso, no governo toda a ação governamental deve passar por avaliações quanto aos aspectos da economicidade, da eficácia, da eficiência e por meio de avaliação de processos de desempenho, de gestão e auditoria operacional e considerando que:

No fundo, pretende saber como o Governo adquire, protege e utiliza os seus recursos, quais as causas das práticas antieconômicas e ineficientes. Isto é, não apenas detectar problemas que geram a não-economicidade e a ineficiência, mas também identificar as causas que provocam essas práticas, o cumprimento ou não das metas previstas, a observância das normas legais sobre economicidade, eficiência e eficácia da gestão, vale dizer, a própria legalidade (SALOMÃO, 1999, p.72).

Partindo dessa premissa, o administrador público na posse do resultado dos relatórios e auditorias e sugestões deste conselho, poderá tomar decisões mais acertadas, planejando melhor o futuro e, em tempo, saber o que os resultados apontam, tornando isso muito significativo para a projeção e planejamento do que se pretende desenvolver.

A Lei 8.080/1990 não define quem deve ser o gestor da saúde, onde o responsável pela direção única é ao mesmo tempo o dirigente do SUS e o seu gestor máximo, ou seja, "aquele que dá as diretrizes de atuação do SUS em seu âmbito político-administrativo e aquele que formula executa, supervisiona, controla, altera e revê as atividades da política de saúde". (CARVALHO; SANTOS, 2006, p. 90).

A lei nº 8.666/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Bem como quanto ao Ministério da Saúde (MS) ao referir-se ao sistema de saúde municipal estipula que:

A totalidade das ações e serviços de atenção à saúde, no âmbito do SUS, deve ser desenvolvida em um conjunto de estabelecimentos, organizados em rede regionalizada e hierarquizada, e disciplinados segundo subsistemas, um para cada município. O SUS-Municipal é voltado ao atendimento integral de sua própria população e inserido de forma indissociável no SUS, em sua abrangência estadual e nacional. São, portanto, gestores do SUS os secretários municipais e estaduais da saúde e o ministro da saúde (2006, p 70-71).

O administrador público que deseja gerir de forma clara e transparente os recursos de saúde em seu município ou estado deverá seguir as etapas descritas em lei.

A partir do reconhecimento da saúde como um direito humano fundamental (CF/88, art 196) e com a criação do SUS em 1990, criou-se o meio pelo qual todo e qualquer cidadão, sem distinção, teria direito à saúde. Na CF/88 fica determinada a descentralização, o atendimento integral, o desenvolvimento de práticas preventivas de saúde e estabelece a participação da comunidade nessas decisões.

Percebe-se que o próprio MS assume uma deficiência em controlar como é feita a aplicação dos recursos que destina a outros entes, precisando ser amparado também pelos municípios no desenvolvimento de rotinas e métodos de controle.

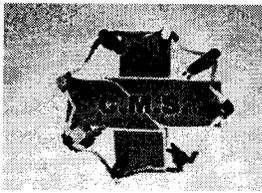
Na transparência dos contratos de prestação de serviços pactuados entre o município e os prestadores de serviços, o MS procura fortalecer o princípio fundamental da existência do SUS, que é o de oferecer serviços gratuitos de saúde a todas as pessoas.

Diga-se, por oportuno, que, para que haja licitude em tal contratação direta, é mister a plena demonstração da potencialidade do dano e eficácia da contratação para elidir tal risco. O gestor deve demonstrar que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar o risco, além de observar, no que couber, os procedimentos previstos no artigo 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

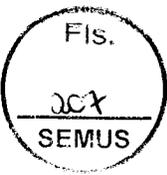
Quanto à emergência que lastreará a dispensa de licitação, o Tribunal de Contas da União – TCU já fixou seu entendimento no sentido de que se deve realizar o procedimento licitatório com a antecedência necessária, de modo a evitar situações em que o atraso do seu início seja a causa para a situação de dispensa (pela emergência), prevista no inciso IV do art. 24, nº 8.666, de 1993. Tais razões foram consubstanciadas, entre outros, nos Acórdãos nºs 347/1994 e 599/2011, ambos emitidos pelo Plenário da aludida Corte.

