

**Objeto:** *CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE GERADOR E EQUIPAMENTOS MÉDICO-HOSPITALARES PARA O FUNCIONAMENTO DA UNIDADE DE SUPORTE AO COVID-19 (UPA LAGOA SECA) E ATENDER NECESSIDADES DE AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DO NOVO CORONAVÍRUS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE SAÚDE.*

### **Dispensa de Licitação nº. 04/2020-SESAU**

Tendo em vista situação de calamidade pública que incorre o Município de Juazeiro do Norte/CE, diante do caráter de urgência relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da COVID-19, conforme as medidas da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, alterada pela medida provisória nº 926/2020; decretos estaduais nº 33.510, de 16 de março de 2020, e nº 33.519, de 19 de março de 2020; decreto legislativo nº 545, de 08 de abril de 2020, e decretos municipais nº 505, de 17 de março de 2020, e nº 525, de 12 de maio de 2020.

A presente Dispensa de Licitação se justifica por se tratar de serviços essenciais, que a secretaria de saúde não dispõe licitados no momento, mas que precisam ser contratados de imediato para equipar e garantir o pleno funcionamento da Unidade de Suporte ao Covid-19, que será criada no município de Juazeiro do Norte/CE no prédio da UPA Lagoa Seca - Rua Dr. Belém, S/n, bairro lagoa seca.

Frisamos que a contratação de serviços de locação de gerador e equipamentos médico-hospitalares não podem aguardar, sob pena de incorrer em infração a uma série de preceitos constitucionais, tais como a continuidade dos serviços públicos essenciais e direito à saúde, bem como de incorrer no aumento do número de óbitos e casos confirmados de contaminação por Covid-19 no município de Juazeiro do Norte/CE pela ausência de leitos de UTI/Enfermaria que recebam, isolem e tratem os pacientes.

Contudo, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Juazeiro do Norte/CE, vem abrir o presente processo de **Dispensa de Licitação**, a pedido do gestor da Secretaria Municipal de Saúde, para contratação das empresas: (1) CÍCERO HENRIQUE PEREIRA DE MENEZES – CNPJ Nº 27.937.821/0001-05, e (2) ALFA CONSTRUÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI-ME – CNPJ Nº 24.362.938/0001-10, para prestação de serviços de locação de gerador e equipamentos médico-hospitalares visando subsidiar as ações e medidas de enfrentamento do novo coronavírus (Covid-19) através da abertura e aparelhagem da Unidade de Suporte ao Covid-19.

### **JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus. A ESPII é considerada, nos termos do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido à disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”.

Em 6 de fevereiro de 2020 foi realizada publicação da Lei nº 13.979, de, que "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019", está instruindo processo de DISPENSA de LICITAÇÃO para contratação desses serviços conforme artigo 4º da referida lei.

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

Até 03 de maio de 2020 foram confirmados no mundo 3.349.786 confirmados (82.763 novos em relação ao dia anterior) e 238.628 mortes (8.657 novas em relação ao dia anterior).

O Brasil confirmou 310.921 casos e 20.082 mortes acumulados até o dia 21 de maio de 2020, enquanto que o Estado do Ceará confirmou 52.750 casos e 2.874 óbitos, e o Município de Juazeiro do Norte/CE registrou 110 casos confirmados e 09 óbitos.

Em virtude da pandemia do novo corona vírus Covid-19 que disseminou pelo o mundo inteiro, houve a necessidade dos municípios brasileiros estabelecerem estratégias assistenciais em seus territórios, e muitos decretarem situação de emergência.

LOGO:

CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Estado, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a Lei nº 8.080 de 19 de Setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes;

CONSIDERANDO a Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (2019-nCoV);

CONSIDERANDO que o Governo do Estado do Ceará por meio do decreto nº33.510, de 16 de março de 2020, e o decreto de nº33.519, de 19 de março de 2020, decretou situação de emergência em saúde, devido ao aumento de casos suspeitos e a confirmação de contaminação pelo Covid-19 no estado Ceará, dispondo de medidas para o enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que o art. 2 do Decreto Municipal Nº 505, de 17 de março de 2020, prevê que "Caberá a Secretaria Municipal de Saúde de Juazeiro do Norte articular ações e serviços de saúde voltados à contenção da situação de emergência disposta neste Decreto, competindo-lhe, em especial a coordenação das ações de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19), facultada a adoção das seguintes medidas, sem prejuízo de outras que se façam necessárias".

