



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

PARECER JURÍDICO	
REFERÊNCIA:	Processo Licitatório nº: 2704001/2022
ASSUNTO:	Dispensa de Licitação 001/2022-PMB
OBJETO	Aquisição Emergência de no Município de Bonito-Pa

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação e Contrato. **Dispensa de Licitação Emergencial. Aquisição de Medicamentos e Materiais Técnicos.** Art. 24, IV. Lei nº: 8.666/93. Precedentes TCU. Precedentes TCE MG. Possibilidade. Recomendações.

1. Do Relatório

Por despacho da Comissão de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise da contratação direta, por dispensa de licitação, de medicamentos, material técnico hospitalar, material técnico laboratorial.

Pretende-se a contratação para aquisição emergencial dos objetos descritos anteriormente, para atender a continuidade de atendimentos na saúde pública municipal, apenas para dar condições à Administração para se programar e para poder realizar procedimentos necessários para a aquisição dos bens mediante regular certame licitatório.

Instruem-se os autos, os seguintes documentos:

- I – Termo de Referência Simplificado;
- II – Pesquisa de Preços;
- III – Adequação Orçamentária;
- IV – Termo de Abertura de Autorização do Processo Administrativo;
- V – Convocação;
- VI – Documentos de Habilitação do Proponente;
- VII – Justificativa da Contratação;
- VIII – Minuta do Contrato;

É o suscinto relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

2. Da Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos [1].

Finalmente, é nosso dever ressaltar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, em razão de o parecer não ter natureza jurídica de ato administrativo, mas sim uma opinião emitida pelo operador do direito, que orienta na tomada de decisões.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, se for o caso. Dessa forma, o prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. Da Fundamentação

Vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação, consoante preceituado no art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988, sendo a desnecessidade de licitar a exceção, desde que especificada na legislação pertinente:

Art. 37, XXI, CR/88 “[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação

¹ Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.”



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Nesse sentido, a Lei Nacional n. 8.666/93, conhecida como Lei Geral de Licitações (LGL), disciplina as situações, dentro do regime geral, em que a Administração Pública pode contratar sem licitação, quais sejam: os casos de licitação dispensada (art. 17), de dispensa de licitação (art. 24) e de inexigibilidade de licitação (art. 25), neste sentido:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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

(Destaquei)

Para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa, nesta senda são as palavras do doutrinador Marçal Justen Filho:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (JUSTEN FILHO, 2002:239).

Ainda o ilustre doutrinador conceitua que a presente hipótese merece interpretação cautelosa:

A contratação administrativa pressupõe atendimento ao interesse público. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Na generalidade dos casos em que o Estado dispõe-se a contratar, este é motivado a atuar para evitar dano potencial. Toda e qualquer contratação administrativa retrata a necessidade e a conveniência de uma atuação conjugada entre o Estado e terceiros. Uma interpretação ampla do inciso IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória do interesse público. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002. 671 p.)

4

Ao mesmo passo que no direito contemporâneo o princípio da continuidade do serviço público deve ser reinterpretado para **ser aplicado a qualquer atividade pública, com o objetivo de evitar lesão ou ameaça de lesão aos direitos fundamentais do cidadão.**

O princípio da continuidade impõe a PRESTAÇÃO ININTERRUPTA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, tendo em vista o dever do Estado de satisfazer e promover direitos fundamentais.

A continuidade pressupõe a regularidade na prestação do serviço público, com observância das normas vigentes e, no caso dos concessionários, das condições do contrato de concessão. É oportuno ressaltar que a continuidade não impõe, necessariamente, que todos os serviços públicos sejam prestados diariamente e em período integral.

Em verdade, o serviço público deve ser prestado na medida em que a necessidade da população se apresenta, sendo lícito distinguir a necessidade absoluta da relativa.

Na necessidade absoluta, o serviço deve ser prestado sem qualquer interrupção, **uma vez que a população necessita permanentemente da disponibilidade do serviço** como por exemplo: os



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

hospitais, os postos de saúde, as ambulâncias, fornecimento de medicamentos, distribuição de água, escolas, proteção ao hipossuficiente, coleta de lixo, coleta de entulhos, combate as endemias etc.

Como bem esclarece Joel Niebuhr:

As hipóteses de emergência e de calamidade pública são distintas, ainda que muitas vezes a calamidade pública pressuponha uma situação de emergência. Contudo, em certos casos, a emergência atinge apenas determinado seguimento da sociedade civil. Ilustrativamente, a falta de determinado medicamento pode afetar apenas um hospital e caracterizar uma situação de emergência; é possível que seja um medicamento indispensável para o controle de uma epidemia em determinado município, caracterizando uma situação de calamidade pública. (NIEBUHR, Joel de M. *Licitação pública e contrato administrativo*. Curitiba: Zênite, 2008. p. 76.)

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).

A flexibilidade em relação à regra geral de licitação prévia nas contratações públicas não implica, contudo, ausência de processo formal de contratação, uma vez que se deve ter ainda mais zelo ao lidar com tais casos.