Av. Dorgival Pinheiro de Sousa, 47 – Centro – Imperatriz-MA CEP: 65903-270 – FONE: (99) 3524-9853

cmsimperatriz@hotmail.com



CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



Assim, quanto à contratação com fulcro na situação de emergência, a E. Corte de Contas Federal possui o entendimento de que havendo a situação de emergência, seja esta, real ou ficta, resultante da inércia ou incúria do gestor, a contratação direta será realizada. No caso da emergência criada, o administrador que não adotou as providências pertinentes deve ser responsabilizado⁴.

Outrossim, no recentíssimo Acórdão nº 513/2013 – Plenário⁵, da lavra da Ministra Ana Arraes, o Colendo TCU sustentou que é incabível a contratação direta pela dispensa de licitação, quando restar caracterizada a “urgência controlada”, que se configura quando a situação de emergência é provocada:

“A ausência ou precariedade de equipamentos e serviços públicos, que podem ser entendidas como ‘urgência controlada’, não caracterizam por si só a imprevisibilidade e a excepcionalidade exigidas para a contratação direta fundamentada no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993, a qual, ainda, deve se restringir aos itens estritamente necessários ao afastamento de riscos iminentes à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.”

E a eminente relatora concluiu seu voto, o qual foi seguido pelo Plenário, asseverando que:

“O enquadramento em situação emergencial tendente a dispensar a realização de licitação deve ser natural, evidente, e não forçado ou provocado (...) a reforma do estádio pode ser considerada como de ‘urgência controlada’, não enquadrável em hipótese motivadora de dispensa e, por tanto, sendo obra licitável. Entender como regular a contratação direta nos casos de ‘urgência controlada’ poderia levar a uma aplicação generalizada da dispensa de licitação sob tal motivação, mormente em um contexto geral de deficiência de equipamentos públicos.” Grifou-se.

Na linha de raciocínio aqui sufragada, constata-se que, para haver respaldo legal, a contratação direta deve se basear em justificativas tanto quanto necessárias sobre a situação de emergência, além de demonstrar, claramente, que tal contratação constitui o meio único e viável para atender, naquele momento, a necessidade da Administração.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos - LLCA prevê ainda, conforme seu art. 55, as cláusulas necessárias que devem constar em todo contrato administrativo, tais como: o objeto, o regime de execução, o preço ajustado e as condições de pagamento, prazos, recursos orçamentários, garantias, direitos e responsabilidades das partes, etc.

Por conseguinte, nesse contrato, conterà: a) o conteúdo mínimo definido no art. 55 que trata das cláusulas obrigatórias para os contratos administrativos; b) as cláusulas exorbitantes do art. 58 que irão caracterizar os contratos administrativos por conferirem à Administração posição de supremacia em relação ao contratado; e c) a formalização e a eficácia dos contratos administrativos, conforme dispõe o art. 61.

O prazo é condição essencial, pois inexistente um objeto específico a ser prestado ou entregue, mas uma sucessão de atos ininterruptos que não se exauram, restando a Administração Pública, observado o prazo máximo de 60 meses, especificar quanto tempo o serviço objeto do contrato será prestado pela mesma empresa, sem realizar-se novo procedimento licitatório.

Assim, a prestação de serviços de execução continuada pode ser contratada com a Administração Pública, não importando se é ou não essencial, ou se sua interrupção seja capaz de provocar danos para a Administração, bastando que seja executado de forma contínua, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

No que pertine a duração dos contratos administrativos, regra geral estes, nos exatos termos do art. 57 da Lei 8.666/93, tem sua vigência adstrita ao exercício do crédito orçamentário ou financeiro.

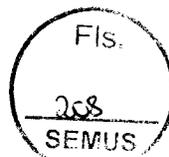
Segundo o princípio da anualidade previsto no art. 165, § 5º da Carta Política de 1988, a lei orçamentária é anual. Assim, o período de vigência do orçamento é denominado exercício financeiro, que por força do art. 34 da Lei nº 4.320/64, coincide com o ano civil, ou seja, 1ª de janeiro a 31 de dezembro.

Por conseguinte, em consonância com o disposto no art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem previa inclusão no Plano Plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

⁴ Cf. Acórdão nº 1599 – Plenário, Acórdão nº 1138 – Plenário e Acórdão nº 3521 – Plenário.
⁵ Julgado em 13 de março de 2013.



CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



Assim, a regra geral estipulada pela norma constitucional é que os contratos administrativos terão sua duração limitada a vigência do respectivo crédito orçamentário. Os investimentos, desde que previstos no Plano Plurianual, poderão ter duração superior a um exercício financeiro.