CONSIDERANDO que se faz necessária não só a continuidade dos trabalhos de enfrentamento da disseminação do novo coronavírus designada pelo Decreto Municipal nº 505, de 17 de março de 2020, e pelo Decreto Municipal nº 507, de 23 de março de 2020, mas como a intensificação das medidas de combate previstas no Decreto Municipal nº 525, de 12 de maio de 2020;

CONSIDERANDO o estado de calamidade pública no Município de Juazeiro do Norte/CE reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio do Decreto Legislativo nº 545, de 08 de abril de 2020, em virtude do cenário de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus;

CONSIDERANDO que o art. 4 da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe que a administração pública poderá dispensar licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;

CONSIDERANDO a situação excepcional em que estamos vivendo, a exigir das autoridades públicas ações mais restritivas no sentido de barrar o avanço da disseminação da doença, preservando a saúde da população, sobretudo das pessoas mais vulneráveis pela contaminação;

CONSIDERANDO que o número de leitos de UTI na rede pública de saúde do Município de Juazeiro do Norte/CE está se tornando insuficiente para comportar o crescente e imensurável número de casos confirmados da doença no município, cabendo a administração pública tomar medidas urgentes para abrir novas unidades para suporte ao Covid-19.

CONSIDERANDO que a Unidade de Suporte ao Covid-19 funcionará provisoriamente até que cesse o período de pandemia, garantido a assistência ambulatorial bem como o internamento e tratamento de casos suspeito e/ou confirmados de COVID-19 de baixa e média complexidade.

CONSIDERANDO que a gestão e operacionalização da unidade será feita de forma direta, através da Secretaria Municipal de Saúde, após ter sido deflagrado fracassado o Chamamento Público nº 04/2020-SESAU, e terá como princípio norteador, os fluxos e protocolos do Ministério da Saúde para acompanhamento e tratamento ao Novo Corona vírus.

CONSIDERANDO que foi realizada pesquisa de mercado para verificar o valor estimado da referida contratação limitada à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência;

A presente Dispensa de Licitação se justifica por se tratar de serviços essenciais, que a secretaria de saúde não dispõe licitados no momento, mas que precisam ser contratados de imediato para equipar e garantir o pleno funcionamento da Unidade de Suporte ao Covid-19, que será criada no município de Juazeiro do Norte/CE no prédio da UPA Lagoa Seca - Rua Dr. Belém, S/n, bairro lagoa seca.

Com fundamento no texto acrescido pela Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020:

*“Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:*

- I - ocorrência de situação de emergência;*
- II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;*
- III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e*
- IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.*

Para tanto sabe-se que:



**a) Quanto a ocorrência de situação de emergência:**

O município de Juazeiro do Norte/CE, em estado de calamidade pública reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará por conta da pandemia do Novo Coronavírus, e atualmente sendo o município com maior número de casos confirmados pela Covid-19 na macrorregião do Cariri (vide imagem abaixo), a administração pública não pode negligenciar a ponto de esperar decorrer o prazo de tramitação legal de procedimento licitatório, uma vez que esta opção leva, no mínimo, 15 dias úteis para efetuar a contratação, contados da solicitação do gestor para abertura de certame, sem mencionar o prazo para início e execução dos serviços. Com isso, faz-se necessário tomar providências de imediato, para não comprometer as condições e realizações dos diversos serviços prestados pela Secretaria de Saúde.



Como já enfatizamos, estes serviços são de suma importância para a municipalidade, haja vista que asseguram a abertura, aparelhagem e funcionamento da Unidade de Suporte ao Covid-19 através da disponibilização de novos leitos de assistência ambulatorial bem como o internamento e tratamento de casos suspeito e/ou confirmados de COVID-19 de baixa e média complexidade, estes que não param de crescer e cada vez mais ocupam os leitos existentes na rede pública de saúde. Assim, a administração lança mão de uma prerrogativa que a lei seguramente lhe assiste, para suprir de imediato uma demanda de natureza urgente, a bem da continuidade dos serviços públicos essenciais, inadiáveis e de responsabilidade do Município.

