



Processo Bee: 40579
Solicitante: Superintendência de Gestão de Redes de Atenção à Saúde /
Diretoria de Apoio Logístico e Assistencial /
Gerência de Assistência Farmacêutica
Assunto: Aquisição de Medicamentos

PARECER N° 2091 / 2021

1. Relatório

Trata-se de análise do **Processo BEE nº 40579** para emissão de parecer jurídico acerca de solicitação da Gerência de Assistência Farmacêutica / Diretoria de Apoio Logístico e Assistencial / Superintendência de Gestão de Redes de Atenção à Saúde, quanto à aquisição em caráter emergencial de medicamentos devido à necessidade da garantia de tratamento medicamentoso aos pacientes com COVID 19, em acompanhamento/tratamento médico pelo SUS nas Unidades de Urgência/Emergência do município de Goiânia, por um período de 06 meses, conforme condições e especificações constantes no Termo de Referência, enviado pelo Memorando nº 158/2021 daquela Gerência.

De acordo com a justificativa apresentada pela área solicitante no **Termo de Referência**, temos: **a)** a situação de emergência em saúde pública de caráter internacional, reconhecida pela Organização Mundial de Saúde, em 30 de janeiro de 2020 e 11 de março de 2020 respectivamente, em decorrência de Infecção Humana pelo SARS-CoV-2; **b)** o Decreto nº 9.778, publicado no dia 07 de janeiro de 2021 da Secretaria de Estado da Casa Civil, do Estado de Goiás, prorrogando a situação de emergência na saúde pública no Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus COVID-19 até 30 de junho de 2021; **c)** o Decreto nº 736, publicado no dia 13 de março de 2020, no qual a Prefeitura de Goiânia, declarou Situação de Emergência em Saúde Pública no município de Goiânia e dispõe sobre medidas de enfrentamento da Pandemia provocada pelo Coronavírus (COVID-19), prorrogado pelo Decreto nº 2118 publicado no dia 09 de dezembro de 2020, no qual a Prefeitura de Goiânia, prorroga a situação de calamidade pública no município; **d)** em 26 de fevereiro de 2020, a Diretora da Organização Pan-Americana da

www.goiania.go.gov.br



Saúde (OPAS), Carissa F. Etienne, recomendou, que os países intensifiquem seus planos de preparação e resposta à doença causada de infecção pelo novo Coronavírus 2019 (COVID-19); e) a instabilidade do mercado de medicamentos provocado pela pandemia de COVID 19 dificultando o processo de aquisição de medicamentos pelos municípios, que pode ser evidenciada pelo Ofício 163/2020 do CONASEMS; f) durante este período de pandemia muitas empresas tem protocolado nesta Secretaria pedidos de prorrogação de prazo pra entrega e cancelamento dos itens ganhos causando desabastecimento e vários transtornos ao atendimento dos usuários da rede de saúde; g) compete à Secretaria Municipal de Saúde, no âmbito local, dirigir o Sistema Único de Saúde – SUS e promover, gerir, planejar, organizar e controlar a execução das ações e dos serviços de saúde desenvolvidos pelo Município; h) o gestor público não pode ficar inerte às situações de desabastecimento, principalmente nas quais em que existe risco iminente de morte; i) o expressivo aumento dos casos de COVID 19 e o conseqüente aumento da demanda por medicamentos na rede Municipal de Saúde; j) a falta de medicamentos para prestar a assistência ao usuário principalmente dos casos graves de COVID 19 eleva a probabilidade de óbito; k) aumento dos procedimentos de intubação de pacientes acometidos de COVID-19 nas Unidades de Saúde de urgência/emergência da Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia; l) os itens 01, 02, 03 e 04 fracassaram no processo Bee 30724; m) os itens estão incluídos em um novo processo licitatório Bee 39149 ainda em fase de licitação; n) o item 05 (Suxametônio) não possui processo de aquisição, tendo em vista que não faz parte da REMUNE e está sendo utilizado excepcionalmente no protocolo de intubação para pacientes com COVID-19.

A **Gerência de Planejamento e Suprimentos da Rede**, informou que a Secretaria Municipal de Saúde não possui Ata de Registro de Preços vigente para o objeto solicitado no presente procedimento, conforme Despacho nº 394/2021.

Ato contínuo, a **Gerência de Planejamento e Suprimentos da Rede**, presumindo a veracidade da necessidade e a justificativa do setor solicitante, autuou o presente processo e encaminhou para as demais providências, conforme Parecer n.º 166/2021.