A duração ou prazo de vigência de um contrato pressupõe o período em que este é capaz de produzir direitos e obrigações para as partes contratantes. Por força do art. 55, início IV da referida Lei, todo contrato administrativo deve, obrigatoriamente, possuir cláusulas que indique o prazo de sua vigência, sendo adstrita ao exercício do crédito orçamentário.

Em obediência ao princípio da anualidade do orçamento, o crédito orçamentário tem vigência durante o exercício financeiro, o que nos induz a conclusão de que independente da data do início do contrato firmando com a Administração Pública e o particular, este vigorará até 31 de dezembro do exercício financeiro em que foi formalizado.

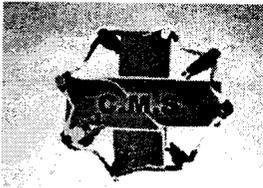
Contudo, cabe salientar que a questão da duração/vigência dos contratos administrativos apresenta distinções conforme a natureza do mesmo. Em se tratando de contratos de execução instantânea ou imediata, em que o contratado deve realizar uma conduta específica e definida, uma vez cumprida a obrigação o contrato se exaure de plano e nada mais pode ser exigido do contratante. Assim ocorre, por exemplo, com um contrato de compra e venda à vista de medicamentos.

Para começar, a difícil tarefa de conceituar o que vem a ser "serviços contínuos", tem ficado a cargo da doutrina administrativista, pois o próprio legislador ordinário silenciou quanto ao assunto.

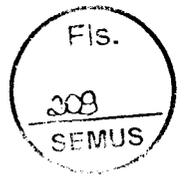
Desnecessário repeti-lo, pois já o fizemos nas linhas adiante. Em segundo lugar, possibilita a lei que o poder público, por critérios de oportunidade e conveniência dos contratos desta natureza. Ademais, deve-se obedecer a certas formalidades, como a previsão no ato convocatório quanto a possibilidade de contrato; a justificativa prévia e por escrito da necessidade.

No caso de dispensa de licitação, ressaltamos as orientações contidas na jurisprudência sobre contratação, exigem-se documentos acostado ao processo no qual destacamos, **em síntese requer e recomenda diligências no intuito consegui-los para melhor subsidiar o processo, os quais seguem abaixo:**

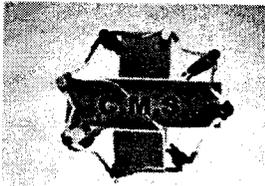
1. Existe um **TERMO DE ABERTURA DE PROCESSO**, folha 01.
2. Consta o Despacho do Secretário autorizando para iniciar o processo, folha 02, datado de 30 de junho de 2017.
3. Existe um memorando n°. **051/2017**, subscrito por Isabel Myriam Pereira Leite Macedo, o que se segue, in verbis (...) solicitar em caráter de urgência, a contratação de empresa para a realização de serviços de manutenção nos equipamentos hospitalares e odontológicos e de lavanderia da Rede Municipal de Saúde, o pedido em questão se baseia nas solicitações - em anexo - do Hospital Municipal de Imperatriz, Hospital Infantil de Imperatriz, SAMU 192, Saúde Bucal Departamento de Atenção Básica, Vigilância em Saúde, Vigilância Sanitária, Unidade Móvel Oncológica e UPA São José, que destacam a necessidade imperiosa d Manutenção preventiva e corretiva nos mais variados equipamentos destes órgãos, sendo que muitos estão em desuso por defeitos passíveis de manutenção e impedem uma melhor prestação dos serviços básicos de saúde por esta municipalidade, situação es que pode causar prejuízos irreparáveis à saúde - e conseqüentemente à vida - da população assistida pela Rede SUS Municipal, que cabe ainda destacar a solicitação do Ministério da Saúde (apensado a este) que faz referência à nossa PROPOSTA N° 00939.023000/1170-02, DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS / MATERIAL PERMANENTE, que encontra-se em situação Diligência, com parecer técnico feito pela Dra. Inácia Eva Martins - SAS/DAE, datado 12 de abril de 2017. Dessa forma, somente estaremos aptos a recebermos recurso federal, emenda parlamentar, para aquisição de novos equipamentos e/ou substituição daqueles em desgaste, após atendermos a referida solicitação que culmina com o pleito acima requerido, encaminhando 3 orçamentos, datado de 29 de junho de 2017, fls. 03/04.
4. Consta a PROPOSTA N° 00939.023000/1170-02, DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS/MATERIAL PERMANENTE, folhas 05/07.
5. Consta o DESPACHO INTERNO N° 019/2017, subscrito por Isabel Myriam Pereira Leite Macedo, folha 08.
6. Consta o ofício n° 362/2017, subscrito por Alexsandro Wanderley Freitas, coordenador do SAMU solicitando reparos e aquisição de equipamentos para as viaturas do SAMU, encaminhado uma relação, folhas 09 a 28.
7. Consta o ofício n° 683/2017, subscrito por Alberto Gomes da Silva diretor do HMI, o que se segue, in verbis (...) solicitar em caráter de urgência, a contratação de empresa para a prestar de serviços de manutenção preventiva e corretiva, bem como reposição de peças dos equipamentos utilizados no Hospital Municipal de Imperatriz e no Hospital Infantil de Imperatriz, tendo em vista a grande quantidade de equipamentos existentes no hospital, datado de 20 de junho de 2017, folhas 29/30.
8. Consta o ofício n° 269/2017, subscrito por Marília Carvalho Costa, Gerente de Enfermagem HMI, solicitar serviços de manutenção e restauração de equipamentos eletrônicos utilizados nesta Unidade Hospitalar, datado de 20 de junho de 2017, folha 31.
9. Consta o ofício n° S/N/HMI, subscrito por Leiane Carreiro Marques, Supervisora da UTI Adulto do HMI, informando que os equipamentos com defeitos e que são de fundamental importância para o melhor funcionamento da UTI adulto, datado de 19 de junho de 2017, folha 32.
10. Consta um documento, subscrito por Tatiane Rodrigues Lopes, informando que o equipamento do bloco cirúrgico com defeito, e que a falta deste pode gerar cancelamento das cirurgias, sem data, folha 33.
11. Consta um documento, subscrito por Layane Mota de Souza de Jesus, informando que o equipamento com defeito, nos postos de