Quanto à necessidade do enquadramento legal, segundo o administrativista Antônio Carlos Cintra do Amaral diz, “*in verbis*”:

*“...a emergência e, a nosso ver caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de qual modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas.” (obra cit. , Ulisses Jacoby Fernandes).*

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles, afirma que:

*“... a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa de licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a administração visa corrigir, ou como prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública, e que a anormalidade ou o risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento” (In Licitação e contrato Administrativo, 9ª Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo: 1990, p. 97)*

Ressalta-se que o Governo do Estado do Ceará, por meio do decreto nº33.510, de 16 de março de 2020, assim como o Município de Juazeiro do Norte/CE, por meio do Decreto Municipal nº 505, de 17 de março de 2020, decretaram situação de emergência em saúde, em decorrência do novo coronavírus (COVID-19).

Nos casos de emergência, há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público. Muitas vezes, o administrador opta pela dispensa, posto que, como afirma o ilustre Marçal Justen Filho, **“in verbis”**:

*“a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.”*

É de se inferir das transcrições acima que a dispensa de licitação só deve ocorrer por razões de interesse público, como no caso em análise. Obviamente, nesses casos, a realização da licitação viria tão somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame nos casos expressamente previstos. Para tanto, trazemos entendimento baseado também em jurisprudência do TCU sobre o assunto:

*“7. Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não. Ao comentar referido dispositivo legal, leciona o saudoso Administrativista Hely Lopes Meirelles (in Licitação e Contrato Administrativo, 10ª edição, Editora Revista dos Tribunais, 1991): **A emergência que dispensa licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Situação de emergência é, pois, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas. A emergência há que ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado.” Acórdão n.º 1138/2011-Plenário, TC- 006.399/2008-2, rei. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011 (negrito nosso)***

Ora, a semelhança com o caso em tela é latente, o Sr. Antônio Lucifilton de Souza Macêdo, Secretário Municipal de Saúde, frente ao surgimento da pandemia do novo Coronavírus (Covid-

19), não pode deixar de tomar as devidas medidas preventivas e de enfrentamento ao vírus, permitindo que os municípios tenham acesso aos serviços públicos de saúde quando contraída a doença.

**b) Quanto a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;**

Doravante, iniciaremos a dissertação acerca do instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Para Justen Filho (2002, p. 234),  
*a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.*

Segundo o autor, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser classificadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo: a) custo econômico da licitação; b) custo temporal da licitação; c) ausência de potencialidade de benefício; e d) destinação da contratação (JUSTEN FILHO, 2002).

A dispensa por “**emergência**”, pois, encontra-se respaldada no seu custo temporal, uma vez que a demora no atendimento de algumas situações pode acarretar danos irreversíveis para a sociedade e para o Município.

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

No caso do Município de Juazeiro do Norte/CE, ocorre duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

*[...] 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 o menor suas consequências lesivas à coletividade. (...) Calamidade pública é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde públicas, os bens particulares, o*

*transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281, grifo do autor).*

A calamidade pública, pois, é um caso especial de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades básicas. Deve ser reconhecida e declarada pelo poder público, através de decreto do Executivo, delimitando a área flagelada e determinando tanto as medidas a serem tomadas como as autoridades incumbidas de tal papel, para que fiquem habilitadas a realizar obras, serviços e compras com dispensa de licitação. (MEIRELLES, 2007)

Manifestando-se sobre a matéria, Fernandes (2000, p. 313) ensina que:

*[...] para melhor explicitação do assunto, seria conveniente distinguir caso de emergência da situação de emergência, empregando o primeiro termo para a avaliação restrita a órgão ou entidade, e o segundo para o que o Decreto referido entende como a circunstância que deve ser formalizada por um ato administrativo – portaria ministerial. [...]*

Ademais, segundo o magistério de Meirelles,

*[...] a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública em que a anormalidade ou risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, grifo do autor).*

Como se vê, para que a hipótese de emergência possibilite a dispensa de licitação, não basta que o gestor público entenda dessa forma. Necessário se faz a comprovação da situação emergencial, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto.

