



PARECER JURÍDICO - PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Ementa: Contratação emergencial de Pessoa Jurídica especializada na prestação de serviços de saúde, visando à terceirização de profissionais para compor a Equipe da Unidade de Suporte Avançada (USA) do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), no município de Espumoso/RS. Dispensa de licitação, art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021. Secretaria Municipal de Saúde. Parecer favorável **com condições**.

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo de contratação direta por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/2021.

A contratação pretendida, processo nº 2214/2025, está embasada nos seguintes documentos:

- A) Requerimento Secretaria da Saúde;
- B) Documento de formalização de Demanda de Contratação;
- C) Estudo Técnico Preliminar;
- D) Termo de referência;
- E) Pesquisa de Preços e termo da razão da escolha do contratado e justificativa do preço.

É o breve relatório.

Vieram os autos para exame e parecer.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Com efeito, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

No que tange à contratação pretendia, a Lei nº 14.133/2021 prevê a hipótese da *possibilidade de contratação por dispensa em razão da emergencialidade (Art. 75, inciso VIII)*.

Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Assim, deixa-se assentado, desde já, que **não cabe a esta Procuradoria Jurídica se manifestar sobre a existência ou não da situação de emergência** relatada pelo Administrador competente, que deverá se responsabilizar por suas declarações.

Importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário*

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.**

III – DO DIREITO A SAÚDE

A saúde, como é consabido, é um direito social previsto expressamente no artigo



Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO

PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

6º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme abaixo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifamos)

Buscando dar concretude à efetivação de tal direito, o Constituinte trouxe, ainda, a previsão do *caput* do artigo 196, que assim dispõe:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Importante esclarecer que o vocábulo “Estado”, contido no texto do dispositivo acima colacionado, deve ser compreendido em sentido *lato sensu*, contemplando todos os entes políticos da República Federativa do Brasil, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Considerando o chamado “federalismo cooperativo”, a Constituição Federal trouxe como competência administrativa comum a todos os entes federativos a prestação de serviços de saúde:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...) (grifamos)

Ainda, interessante destacar a cláusula geral que o Poder Constituinte conferiu aos Municípios para tratar sobre assuntos de interesse local, incluindo-se em tal conceito, por razões óbvias, a saúde de sua população:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifamos)

No âmbito constitucional, ainda, destaca-se que a promoção ao direito à saúde encontra relevância, sobretudo, para efetivação ao princípio da dignidade da pessoa humana – um dos fundamentos da República Federativa do Brasil – e para promoção do bem de todos, objetivo fundamental constitucionalmente previsto:



Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifamos)

Sob tal influxo, a Lei nº 8.080/1990 (Lei do Sistema Único de Saúde – SUS) atribui a direções municipais do SUS a seguinte atribuição – entre outras:

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

II - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; (...) (grifamos)

No âmbito da legislação municipal, a atenção do legislador local em relação à saúde também importa ser destacada. Nesse sentido, assim dispõe a Lei Orgânica do Município de Espumoso:

Art. 14. É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a Lei Complementar Federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

II - Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências;

Art. 220. A saúde é dever do poder público e direito de todos, na sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 221. O Município integra, com a União e o Estado, com recursos da seguridade social, o sistema único descentralizado de saúde, cujas ações e serviços públicos na sua circunscrição territorial são por ele dirigidos, com as seguintes diretrizes básicas:

I - Municipalização da saúde, com atendimento integral, priorizando as atividades preventivas, sem prejuízos aos serviços assistenciais;

(grifamos)

Isto posto, é patente que o Município de Espumoso deve envidar todos os esforços possíveis no sentido de evitar solução de continuidade na prestação dos serviços públicos de saúde, com fundamentos na dignidade da pessoa humana, na promoção do bem de todos e no direito constitucional à saúde.



Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO

PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

IV - DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, VIII, DA LEI 14.133/2021.

Primeiramente, convém consignar que, apesar de a regra, para as contratações públicas, ser a prévia realização de processo licitatório, a Lei nº 14.133/2021 traz exceções em que possível a contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme inclusive autoriza o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao ressaltar da obrigação de licitar os casos assim especificados na legislação.

Disso se extrai que apenas nos casos expressos em lei é viável ao administrador a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços sem prévio procedimento licitatório, consignando-se que as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação estão ora previstas nos arts. 74 e 75 da Lei 14.133/2021, respectivamente.

Dito isto, traz-se à baila a redação do art. 75, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

O novel diploma legal de licitações e contratos dispõe ainda:

Art. 75. [...]

[...]

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem



Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO

PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Quer dizer, excepcionar a regra de realização de licitação não significa que não haja formalidades a serem observadas pelo administrador e requisitos a serem preenchidos para viabilizar a contratação direta.