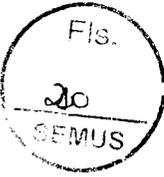
CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



- internação do HMI, datado de 20 de junho de 2017, folha 34.
12. Consta o ofício nº S/N/HMI, subscrito por Eva Rubenita dos Santos Rodrigues, solicitando Manutenção da Balança do setor do Ambulatório das Clínicas, datado de 19 de junho de 2017, folha 35.
 13. Consta o ofício nº S/N/HMI, subscrito por Marcelo Cartaxo Abrante, informando que o equipamento com defeito, no pronto socorro do HMI, sem data, folha 36.
 14. Consta o ofício nº 036/2017, subscrito por Edjane Rodrigues de Miranda diretora do HII, o que se segue, in verbis (...) solicitar em caráter de urgência, a contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, chegando a interromper serviços no Hospital Infantil de Imperatriz, datado de 28 de junho de 2017, folha 38.
 15. Consta o ofício PSB nº 116/2017, subscrito por Pollyanna Pereira Peloso, o que se segue, in verbis (...) solicitar em caráter de urgência, manutenção preventiva e corretiva de equipamentos Odontológicos das Unidade de Saúde e CEO'S, datado de 28 de junho de 2017, folha 39.
 16. Consta o ofício nº 501/2017 DAB, subscrito por Erika Ferreira Tourinho, o que se segue, in verbis (...) solicitar em caráter de urgência, manutenção preventiva e corretiva de equipamentos da Unidade de Saúde Vila Nova, datado de 28 de junho de 2017, folha 40.
 17. Consta o MEMO nº 293/2017, subscrito por Francisco Handson Costa Coelho, o que se segue, in verbis (...) solicitar em caráter de urgência, manutenção preventiva e corretiva de equipamentos da Divisão de Vigilância em Saúde, datado de 28 de junho de 2017, folha 41.
 18. Consta o ofício LIME nº 25/2017, subscrito por Jadson Henrique Sousa Belisário, o que se segue, in verbis (...) justificar a manutenção dos equipamentos do Laboratório de Edemias, datado de 28 de junho de 2017, folha 42/43.
 19. Consta um documento assinado por Alda Emídia Barroso Pinheiro de Sousa, laboratório Municipal DST/AIDS, sem data, folha 44.
 20. Consta o ofício nº 241/2017/VISA/SEMUS, subscrito por Monica Abrante, o que se segue, in verbis (...) solicitar a manutenção dos equipamentos Vigilância Sanitária, datado de 28 de junho de 2017, folha 45.
 21. Consta o ofício nº 052/2017, subscrito por Vilende Batista, o que se segue, in verbis (...) solicitar a manutenção preventiva e corretiva no mamógrafo, datado de 28 de junho de 2017, folha 46.
 22. Consta um levantamento de equipamentos hospitalares e outros, folhas 47 a 106.
 23. Consta uma proposta da empresa "COMARTEC", com o valor de **R\$ 3.981.694,35**, datada de 09 de junho de 2017, folhas 107/117.
 24. Consta uma proposta da empresa "CATHO", com o valor de **R\$ 3.633.512,00**, datada de 12 de junho de 2017, folhas 118/126.
 25. Consta uma proposta da empresa "F. S. ELETROMEDICINA", com o valor de **R\$ 4.491.598,10**, datada de 13 de junho de 2017, folhas 127/140.
 26. Contrato social e documentos pessoais e cartão de CNPJ, folhas 141 a 151.
 27. Um rol de certidões negativas necessárias e atualizadas relativas à regularidade fiscal e trabalhista da contratada, as mesmas exigidas quando da contratação direta, cumprindo os termos do art. 29, da Lei nº 8666/93, folhas 152 a 156 e 161e 163/164.
 28. Consta o Alvará de funcionamento, folha 157.