A dispensa por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para debelar ou, pelo menos, minorar as consequências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral:

*“... A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência. (AMARAL, 2001:4).*

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra “emergência” e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo “emergência” diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma “situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente”. (FERREIRA, 1989, p. 634).

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for

mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Segue a definição de Marçal Justen Filho:

*No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (JUSTEN FILHO, 2002:239).*

Examinando de forma perfunctória essas conceituações, poderíamos concluir que o simples argumento da urgência sempre poderia ser alegado e a regra de dispensa sempre utilizada, mas não se pode olvidar que este instituto é a exceção e não a regra. Assim, este dispositivo deve ser interpretado como os casos onde o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção da medida indispensável para evitar danos irreparáveis. Essa atividade acautelatória é de interesse público. Portanto, é o interesse social, e não o da Administração, que é determinante para a não realização de licitação.

Impende destacar, neste ponto, a distinção entre dois institutos bem próximos, quais sejam urgência e emergência. Conforme nos ensina o prof. Caldas Furtado,

*[...] não se pode confundir urgência com emergência; esta última combina urgência com imprevisibilidade. Qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam tomadas no tempo certo. (FURTADO, 2009:147).*

Ou seja, esse conceito de emergência capaz de justificar a dispensa do procedimento licitatório deve estar respaldado em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado.

Levando em consideração que o município: (1) começou enfrentando uma situação de emergência, declarada por meio do Decreto Municipal nº 505, de 17 de março de 2020, e logo passou para um estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo nº 545, de 08 de abril de 2020; (2) saltou de 20 casos confirmados no dia 03/05/2020 para 420 casos no dia 02/06/2020; (3) que a curva epidemiológica cresce aceleradamente; (3) que já se somam 17 óbitos por conta do vírus em apenas um mês; (4) que nos dias atuais existem 219 pacientes confirmados com Covid-19 em isolamento domiciliar, mas que precisam de local apropriado para supervisão e monitoramento da Secretaria de Saúde, sem que haja o risco de contaminação dos familiares ou descumprimento ao isolamento; e (5) que não se pode prever como será a reação do vírus no organismo de cada paciente em isolamento domiciliar, entretanto, a administração pública precisará ter disponibilidade de leitos suficientes para atender os pacientes em eventuais casos de agravamento da doença, caracteriza-se o pronto atendimento da situação de emergência.





Boletim epidemiológico do Município de Juazeiro do Norte/CE em 03/05/2020, segundo SESAU/JN



Boletim epidemiológico do Município de Juazeiro do Norte/CE em 02/06/2020, segundo SESAU/JN



## Número acumulado de casos confirmados, segundo data do resultado do exame

\*Número de casos confirmados com data do resultado do exame não informada: 3



Curva epidemiológica de Juazeiro do Norte/CE, segundo IntegraSUS do Governo do Estado

### c) Quanto a existência de risco a segurança de pessoas;

É cediço que as compras e contratações de serviços públicos, via de regra, devem ser precedidos por licitação, garantindo a efetividade dos princípios regeadores da matéria, principalmente os da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência (art. 37, XXI, da CF/88).

Contudo, o mesmo dispositivo constitucional, faz ressalva às situações previstas em lei, que por suas peculiaridades, dispensam a instauração de procedimento de licitação, que diante de razões técnicas, por fato de exclusividade ou por necessidade de atendimento a uma situação qualquer, faz necessária a contratação de forma a dar continuidade ao serviço considerado essencial, no caso vertente, os elencados no inciso II do art. 10 da Lei 7.783, de 28 de junho de 1989.

Assim, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93, aponta uma possibilidade de dispensa de licitação para os 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.