Dito isto, e no que é pertinente à espécie, consigna-se, inicialmente, que “emergência” traduz a necessidade de pronto atendimento a determinado interesse, sendo inviável aguardar os trâmites ordinários da licitação, **sob pena de não atendimento (ou prejuízo de atendimento)** a alguma demanda social, no caso, o exíguo tempo para colocar em funcionamento o serviço do SAMU AVANÇADO, previsto para 21/07/2025. Ainda, com a possibilidade de que, se não colocado em funcionamento o serviço de SAMU AVANÇADO até a data retro, segundo consignado no ETP e TR, será devolvida a ambulância recebida.

Deve, no entanto, **ficar devidamente documentada nos autos a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário à realização do procedimento.** Nessa esteira, entendimento do TCU:

“Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019- Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS)” (grifei)

Nesse ponto, parece constar manifestação da Secretaria Municipal de Saúde sobre a questão, já que assim dispõe, que se não contratada a equipe até o dia 20 de julho do corrente, poderá acarretar a devolução da ambulância UTI-MÓVEL recebida, bem como em Justificativa, e em seu Estudo Técnico Preliminar, transcrito abaixo:



Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO

PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE:

O município de Espumoso/RS foi contemplado pelo Ministério da Saúde com uma ambulância destinadas ampliação dos serviços do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), onde deverá ser implantado serviço SAMU AVANÇADO, a qual atenderá os municípios da região do Botucaraí com remoção de UTI móvel. Atualmente, o veículos encontra-se disponível, porém não há, no quadro efetivo do município, profissionais disponíveis e também com as qualificações necessárias para a composição da Equipe da Unidade de Suporte Avançado (USA), a qual deve ser composta, obrigatoriamente, por condutor, enfermeiro e médico plantonista devidamente aptos para exercer esta função.

A não efetivação da equipe até 20 de julho poderá acarretar a perda da contemplação das ambulâncias, comprometendo o avanço e a continuidade dos serviços de urgência e emergência no município e região, ocorrendo perda da oportunidade de crescimento, desenvolvimento e qualidade no Serviço Móvel de Urgência.



I.1 JUSTIFICATIVA DA EMERGENCIALIDADE

A presente contratação apresenta emergencialidade devido seguintes pontos:

- 1) O Veículo foi recebido pelo ministério da Saúde no dia 18/03/2025, onde a partir desse prazo o município deve fazer a habilitação do serviço em até 90 dias, sob pena de possível devolução do veículo. Conforme e-mail abaixo:

Email que recebi da situação de urgência e emergência do Estado sobre a implantação da USA e USB - AC Natália Mensagem 8 de 18

Do: samu@espumoso.rs.gov.br
 Para: secretaria@saude@espumoso.com.br
 Data: 2025-04-16 14:11

De: SAMU RS - [SES] <samurs@saude.rs.gov.br>
 Enviado em: quarta-feira, 2 de abril de 2025 10:42
 Para: samu@espumoso.rs.gov.br
 Cc: Andréa Cristiane da Silva Pinheiro <andrea-pinheiro@saude.rs.gov.br>; Tatiane da Costa Lima <tatiane-lima@saude.rs.gov.br>
 Assunto: RE: Implantação da USA Espumoso RS

Prezado Pierre Guilherme,

Segue retorno aos seus questionamentos:

Quanto tempo tenho para habilitar o serviço?

O prazo para habilitar o serviço são de 90 dias após o recebimento da ambulância.

- 2) A demora em início do processo de contratação se deu devido a falta de planejamento da gestão anterior relativas aos custos operacionais, impactos orçamentários, dotação para manutenção do serviço, além da falta do estudo de custos, conforme segue a proposta cadastrada no dia 03/01/2022 (PROPOSTA EM ANEXO 1)

SAIPS SISTEMA DE APOIO A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EM SAÚDE			
DADOS DA PROPOSTA			
Número:	152497	Situação:	Aprovada
Indicador:	ICPP	Email:	
		Telefone:	
		Cargo:	
IDENTIFICAÇÃO DO FUNDO JUSTIFICATIVA			
UNF/Identificador	Forma de Seleção da Unidade Proponente	Município	UF
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	ESPUMOSO	RS
População	CNPJ	Razão Social	Forma/União
10478	08409000	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - (SAMU 192)	Habilitação/Contratação/Novo
Justificativa:	Solicitamos a habilitação e implantação do Samu Avançado para o município de Espumoso RS. O mesmo conta com uma unidade Básica a qual será mantida. Esta nova equipe irá atender o município e a região compreendendo uma população de 110.157 habitantes distribuídos em 15 municípios e três hospitais. Isso transformará o atendimento, haja vista que hoje essa população encontra-se desassistida por este tipo de serviço presencial e pontual e que outra cidade, para os municípios não contem com esta estrutura e qualificação e quando da necessidade desta serviço que é diário e constante tem que chamar serviço terceirizado de outros municípios distantes, de alto custo, entre outras dificuldades.		
Histórico:	GUILHERME DE GODOY FIGARELLI Confirmando 03/01/2022 11:48:04		
ESTABELECIMENTO DE SAÚDE			
Componente / Serviço:	Solicitação de Liberação de Unid. Móveis de Urgência pr Ampliação de Frota	Valor:	0,00
Quantidade:	1		
CNES do estabelecimento de saúde:	6.522416		
Nome:	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ESPUMOSO	CNPJ:	
Razão Social:	PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO	CPF:	
Endereço:	RUA ILDO MENEGUETI	Número:	54-3383-1470
		Telefone:	