 29. Consta documento da junta comercial e do CREA-MA, folhas 158/160 e 168 a 170.
 30. Certificado de registro cadastral, folha 162.
 31. *Balço Patrimonial*, folhas 165 a 167.
 32. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA, folha 171.
 33. Nas folhas 172/173, existe um PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADO, assinada por Isabel Myriam Pereira Leite Macedo, datado de 29 de junho de 2017.
 34. Consta uma certidão informando que não existe procedimento licitatório em andamento, assinado por Giovanni Oliveira Nogueira, datado de 05 de junho de 2017, folha 174.
 35. Quanto à disponibilidade de recursos para a contratação, convém ressaltar que há nos autos uma **DECLARAÇÃO**, assinada pela contadora Cláudia Alves de O. Carvalho, afirmando que existe dotação orçamentária para tal contratação, datado de 04 de julho de 2017, folhas 175/176;
 36. Consta um MEMO/GC nº 124/2017, solicitando informações sobre a existência de abertura de procedimento licitatório, datado de 05 de julho de 2017, folha 176; (numeração duplicada)
 37. Consta uma certidão informando que não existe processo licitatório em andamento, folha 177.
 38. Existe uma **JUSTIFICATIVA DE CONTRATAÇÃO**, assinado por Isabel Myriam Pereira Leite Macedo, onde afirma que "(...) departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Imperatriz - SEMUS, no uso de suas atribuições, vem manifestar-se no sentido de justificar a celebração de contrato com empresa especializada para a prestação de serviço de manutenção nos equipamentos hospitalares e odontológicos e de lavanderia da Rede Municipal de Saúde, conforme especificações constantes neste termo, que o contrato a ser celebrado terá valor global de R\$ 3.633.512,00 (três milhões seiscentos e trinta e três mil quinhentos e coze reais). com o prazo de vigência, este vigorara por 180 (cento e oitenta) dias, com início em julho de 2017 ou até conclusão de certame licitatório para contratação dos serviços acima referenciados, que o pedido em questão se baseia nas solicitações - em anexo- do Hospital Municipal de Imperatriz, Hospital Infantil de Imperatriz, SAMU 192, Saúde Bucal, Departamento de Atenção Básica, Vigilância em Saúde, Vigilância Sanitária, Unidade Móvel Oncológica e UPA São José, que destacam a necessidade imperiosa de manutenção preventiva e corretiva nos mais variados equipamentos destes órgãos, sendo que muitos estão em desuso por defeitos passíveis de manutenção e impedem uma melhor prestação dos serviços básicos de saúde por esta municipalidade, situação está que pode causar prejuízos irreparáveis à saúde - e consequentemente à vida- da população assistida pela Rede SUS Municipal, ainda destacar a solicitação do Ministério da Saúde (apensado a este), que faz referência à nossa PROPOSTA Nº 00939.023000/1170-02, DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS / MATERIAL PERMANENTE, que encontra-se em situação de Diligência, com parecer técnico feito pela Dra. Inácia Eva Martins - SAS/DAE, para atender as necessidades da Rede Municipal de Saúde, páginas 178 a 181 e datado de 07 de julho de 2017.
 39. Consta a planilha de custo unitário, folhas 182/183.
 40. Consta a MINUTA DO PLANO OPERATIVO folhas, 184 a 187.
 41. MINUTA DO CONTRATO, folhas 188 a 194.



CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



42. Parecer do setor jurídico favorável sobre a juridicidade e legalidade do processo, caracterizando as razões da dispensa da licitação, datado de 14 de julho de 2017, folhas 195 a 202.
43. Certificado de FGTS, folha 203.

Dessa forma, resta evidenciado a possibilidade de o Município proceder com a contratação em tela, fazendo uso da dispensa da Licitação, na forma do art. 24, IV da Lei n.º 8.666/93, com a finalidade de não prejudicar aqueles cidadãos que estão necessitando de tratamento médico.

Frisa-se, no entanto, que a necessidade de observar, quando da contratação com dispensa, o valor do serviço que está sendo praticado no mercado, bem como, as condições constantes no edital da licitação frustrada. Segue abaixo, o entendimento do Tribunal de Contas da União, em caso análogo, verbis:

Ementa: Licitação Fracassada – itens sem interessados.

TCU decidiu: “... **uma vez compridas todas as formalidades legais pertinentes que garantam a ampla participação dos licitantes na alienação de materiais e equipamentos, divididos por itens ou unidades autônomas, na modalidade concorrência, se ainda assim, não acudirem interessados para todas as parcelas ofertadas, é cabível a aplicação do disposto no art. 24, inciso V, da Lei n.º 8.666/93**, para venda dos itens e unidades remanescentes, mantidos todos os critérios de habilitação, preço mínimo e demais condições fixadas no edital que deu início ao certame, limitada a dispensa de nova licitação ao prazo máximo de sessenta meses.” Fonte TCU. 016.731/95-6. Decisão n.º 655/1995 – Plenário.

Outrossim, convém mencionar, que a dispensa da licitação, não implica dizer, que o Município poderá contratar pessoas jurídicas sem fazer qualquer exigência, mesmo porque a Constituição Federal Brasileira, em seu art. 195, §3º veda a contratação de pessoas jurídicas que tenham débito com o sistema de Seguridade Social.

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 para a dispensa, poderá, em sequência, o gestor público, proceder à contratação direta.

A dispensa para os casos de emergência ou calamidade pública do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, e a mudança jurisprudencial do Tribunal de Contas da União.

O artigo 24, da Lei de Licitações e Contratos Públicos prevê, em seu inciso IV, a possibilidade de dispensa de 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”.

Essa premissa de que “as hipóteses de dispensa de licitação devem ser interpretadas restritivamente”⁶ é fundamental para que logo mais adiante possamos analisar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto à hipótese de dispensa nos casos de situações emergenciais ou calamitosas.

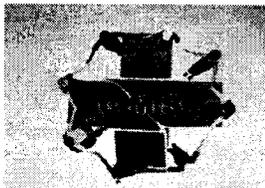
Porém, e quanto à delimitação conceitual das situações inculpidas no aludido dispositivo, é preciso se perceber que o escopo do inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93 é tutelar a Administração Pública quando não se vislumbrar efetividade de qualquer contratação por processo licitatório devido à iminente situação de calamidade ou de emergência que esteja instaurada.

De tal modo, não pode o agente público justificar toda e qualquer situação como emergencial ou calamitosa para que seja realizada contratação direta por parte da Administração, devendo a situação de emergência ou de calamidade ser difusamente percebida como anormal ou extraordinária.

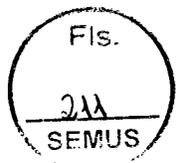
O estado de **calamidade pública** está definido pelo Decreto nº 7.257, de 4-8-10, que regulamenta a Medida Provisória nº 494, de 2-7-10 (convertida na Lei nº 12.340, de 1º-12-2010), para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC artigo 2º define a **situação de emergência** como “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido” (inciso III); e **estado de calamidade pública** “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido” (inciso IV)⁷.

⁶ CUNHA, Bruno Santos; TELES DE CARVALHO, Thiago Mesquita. *Súmulas do TCU*. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 52.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 393.



CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



Como já demonstrado, a interpretação das hipóteses de dispensa trazidas pela legislação devem ser manejadas restritivamente, sob pena de serem vilipendiados os princípios basilares da atuação administrativa. A doutrina, então, tem assinalado que “compõe a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação”¹², de modo que a utilização do dispositivo legal em apreço para fins de dispensa de licitação deve ser calcada na observância de determinados requisitos.