Além disso, o surgimento do Covid-19 fez ser sancionada a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. O seu art. 4º, traz que é dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e

insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

Seguindo a iniciativa e preocupação nacional com a disseminação da pandemia, foi promulgado o Decreto Estadual Nº 33.510, de 16 de março de 2020, que decreta situação de emergência em saúde e dispõe sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus, e o Decreto Estadual Nº 33.519, de 19 de março de 2020, intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo coronavírus.

Semelhante ao Governo do Estado do Ceará, o poder executivo municipal de Juazeiro do Norte/CE promulgou o Decreto Municipal Nº 505, de 17 de março de 2020, que traz no seu art. 2º que *“Caberá a Secretaria Municipal de Saúde de Juazeiro do Norte articular ações e serviços de saúde voltados à contenção da situação de emergência disposta neste Decreto, competindo-lhe, em especial a coordenação das ações de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19), facultada a adoção das seguintes medidas, sem prejuízo de outras que se façam necessárias”*.

Então:

CONSIDERANDO a situação excepcional em que estamos vivendo, a exigir das autoridades públicas ações mais restritivas no sentido de barrar o avanço da disseminação da doença, preservando a saúde da população, sobretudo das pessoas mais vulneráveis pela contaminação;

CONSIDERANDO o crescente aumento no Estado do Ceará (2º Estado do Brasil) e no Município de Juazeiro do Norte (1º município da macrorregião do Cariri) no número de casos de pessoas infectadas pelo novo coronavírus;

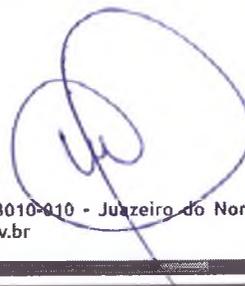
CONSIDERANDO que, para conter esse crescimento, é de suma importância a diminuição, ao máximo, da circulação de pessoas no território estadual e municipal;

CONSIDERANDO ser a vida do cidadão o direito fundamental de maior expressão constitucional, sendo obrigação do Poder Público, em situações excepcionais, agir com seu poder de polícia para a proteção desse importante direito, adotando todas as ações necessárias, por mais que, para tanto, restrições a outros direitos se imponham;

CONSIDERANDO a recomendação expedida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, prevendo uma série de medidas já adotadas por inúmeros países no esforço mundial de combate ao surto da doença;

CONSIDERANDO que o coronavírus é um novo vírus contagioso e ainda há muito a ser descoberto sobre ele, e que o contrário daqueles que causam a gripe comum, não há pré-imunidade conhecida, vacina ou tratamento específico e presume-se que todas as pessoas sejam suscetíveis a ele.

CONSIDERANDO que a sobrecarga dos sistemas de saúde vem se mostrando um dos maiores impactos da nova doença, mesmo em países com estruturas médicas robustas, enquanto que em países com estruturas fragilizadas por falta de investimento, como o Brasil, o peso sobre as equipes e instalações médicas pode ter resultados ainda mais devastadores;



CONSIDERANDO que os coronavírus são uma grande família de vírus que causam doenças que variam do resfriado comum a doenças mais graves, como a Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS-CoV) e a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV)

Assim, prestar tais serviços, para que não falte o atendimento básico à população, muito mais do que uma mera obrigação da Administração, constitui um dever inarredável. Ocorre, que ainda não foi deflagrado nenhuma modalidade licitatória que tem por objeto a **CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE GERADOR E EQUIPAMENTOS MÉDICO-HOSPITALARES PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE.**

Percebe-se, pela simples leitura das razões apresentadas pela Secretaria de Saúde, que com a inexistência de contrato e, considerando que os serviços podem não ser realizados caso não seja efetivada a presente Dispensa, sendo que os serviços de saúde para o enfrentamento ao vírus não devem ser interrompidos neste momento de pandemia e calamidade pública, e por serem públicos e fundamentais para a prestação de assistência médico-hospitalar, são essenciais e inadiáveis.

Assim, não realizar a referida contratação se faz necessária para que não falte o atendimento básico à população, muito mais do que uma mera obrigação da Administração, constitui um dever inarredável.