- 3) O serviço engloba os municípios de Alto Alegre, Arvorezinha, Barros Cassal, Campos Borges, Espumoso, Lagoa dos Três Cantos, Fontoura Xavier, Ibirapuitã, Jacuizinho, Lagoão, Mormaço, Soledade, Tapera e Tunas, conforme pactuação na CIB RS 421/21.
- 4) O município teve que estruturar um projeto com o levantamento de custos operacionais, onde entrou-se em contato com os municípios para gerar convênio entre estes, para que haja sustentabilidade do serviço, pois somente para o município de Espumoso o valor da contrapartida municipal não é viável.
- 5) O serviço de Licitação e Compras da gestão atual foi comprometido na transição de governo, havendo demora de estruturação e também morosidade dos processos, dificultando também a organização do serviço.
- 6) Diante destas dificuldades, demora da sinalização dos municípios para firmar o convênio e estruturação mínima para início das atividades, surge a emergencialidade desta contratação, pois a perda deste veículo impacta diretamente na qualidade do serviço que podemos prestar a nossa comunidade e região. Visto que a importância do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) avançado reside na sua capacidade de oferecer atendimento médico pré-hospitalar de alta complexidade, crucial para salvar vidas em situações de emergência graves. As Unidades de Suporte Avançado (USA), também conhecidas como UTIs móveis, são equipadas para atender casos complexos como traumas por arma de fogo ou branca, infartos, acidentes de trânsito, envenenamentos e AVCs.
- 7) Em resumo, o SAMU avançado é fundamental para garantir o acesso rápido e eficaz a cuidados médicos de alta qualidade em situações de emergência, contribuindo significativamente para a redução de mortalidade e morbidade.

De outra banda, importante destacar que, como o próprio texto legal já determina, a contratação emergencial deve se dar pelo tempo máximo para atendimento à situação emergencial. A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

"A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2988/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)".

"A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a



Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO

PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal. (Acórdão 6439/2015- Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)". (grifei)

Assim, alerta-se ao administrador que a contratação emergencial não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.

Por derradeiro, recomenda-se que o gestor atente para que a possibilidade de subcontratação, permitida no Estudo Técnico Preliminar ora analisado, seja justificada e avaliada. Explica-se.

a) Para que seja lícita, a subcontratação deve estar expressamente prevista no contrato. Ela deve ser parcial, apenas se admitindo quando ficar demonstrado que não se mostra viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante. Acórdão 6189/2019-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER. A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, desde que demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante. Acórdão 834/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

A subcontratação do objeto é admitida apenas em parte. Exige-se que seja motivada sob a ótica do interesse público, não podendo a atuação do contratado se transformar em mera intermediária, consoante se verifica no seguinte precedente do TCU:

A subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, desde que motivada sob a ótica do interesse público e com os seus limites devidamente fixados pelo contratante, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato. Acórdão 14193/2018-Primeira Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA

Considerando o referido, recomenda-se que o gestor certifique que não se mostra viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada ou que eventual vedação à subcontratação poderia inviabilizar a contratação. Deve se certificar, ainda, que a subcontratação não coloca a contratada na condição de mera intermediária, bem como que não haverá subcontratação das parcelas mais relevantes do contrato, o que não se admite.



Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO

PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

C.N.P.J. 87.612.743/0001-09

Finalmente, consta nos autos documento de formalização da demanda que discrimina o objeto da contratação almejada, atendendo o disposto no art. 72, da Lei nº 14.133/2021.

Houve estimativa de despesa, calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 (art. 72, inciso II), estando este, por conseguinte, justificado (art. 72, inciso VII).

Os documentos demonstram a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, inciso IV), bem como os documentos do futuro contratado deverão comprovar que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, inciso V).

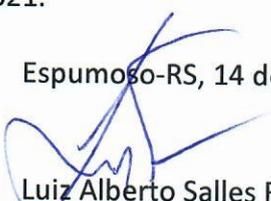
A razão da escolha do futuro contratado está pautada em critério objetivo, estando assim atendido o pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

V - CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento em situação de emergencialidade, nos termos do que autoriza o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, DESDE QUE atendidas as recomendações e condicionantes do presente opinativo ou reste devidamente justificado eventual não acolhimento.

Opina-se, igualmente, pela remessa dos autos à autoridade competente para promover a autorização da contratação, nos termos do art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Espumoso-RS, 14 de julho de 2025.


Luiz Alberto Salles Fruet
Procurador Jurídico – OAB/RS 30.985