Como se vê, a Lei foi deveras minuciosa e reticente, recheando o dispositivo com requisitos e elementos condicionadores que restringem a utilização dessa hipótese de dispensa, demonstrando certa desconfiança do legislador em relação ao administrador.

Seriam os requisitos: 1. Urgência no atendimento da situação emergencial ou calamitosa; 2. Possibilidade de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, serviços ou bens públicos ou particulares.

Seriam os elementos condicionadores: 1. Dispensa apenas para contratações relacionadas ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa; 2. Prazo máximo de 180 dias, ininterruptos e consecutivos, contados da ocorrência da emergência ou da calamidade; 3. Vedação à prorrogação contratual⁸.

O próprio Tribunal de Contas da União, em orientações anteriores, asseverava que “a contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor”⁹.

Historicamente, então a Corte de Contas defendia que era “incabível a aplicação do art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 a situações de emergência resultantes da falta de planejamento, incúria ou inércia administrativa”¹⁰, restando, por muito tempo pacífico o entendimento de que “a falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial”¹⁰.

Veja-se, ademais, que as recomendações do TCU eram no sentido de que não se procedesse à dispensa licitatória pela mera atuação omissa do administrador em não se preparar para uma determinada situação:

[...] atente para o fato de que a dispensa de licitação para serviços regulares da entidade [...] com base em situação de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), que, no entanto, resultou de inércia ou omissão administrativa na adoção tempestiva de providências voltadas para a realização de procedimento licitatório ordinário, não é admitida pela jurisprudência desta Corte, podendo sujeitar o responsável às sanções previstas em lei;¹¹

Para a realização da contratação emergencial, prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, deve ficar demonstrada a concreta potencialidade do dano, devendo a contratação direta ser via adequada e efetiva para eliminar o risco, não derivando de eventual desídia do administrador.¹²

Em suma, o TCU se coadunava com o que ensinava a doutrina, reservando a utilização da dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93 apenas para casos outros que não a omissão do administrador público, em tratar de uma iminente situação calamitosa.

Por fim, e segundo atualmente se tem visto nas decisões da Corte de Contas, o administrador que der causa à dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, IV, da Lei n. 8.666/93, poderá proceder à contratação direta, mesmo que, e em situação jurídica inafastável, venha a ser responsável pela sua omissão e falta de planejamento¹³.

Atualmente, portanto, entende-se que a emergência provocada enseja a responsabilidade do agente público que a causou, mas, com vistas a tutelar o interesse público em resolver a situação emergencial ou calamitosa, poderá, a Administração Pública, sanar a situação mediante a dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93.

Desde que caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens do erário público ou de particulares que estejam sob sua guarda, 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**, ou seja, mesmo que hipoteticamente a Município firmasse um contrato com validade de 90 dias, com base neste dispositivo, impedido está o seu gestor de prorrogá-lo por mais noventa.

8 LOPES DE TORRES, Ronny Charles. **Leis de licitações públicas comentadas**. Salvador: JusPodivm, 2010. p. 194.

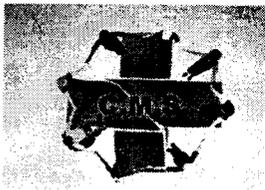
9 TCU, Acórdão 3267/2007, Primeira Câmara, Sessão 16/10/2007.

10 TCU, Decisão n. 300/1995, Segunda Câmara, Dou 28/9/1995.

11 TCU, Acórdão 1.327/2007, Plenário, Dou 6/7/2007.

12 TCU, Acórdão 3.153/2006, Segunda Câmara, Dou 31/10/2006.

13 No mesmo sentido, válida a leitura da Orientação Normativa n. 11 de 1/4/2009, da Advocacia Geral da União: “A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.



CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO



O processo de dispensa deverá ser instruído, no que couber, com: A caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa; A razão da escolha do fornecedor ou executante; A justificativa do preço.

Deve-se observar também: A situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública não tenha sido originada de falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, isto é, que ela não possa ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

Existia urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar riscos de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

Que o risco, além de concreto e efetivamente provável, mostre-se iminente e especialmente gravoso; 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 para afastar o risco iminente detectado.