A **Gerência de Compras**, encaminhou os autos através do Despacho nº 149/2021, para análise da Estimativa de Preços realizada, devendo ser emitida uma Manifestação, justificando o aceite ou não do que está sendo apresentado, tendo a **Gerência de Assistência Farmacêutica**, emitido Parecer Técnico, através do Despacho nº 012/2021, informando que os descritivos apresentados nas estimativas de preços dos itens oferecidos atendem aos descritivos e propósitos estabelecidos no Termo de Referência.



Em ato contínuo, a **Comissão Especial de Licitação / Gerência de Compras**, mediante o Despacho n.º 161/2021, encaminhou os autos à Gerência de Assistência Farmacêutica para emissão de Manifestação da área técnica quanto às Propostas de Preços mais vantajosas juntamente com a Documentação Técnica exigida no Termo de Referência, tendo emitido Parecer Técnico através do Despacho n.º 036/2021.

Finalmente, a **Gerência de Compras** juntou: Pedido de Compra n.º 275/2021; Estimativa de Preço do Pedido n.º 275/2021; Mapa de Preços; propostas e documentação de habilitação das empresas participantes; Nota de Pré Empenho n.º **262** emitida em nome da empresa ASTHAMED COMÉRCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS (CNPJ 07.955.424/0001-59), no valor de R\$ 24.142,50 (vinte e quatro mil cento e quarenta e dois reais e cinquenta centavos); Nota de Pré Empenho n.º **263** emitida em nome da empresa COMERCIAL CIRÚRGICA RIOCLARENSE LTDA (CNPJ n.º 67.729.178/0004-91), no valor de R\$ 457.488,00 (quatrocentos e cinquenta e sete mil quatrocentos e oitenta e oito reais) e Declaração de Compatibilidade de Preços, em cumprimento ao estabelecido na Instrução Normativa CGM n.º 001/2018, da Controladoria Geral do Município.

Consta ainda dos autos o Espelho da Solicitação Financeira com o respectivo código/exercício n.º **92855** / **2021** / Dotação Orçamentária 2021.2150.10.302.0178.2634.33903000.114.17.

Ressalva-se que não consta nos autos a Solicitação Financeira em nome da empresa ASTHAMED COMÉRCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS (CNPJ 07.955.424/0001-59), no valor de R\$ 24.142,50 (vinte e quatro mil cento e quarenta e dois reais e cinquenta centavos), conforme Nota de Pré-Empenho n.º 262.

Em síntese é o relato. **Segue o parecer.**

2. Fundamentação

Por força regimental, os autos foram distribuídos a fim de proceder parecer alusivo à matéria em questão, depois de colhidas todas as informações, passo a opinar.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, impõe o dever de licitar aos entes da Administração Pública, nos seguintes termos:

“Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito



Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – 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 condições 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.”

Vê-se, portanto, que a regra, no direito brasileiro, é a obrigatoriedade de prévia licitação para celebração de contratos administrativos. Entretanto, a própria Constituição Federal atribui ao legislador a competência para definir casos excepcionais em que ocorrerá contratação direta sem licitação.

O Estatuto de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar a contratação direta através de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei.

A **dispensa** de licitação é a possibilidade de celebração direta de contrato/compra entre a Administração e o particular dentro dos casos previstos no rol taxativo do art. 24, onde conquanto haja a possibilidade de competição o legislador entendeu conceder essa faculdade ao administrador para facilitar gestão ou fomentar uma atividade.

“As hipóteses de dispensabilidade do art. 24 constituem rol taxativo, isto é, a Administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na lei federal. Lei estadual, municipal ou distrital, bem assim regulamento interno da entidade vinculada não poderá criar hipótese de dispensabilidade.” (Jessé Torres Pereira Júnior, 2003, pag. 102)

Para o caso em tela, diz a norma em comento:





“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;”

O inciso que se requer para fundamentar a presente dispensa ressalta que, além de ser comprovada, deve se ater ao prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da emergência, pois a lei de licitações entende que esse é um prazo razoável para que um certame licitatório seja deflagrado e terminado.

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).