As formalidades processuais relativas à licitação, principalmente com relação à fase interna, tal como a elaboração da formalização da demanda, pesquisa de mercado e outras devem ser respeitadas e adaptadas, quando for o caso, demonstrando-se a necessidade da aquisição e a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, bem como a existência de recursos orçamentários, a apreciação da minuta de contrato pelo órgão jurídico e o ato de dispensa, devidamente fundamentado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

Assim dispõe o artigo 26, parágrafo único, da Lei nº: 8.666/93, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I — caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II — razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III — justificativa do preço;
- IV — documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Em atenção ao inciso I, sob este enfoque, verificasse que a caracterização da situação emergencial foi fundamentada pela autoridade administrativa; em decorrência da tramitação da fase interna para regular realização do procedimento licitatório adequado, para atender as demandas do Sistema de Saúde Municipal tendo em vista que o estoque do Centro de abastecimento farmacêutico encontra-se em baixa, e esperar a burocracia legal da contratação pública alcance todas suas fases, ocasionará sérios prejuízos ao serviço essencial de saúde Municipal.

O que por via de consequência, o não abastecimento do Centro de Abastecimento Farmacêutico, para reabastecer a Unidade Básica de Saúde do Município que realiza em torno de 1.000 (um mil) atendimentos ao mês, já que seu funcionamento ocorre 24 (vinte e quatro) horas por dia e 7 (sete dias) por semana, ocasionará potencial efetivo dano concreto, aos usuários do serviço de saúde pública do Município de Bonito, bem como aos demais 7 (sete) postos de saúde de atenção básica.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

Neste sentido o Tribunal de Contas da União já manifestou que as contratações emergências se destinam a darem condições para que a administração publica possa realizar o correto procedimento licitatório para aquisições de bens e serviços, senão Vejamos:

TCU. Acórdão 1457/2011-Plenário

As contratações emergenciais se destinam a dar condições à Administração para se programar e para poder realizar, em um período de 180 dias, procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços mediante regular certame licitatório.

Em razão do princípio da continuidade dos serviços públicos bem como, da supremacia do interesse publico sobre o particular, denota-se que a análise da emergência deve ser feita em seu resultado e não em sua causa, em outras palavras na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização, neste sentido:

Nesse quadro, a contratação emergencial ocorreria 'em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. Dessa forma, na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização.

(TCE-MG. Representação n. 837.075. Relatora: Cons. Adriene Andrade. Primeira Câmara. Sessão do dia 18/12/2012).

Neste mesmo sentido corroboro com a consulta respondida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG, em que pese não seja dotada de força normativa, nos balizam e disponibilizam parâmetros para a oferecer o presente opinativo, nos seguintes termos *in verbis*:

[...] numa aquisição emergencial de medicamentos, devidamente comprovada e justificada nos termos do art. 26 do diploma legal retrocitado, o gestor pode contratar com dispensa de licitação. [...] Observe-se que a aplicação dessa norma não outorga ao administrador um cheque em branco, mas visado e dirigido especificamente para socorrer determinada situação emergencial ou calamitosa, sem possibilidade de perpetuação no tempo e no espaço.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

Nesse pé, a Administração deve-se socorrer das exceções legais apenas em situações especialíssimas, não se esquecendo de que a imprecisão técnica, ausência de planejamento ou má administração não traduz justificativa para elidir a obrigação de licitar. (TCE-MG. Consulta n. 667.415. Relator: Cons. Moura e Castro. Pleno. Sessão do dia 18/09/2002). (Grifei)

Quanto a escolha do fornecedor verificasse que sua escolha é decorrente do preço estar razoavelmente praticado ao que está contido na pesquisa de preços nos sítios oficiais do painel de preços do Ministério do Planejamento, e no Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde.

No que tange a justificativa de preço, observasse que a mesma está pautada nos preços contidos na diretriz do painel de preços e do banco de preços em saúde possuem presunção de veracidade, sob este prisma é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 452/2019 Plenário

Prevalência dos sistemas oficiais de referência da Administração Pública sobre a utilização de cotações efetuadas junto a empresas do mercado por gozarem de presunção de veracidade.

Acórdão 247/2017 Plenário e 4780/2017 1ª Câmara

(priorizar bancos públicos de consulta): a exemplo do Painel de Preços disponibilizado pelo Ministério do Planejamento ou do Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde.

Consoante alhures exposto, a Lei Geral de Licitações é clara em relação à duração máxima dos contratos emergenciais de 180 dias, que não pode ser prorrogada diante de expressa vedação.

A intenção do legislador é possibilitar que seja contornada a situação emergencial. Por isso o caráter temporário do contrato tem por finalidade permitir que a Administração supere a emergência e, ao mesmo tempo, possa organizar um procedimento licitatório a fim de realizar a contratação pretendida.

Quanto à minuta de contrato, tem-se que obedece ao regramento do art. 55 da Lei de Licitações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
CNPJ: 05.149.083/0001-07
ASSESSORIA JURIDICA

No cotejo analítico dos autos da documentação apresentada pela empresa pretendida a contratação, é possível encontrar a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista a qual deverá ser atualizada na ocasião a contratação, caso necessário.

4. Conclusão

Pelo exposto e em atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, **OPINA-SE** pela possibilidade de Dispensa de Licitação em caráter excepcional dada a relevância do serviço em saúde emergencial, com fulcro no art. 24, IV, da Lei Federal 8.666/93, prosseguindo o feito em suas fases ulteriores.

Por fim recomenda a autoridade competente que seja realizado **levantamento exaustivo das necessidades, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações semelhantes.**

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Da autoridade administrativa superior.

Bonito (Pa), 12 de maio de 2022.

Cassio M. Silveira Castro
Assessor Jurídico. Oab.Pa nº: 22.474