Em circunstâncias como essas, não pode o apego à legalidade estrita impedir a adoção de soluções extraordinárias, embora consentâneas ao regime jurídico de Direito Público. Além de sedimentar o princípio da legalidade como mandamento de juridicidade administrativa, o agir administrativo, para que seja válido e eficaz em consonância com o modelo de desenvolvimento fixado pela Constituição de 1988, **depende de um comprometimento com o enfrentar dos paradoxos que a realidade empírica, complexa, possa demandar.**

Impõe-se ao intérprete e demais agentes envolvidos na atuação pública, um compromisso inafastável com o dever de uma gestão eficiente e, com todos os desafios que sua escorreita consideração pressupõe.

É o que pondera Marçal Justen Filho quando explica não ser *“viável afastar o cabimento de soluções definitivas e completas por meio de contratações emergenciais. Poderá configurar-se, no caso concreto, um imperativo de racionalidade no uso dos recursos públicos. Imagine-se uma catástrofe que acarrete a destruição de um certo equipamento. Admitir-se-á a contratação emergencial restrita a uma solução paliativa se tal for suficiente e adequado e, mais ainda, economicamente vantajoso”*. (Grifamos.)

E continua o autor:

*“Ou seja, não se pode impor à Administração Pública que mantenha uma atuação precária e onerosa, potencialmente apta a desencadear outros prejuízos, somente em homenagem à natureza limitada das contratações emergenciais”*.

Desta maneira, tendo surgido concretamente uma situação emergencial, imprevisível e imensurável, **por motivos alheios à vontade da Administração**, se faz mais que necessária a realização de processo de Dispensa, para garantir as atividades essenciais de enfrentamento ao Covid-19, desta forma sendo inviável a paralização das atividades realizadas pela Secretaria de

Saúde e arriscado não contratar os equipamentos necessários para abrir esta nova unidade de suporte aos pacientes com covid-19.

**d) Quanto a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.**

Destaca-se os subitens 5.2 e 5.3 do Termo de Referência Simplificado apresentado pela Secretaria de Saúde do Município de Juazeiro do Norte/CE, onde podemos observar de forma clara, que o prazo de execução dos serviços restringe-se a 03 (três) meses, ou seja, somente para o período julgado como necessário pelo ordenador de despesas para atender à situação de emergência, podendo ser prorrogados os prazos de execução e vigência contratuais enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública, conforme prevê art. 4º-H da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/93. Para tanto, respeita a legislação vigente. Vejamos:

*5.2. O prazo de execução dos serviços será de até 03 (três) meses, contados a partir da data da emissão da Ordem de Serviços, podendo ser prorrogada, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional, declarada por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Sr. Ministro de Estado da Saúde, nos termos do artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/93.*

*5.3. O prazo de vigência do contrato será de até 06 (seis) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública, conforme prevê art. 4º-H da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.*

No que se refere a comprovação da parcela necessária para atendimento da situação de emergência, as quantidades dos serviços a serem contratados foram apresentadas com base em estimativas técnicas da Secretaria Contratante, constantes nas Solicitações de Despesas e Termo de Referência encaminhados pelo gestor da pasta.

A dispensa de licitação por emergência somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelá-lo. Nesse sentido, nasce a obrigação da Administração compor o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas.

Sendo assim, aduz Marçal Justen Filho:

*Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos. Mas não haverá cabimento em promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco. (JUSTEN FILHO, 2002: 240).*

Como dito acima, a contratação nestes casos necessita de prévia e ampla justificativa, não apenas sobre a emergência, mas também acerca da plena viabilidade do meio pretendido para atendimento da necessidade pública. A Administração deve proceder à solução compatível com a real necessidade que conduz à contratação.



### DEMAIS PRESSUPOSTOS PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL:

A contratação direta nos casos de emergência decorrente do coronavírus deve ser utilizada pela Administração quando restarem presentes todos os pressupostos constantes do art. 4 da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, sendo ainda fundamental a apresentação de razão da escolha do fornecedor ou executante, como condição para a eficácia do processo administrativo correspondente.