A Advogada da União, Marinês Restelatto Dotti, explica: em sua obra





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 contratação o processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. A simples descontinuidade na prestação dos serviços não justifica, em tese, a realização de contrato emergencial. Compõem a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco em potencial a pessoas ou coisas, que requerem urgência de atendimento. (Contratação Emergencial e Desídia Administrativa. Brasília: Revista da AGU, Ano IV, n.º 6, abr. 2005. Pg. 107-128. P. 112),

Os casos de emergência se caracterizam pela necessidade imediata de resolução de um problema que possa trazer graves prejuízos à população. Deve caracterizar uma situação imprevisível, que exige um atendimento imediato, e não uma ausência de planejamento e de gestão administrativa, o que se verifica no caso em comento.

Na conceituação de Hely Lopes Meirelles:

"A emergência que dispensa a 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."

O Tribunal de Contas da União também já firmou jurisprudência nesse sentido, consubstanciadas, por exemplo, nos acórdãos nº 348/2003 e nº 1705/2003, orientando no sentido da realização de licitação com a antecedência necessária, de modo a evitar situações em que o atraso do início dos certames licitatórios seja a causa para as contratações com fulcro no Art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93.

Para ilustrar referido entendimento, o TCU decidiu que:



“... só se deve realizar aquisições com dispensa de licitação, fundada no inciso IV do art. 24 da Lei n.º. 8.666/93, quando devidamente caracterizada a situação de emergência ou de calamidade pública, desde que a situação não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis e desde que esteja comprovado que a imediata contratação é o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.” [TCU. Processo n.º 015.764/95-8. Decisão n.º 811/1996 – Plenário]. (FERNANDES, 2005: 416).

Atualmente, o Tribunal de Contas da União vem admitindo a contratação direta por dispensa, baseada no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993, mesmo em situações resultantes da inércia ou incúria administrativa, o que pode ser sintetizado no seguinte raciocínio:

A contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos. O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da incúria ou da inércia administrativa, sendo cabível em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência do atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (TCU. Acórdão 1122/2017 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler).

Nesse sentido, a Advocacia Geral da União entendeu que para proteção do erário, deve ser responsabilizado o gestor desidioso ou inoperantes, conforme Orientação Normativa AGU n.º 11, de 01, de abril de 2009.

Ementa: a contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei n.º 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.

Por fim, cabe ressaltar que a contratação direta nos casos de emergência deve ser utilizada pela Administração quando restarem presentes todos os pressupostos constantes do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, **sendo ainda necessário o cumprimento de formalidades estabelecidas no parágrafo único do art. 26 do mesmo diploma legal, como condição para a eficácia do processo administrativo correspondente:**

“Art. 26 (...)



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.”

Quanto à 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 Administração não pode justificar preços exorbitantes ou abusivos, sob pena de ver frustrada a moralidade na seleção das propostas.

3. Conclusão

A par destes fatos, considerando a veracidade presumida de todos os argumentos e de todas as informações constantes dos documentos carreados aos autos, bem como a legitimidade de seus signatários e a legislação vigente, **OPINO** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA DA PRESENTE DISPENSA DE LICITAÇÃO**, com fundamento no artigo 24 inc. IV da Lei Federal n.º 8.666/93 e suas posteriores alterações, **por um prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e interruptos.**

Ressalte-se que, conforme disposição legal, a contratação deve se restringir ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

Ressalto, finalmente, que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe, sendo o presente parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

SUGIRO que **os autos sejam encaminhados à Procuradoria Geral do Município**, para manifestação, em conformidade com o que estabelece o art. 23 III do Decreto 1899 de 30/06/2016 (Regimento Interno da Procuradoria Geral do Município de Goiânia), o art. 26 inciso X da Lei Complementar n.º 276 de 03 de junho de 2015 e artigo 20 da Lei Complementar n.º 313, de 30 de outubro de 2018, que assim dispõem, respectivamente :



“Art. 23. Compete à Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos e ao seu Titular:

III – examinar as matérias, aprovar as minutas dos editais de licitações e manifestar-se sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da administração direta e pelas autarquias, se necessário”.

“Art. 26. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:

X - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário.”

“Art. 20. Compete à Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos e ao seu titular:

(...)


III – examinar as matérias, aprovar as minutas dos editais de licitações e manifestar-se previamente sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário;

IV – proceder à análise e manifestação da legalidade dos processos de licitações e de contratos, convênios, ajustes e quaisquer outros instrumentos a serem firmados pelo Município.”

Após, ao Secretário Municipal de Saúde, para deliberação.

É o parecer, S.M.J.

Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Saúde, aos 17 dias do mês de junho de 2021.


Marcus Vinicius Machado Rodrigues
Chefe da Advocacia Setorial
Decreto Nº 315/2021
OAB/GO nº 17.307