Assim, a razão para a necessidade de análise do preço ganha importância especialmente **considerando a vedação de utilização de recursos federais em vez de municipais** no pagamento de complementação de valores cobrados acima dos incluídos na Tabela Unificada do Sistema Único de Saúde.

Entendemos que não sendo possível a realização de nova licitação, como já trazido, pode a gestão optar, em absoluto caráter transitório pela contratação direta em casos excepcionais.

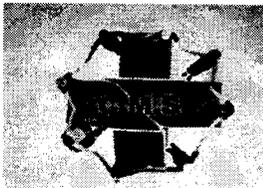
A Portaria n°. 1.034, de 5 de maio de 2010 do Ministério da Saúde, que dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do SUS, afirma que Os contratos e convênios firmados entre instituições privadas de assistência à saúde contratadas ou conveniadas, e que o gestor estadual ou municipal, tendo elaborado um Plano Operativo para os serviços públicos de saúde, poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde desde que atenda alguns requisitos e condições para tal.

Todavia encontramos nos presentes autos o referido plano, mais nenhum documento que apresente ações, serviços, atividades, metas quantitativas e qualitativas e indicadores a serem pactuados entre esta gestão e a pretensa empresa prestadora de saúde, de acordo com a Portaria n°. 1.034, de 5 de maio de 2010 do Ministério da Saúde.

Todas essas providências se revestem de natureza acauteladora para o Poder Público, que não pode (ou não deve) entabular e formalizar negócio jurídico sem razoável ateste de segurança jurídica **recomendamos que todas as xerox anexadas aos autos sejam autenticadas** por um Cartório de Notas ou por um servidor como reza o artigo 32, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, levando em conta, que a autenticação do documento por servidor da Administração só teria efeito para esta finalidade, isto é, qualquer documento autenticado por servidor só produz seus efeitos no âmbito da Administração à qual pertença o servidor (que autenticou o documento) e exclusivamente para o processo licitatório específico em que foi requisitada a autenticação.

Com relação à minuta trazida à colação para análise, considera-se que a mesma reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie, razão pela qual passamos a conclusão deste parecer.

Por derradeiro, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Assim, naquilo que pertine à matéria da consulta da CMS, vale desde logo destacar que as deliberações dos conselhos podem ser, em regra, de três naturezas,



CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE IMPERATRIZ – MARANHÃO

Fis.
213
SEMUS

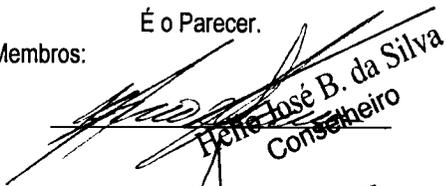
quais sejam: opinativa, deliberativa ou de controle, naturezas essas que são ditadas, por óbvio, pela legislação de regência de cada conselho.

É de fixarmos, por oportuno, que a análise dos fatos se deu com base em documentação acostada aos autos do Processo pelo departamento de Licitação e contratos, deixando desde já registrado que, diante da análise do referido Processo, realizado por esta assessoria, até o presente momento, não restou registrada qualquer irregularidade formal, dentro do procedimento, a ser apontada nos autos.

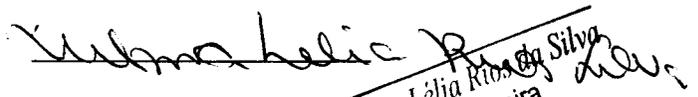
Nessa linha de intelecção, opinamos que este parecer juntamente com o processo, seja encaminhado ao Gabinete da Secretária Municipal de Saúde para apreciação e deliberação final, com a ressalva de que sejam cumpridas as recomendações apresentadas nesta manifestação, tendo em vista que FICA A CARGO DO ORDENADOR DE DESPESAS A DECISÃO FINAL, fazendo-se a ressalva de que o Departamento de Licitação e contratos cumpra com todas as diligências e recomendações, a fim de atender o Princípios da Transparência, Isonomia e Moralidade exigidos pela Lei 8.666/93, com a ressalva de que sejam cumpridas as recomendações apresentadas nesta manifestação.

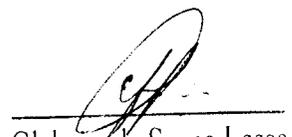
É o Parecer.

Membros:


José B. da Silva
Conselheiro


Wanderson Moreira da Silva
Conselheiro


Vilma Lélia Rios da Silva
Conselheira


Glebson de Sousa Lessa
Assessor Jurídico do CMS