A Administração, pois, após a verificação dos pressupostos que caracterizam a situação emergencial, deve escolher, para contratação direta (desde que possua dotação orçamentária), executante que possua capacidade jurídica e regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico financeira compatíveis com as exigências do objeto a executar. Apresentar-se-á a razão da escolha do fornecedor ou prestador de serviços, podendo ser que alguns valores sejam sacrificados em prol de outros. Conforme Antônio Carlos Cintra, isso se deve ao fato de que:

*[...] o executante há que ser de absoluta confiança. Já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar, a confiabilidade se torna mais importante, exatamente porque diante de caso excepcional também excepcional deve ser a confiabilidade. Ao dispensar a licitação para uma contratação, com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social subjacente, apesar da medida excepcional tomada. (AMARAL, 2001: 5).*

Quanto á justificativa do preço, necessário se faz que o órgão licitante junte aos autos do processo as propostas comerciais das empresas proponentes, bem como a consulta aos preços de mercado, através de órgão oficial, para efeito de comparação de preços, pois a necessidade da sociedade ou da Administração não pode justificar preços exorbitantes ou abusivos, sob pena de ver frustrada a moralidade na seleção das propostas.

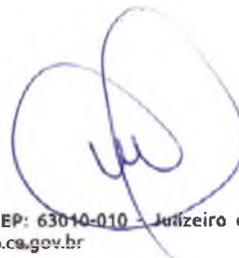
Nessa esteira, o TCU já decidiu que é necessário rigor na análise dos valores dos contratos emergenciais, para que se evite o superfaturamento, pois sempre haverá os que se aproveitam da premência da situação para cobrar preços abusivos:

*[...] é irregular compra com valor superfaturado por emergência. [TCU. Processo nº 550.790/91-8. Decisão nº 060/1997 – 2ª Câmara].. (FERNANDES, 2005: 418).*

Por fim, em se tratando de serviços ou obras emergenciais, também devem ser acostados aos autos o Termo de Referência ou Projeto Básico Simplificado, devidamente aprovados pela autoridade competente. Assim entende o Art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020:

*Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.*

Tendo a Secretaria Contratante atendido a esse artigo, segue as razões da escolha dos fornecedores e justificativas dos preços adotados.



## RAZÃO DA ESCOLHA DOS CONTRATADOS

A escolha recaiu nas empresas: (1) CÍCERO HENRIQUE PEREIRA DE MENEZES – CNPJ Nº 27.937.821/0001-05, e (2) ALFA CONSTRUÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI-ME – CNPJ Nº 24.362.938/0001-10, por terem sido, na coleta prévia realizada pelo setor competente, as que ofereceram melhores preços para a administração, como também se dispuseram a prestar os serviços dentro dos prazos estabelecidos e nas condições impostas pelo Termo de Referência, além de comprovarem habilitação compatível com o objeto da contratação, bem como serem devidamente cadastradas para a especialidade de cada item, conforme comprova a documentação em anexo, e em razão dos motivos aduzidos, conforme abaixo:

01 - As necessidades do Município são de interesses público e social, que devem prevalecer sobre qualquer espécie de burocracia, por isso, não tem condições de aguardar os prazos exigidos na Lei para abertura de processo licitatório.

02 - Inexistência de outras empresas com preços mais vantajosos, capacidade e características apropriadas para o serviço em tela.

Destaca-se ainda que a escolha dos fornecedores recaiu para àquelas empresas que ofertarem MENOR PREÇO POR ITEM, conforme previsão no subitem 8.1 do Termo de Referência:

***8.1. O valor a ser pago para esta contratação será o valor da proposta com MENOR PREÇO POR ITEM dentre as pesquisas realizadas com os potenciais fornecedores pelo Setor de Compras da Secretaria Municipal de Saúde (...)***

## JUSTIFICATIVA DO PREÇO

Procedeu-se com a consulta de 03 (três) empresas em condições de prestar os serviços descritos em cada item e, conciliando a questão da oferta do melhor preço, da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, previdenciária e técnica, a escolha recaiu sobre as empresas:

- (1) CÍCERO HENRIQUE PEREIRA DE MENEZES – CNPJ Nº 27.937.821/0001-05, que ofertou o menor preço para o **ITEM Nº 01 - LOCAÇÃO DE ELETROCARDÍOGRAFO**, com o valor mensal de **R\$ 3.000,00 (três mil reais)** e o valor total do serviço de **R\$ 9.000,00 (nove mil reais)** por 3 (três) meses, para o **ITEM Nº 02 - LOCAÇÃO DE BOMBA DE INFUSÃO EQUIPO UNIVERSAL**, com o valor mensal de **R\$ 11.400,00 (onze mil e quatrocentos reais)** e o valor total do serviço de **R\$ 34.200,00 (trinta e quatro mil e duzentos reais)** por 3 (três) meses, para o **ITEM Nº 03 - LOCAÇÃO DE DESFIBRILADOR/MONITOR COM MARCAPASSO TRANSCUTÂNEO**, com o valor mensal de **R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)** e o valor total do serviço de **R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais)** por 3 (três) meses, para o **ITEM Nº 04 - LOCAÇÃO DE MONITORES MULTIPARÂMETRICO**, com o valor mensal de **R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais)** e o valor total do serviço de **R\$ 21.600,00 (vinte e um mil e seiscentos reais)** por 3 (três) meses, e para o **ITEM Nº 05 - LOCAÇÃO DE RESPIRADOR ELETRÔNICO MICROPROCESSADO**, com o valor mensal de **R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais)** e o valor total do serviço de **R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais)** por 3 (três) meses; e
- (2) ALFA CONSTRUÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI-ME – CNPJ Nº 24.362.938/0001-10, que ofertou o menor preço para o **ITEM Nº 06 - LOCAÇÃO DE GERADOR**, com o valor mensal de **R\$ 10.240,00 (dez mil, duzentos e quarenta reais)**

e o valor total do serviço de **RS 30.720,00 (trinta mil, setecentos e vinte reais)** por 3 (três) meses.

Contudo, o valor global da presente dispensa é de **RS 145.020,00 (cento e quarenta e cinco mil e vinte reais)** por 03 (três) meses. Frisamos que o valor global do dispêndio é, consideravelmente, inferior ao valor total médio disposto na Declaração de Impacto Orçamentário-Financeiro apresentada pelo gestor e estimado com base nas coletas de preços realizadas pelo setor competente, conforme quadro resumo abaixo:

ITEM	PRAZO DE LOCAÇÃO	MENOR PREÇO	PREÇO MÉDIO	MENOR PREÇO TOTAL	PREÇO MÉDIO TOTAL
1	3 MESES	R\$3.000,00	R\$3.933,33	R\$9.000,00	R\$11.799,99
2	3 MESES	R\$11.400,00	R\$13.400,00	R\$34.200,00	R\$40.200,00
3	3 MESES	R\$2.500,00	R\$2.833,33	R\$7.500,00	R\$8.499,99
4	3 MESES	R\$7.200,00	R\$8.133,33	R\$21.600,00	R\$24.399,99
5	3 MESES	R\$14.000,00	R\$14.933,33	R\$42.000,00	R\$44.799,99
6	3 MESES	R\$10.240,00	R\$10.913,33	R\$30.720,00	R\$32.739,99
<b>VALOR GLOBAL</b>				<b>RS145.020,00</b>	<b>RS162.439,95</b>

Contudo, considerando todos os motivos apresentados pela Secretária de Saúde do Município de Juazeiro do Norte/CE, onde está estabelecida uma interpretação nova sob o objeto supracitado, bem como impõe o dever de tomada de medida administrativa para tal contratação, ressalta-se, derradeiramente, que o presente arrazoado tem caráter condicionado a determinação e decisão do gestor, cabendo a ele suas consequências jurídicas e administrativas, conforme Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018. Para tanto, o gestor fica ciente que poderá ser responsabilizado nas esferas civil e administrativa caso exista, no presente procedimento, algum indício de dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19, e/ou combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19, conforme prevê Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020.

Juazeiro do Norte (CE), 04 de junho de 2020.



Wagner Vieira Vidal  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação