



Processo: 90201638

Interessado: Gerência de Assistência Farmacêutica

Assunto: Aquisição de medicamentos em caráter emergencial

DESPACHO Nº 087/2022

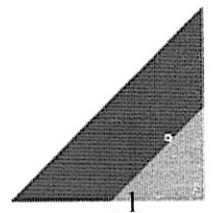
1. Relatório:

Versam os autos acerca de aquisição, em caráter emergencial de Cloreto de Sódio 0,9% e Dipirona injetável para abastecimento das Unidades de Saúde da Secretaria Municipal de Saúde por um período estimado de 180 (cento e oitenta) dias conforme as informações constantes no Memorando nº 103/2022 da Gerência de Assistência Farmacêutica e condições discriminadas no Termo de Referência.

Pelo que se extrai da justificativa apresentada pela área solicitante no **Termo de Referência (fls. 05)** a presente aquisição considerou:

a) A aquisição dos itens acima elencados se faz necessária para reposição volêmica e alívio da dor/controlar a temperatura dos usuários atendidos nas Unidades de Urgência/Emergência do Município de Goiânia por um período de 180 (cento e oitenta dias); b) O Cloreto de Sódio 0,9% frasco com 500 ml restou fracassado no Processo BEE nº 477791 (Ata de Registro de Preços) e encontra-se com estoque crítico no Centro Integrado de Abastecimento e Distribuição (CIAD), suficiente para apenas 15 (quinze) dias; c) O Laboratório Teuto Brasileiro S/A, detentor da Ata de Registro de preços nº 177/2021 do Pregão Eletrônico nº 056/2021, Processo BEE nº 39149, solicitou cancelamento do item Dipirona Sódica 500 mg/ml injetável através do Processo nº 90105019, alegando suspensão na fabricação, sendo que o item se encontra sem estoque no Centro Integrado de Abastecimento e Distribuição (CIAD); d) Tratam-se de medicamentos imprescindíveis nos atendimentos de Urgência e Emergência, sobretudo no período epidêmico de dengue; e) Há indicação de uso o Cloreto de Sódio 0,9%, 500 ml para restabelecer fluido celular e eletrólitos, reposição de água e eletrólitos em caso de alcalose metabólica de grau moderado, em carência de sódio e ainda diluente de medicamentos; f) Há indicação de uso do Dipirona Sódica 500 mg/ml como analgésico e antitérmico, utilizado nos casos de dor e febre.

A **Gerência de Planejamento e Suprimento da Rede** no Parecer nº 119/2022 (fl. 14) destacou que o **item 1 (Cloreto de Sódio 0,9% Solução Injetável – Frasco 500 ml) restou fracassado no Processo BEE nº 47791 (Ata de Registro de Preços)**, bem como, o **item 02 (Dipirona Sódica 500 mg/ml injetável ampola Frasco 2ml) do Processo BEE nº 39149, restou cancelado o seu fornecimento pela empresa Laboratório Teuto Brasileiro S/A nos autos do Processo nº 90105019.** Diante disso, encaminhou para providências relativas à aquisição dos materiais, tendo a **Gerência de Compras** anexado documentos de cotação de tais materiais (fls. 16/26) e ainda a **Estimativa de**





Preço (fls. 27/28) solicitando no **despacho 146/2022** (fl. 29) manifestação posterior acerca de suas análises de levantamento de preços de Mercado para aquisição de tais insumos.

A **Gerência de Assistência Farmacêutica no Despacho GAF nº 119/2022** (fls.30) informou que os descritivos apresentados nas estimativas de preços dos itens oferecidos nos documentos enviados a essa Gerência atenderam aos descritivos do Termo de Referência. Há **Declaração de Compatibilidade de Preços** (fls. 31)

Em sequência a **Comissão Especial de Licitação/Gerência de Compras** encaminhou a proposta de Dispensa de Licitação com anexos (fls. 40) solicitando o envio de propostas de preços com a devida discriminação dos valores e demais informações. Propostas de Preços com as discriminações dos valores (unitário/total), documentação técnica exigida no TR e documentação jurídica e fiscal dos proponentes com certidões e atos constitutivos das pessoas jurídicas (fls. 44/166).

Identifica-se o **Pedido de Compras** (fl. 167) **Estimativa de Preços** (fl. 168/169) o **Mapa de Preços** (fls. 407), **Nota de Pré-Empenho** (fls. 408/409) **Solicitação Financeira** (fls. 410), **Nota de Movimentação Financeira e Orçamentária** (411, 412).

2. Manifestação da Advocacia Setorial:

Instado a manifestar, quanto aos casos em que decorrem da necessidade emergencial da Administração em celebrar contrato com o particular, em exame ao Termo de Referência colacionado, identifica-se que a **dispensa** de licitação foi elegida em conformidade com os casos previstos no rol taxativo do **artigo 24 da Lei Federal 8.666/93**, onde conquanto haja a possibilidade de competição que o legislador entendeu conceder tal faculdade, o administrador avaliou sua necessidade no presente caso.

Pelo que se avalia, em resguardo da efetividade da pretensão contratual e do próprio interesse público, por conta da necessidade de atendimento urgente ante prejuízo causado pela natural demora do procedimento licitatório e seus trâmites burocráticos, depara-se com a ressalva quanto ao inciso IV que se requer para fundamentar a presente dispensa ressaltando 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, e que também em exame verifico que o período almejado é condizente ao TR acostado.

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, que em análise geral, verifica-se estar emblemática por meio dos Decretos que mantiveram a situação emergencial em saúde pública, tal como caracterizada pelo aumento de casos de dengue.



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 conseqüências lesivas à coletividade que é respaldado pelas considerações acerca do aumento de Dengue, bem como, da integral ausência dos medicamentos dispostos: **item 1 (Cloreto de Sódio 0,9% Solução Injetável – Frasco 500 ml)** restou fracassado no Processo BEE nº 47791 (Ata de Registro de Preços), bem como, o **item 02 (Dipirona Sódica 500 mg/ml injetável ampola Frasco 2ml)** do Processo BEE nº 39149, restou cancelado o seu fornecimento pela empresa Laboratório Teuto Brasileiro S/A nos autos do Processo nº 90105019.

Conforme está presente no Termo de Referência no item 6, como a compra possui entrega imediata e integral, ou seja, efetuado em parcela única, identifica-se que houve opção da utilização do § 4º do art. 62 Lei 8.666/93.

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

*§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, **nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.***

Por fim, em síntese, para construção de um contrato emergencial, este deverá ser precedido dos requisitos elencados no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93: **a) Urgência no atendimento de situação emergencial ou calamitosa** (observe que a situação emergencial está exposta ante a ausência de medicação); **b) Possibilidade de prejuízo ou comprometimento da segurança das pessoas, serviços ou bens públicos** (observe que diante das justificativas apresentadas pelos órgãos técnicos há responsabilidade da Administração em realizações ações necessárias para otimização do atendimento dos usuários que procuram as Unidades de Saúde desta Secretaria ante à ausência de tais medicações).

Quanto aos atos necessários para o processo, destaco que para sua formalização em análise, deverão conter:

- 1) Termo de Referência** aprovado pelo órgão, contendo os elementos necessários e suficientes para caracterização com o objeto da sua aquisição e necessidade, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares (art. 26 da Lei 8.666/93); **(presente)**
- 2) Justificativa dos preços** com a devida pesquisa de preços, contendo a Razão Social e o CNPJ das empresas inseridas no processo abrangendo variadas fontes e contratações similares de outros entes; **(presente)**



- 3) **Mapa de Análise de Preços** devendo contar as empresas concorrentes e os valores orçados, identificação de empresa vencedora, justificativa da para a escolha do fornecedor com a comprovação de que o preço está compatível com o do mercado e a identificação do responsável pela pesquisa de preços; **(presente)**
- 4) **Certidões que contenham condições de regularidade atualizadas** com os devidos registros do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), Cadastros junto ao CNJ, Lista de Inidôneos mantida pelo TCU, e demais exigidas; **(presente)**
- 5) **Documento que ateste a existência de orçamento** para realização de despesa **(presente)**;
- 6) **Situação Emergencial ou Calamitosa** constando a descrição do fato e suas consequências ou a situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa quando fundamentada no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93; **(presente na justificativa e escassez do insumo)**
- 7) **Minuta do Contrato**, devendo conter o objeto da contratação e seus elementos característicos, vinculação ao ato de declaração da dispensa da licitação e a proposta feita pelo interessado (art. 54 § 2º e 55 da Lei nº 8.666/93); 5) **Certidões e Declarações** demonstrando a regularidade fiscal, trabalhista e ainda de idoneidade (art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666/93) e demais exigidas; **(dispensável por conta do § 4º do artigo 62 da Lei 8.666/93)**
- 8) **De Acordo do Gestor com ao TR (presente fl.13)**
- 10) **Parecer Jurídico** da Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos; **(PEAA)**

Ante ao exposto, em deferência Art. 23, e seus incisos do Decreto nº 245 de 15 de janeiro 2021 que aprova o Regimento Interno da Procuradoria Geral do Município de Goiânia, faço remessa dos autos à Procuradoria Geral do Município/Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos, para **emissão de Parecer Jurídico examinando a possibilidade jurídica e fazendo suas considerações pertinentes.**

No solicito dos bons prestes, encaminho os presentes autos a fim de executar o assessoramento jurídico à Secretaria de Saúde Municipal. Certos de contar com a presteza de sempre, antecipo meus cordiais cumprimentos e faço a remessa dos presentes autos para apreciação.

Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Saúde, aos 04 (quatro) dias do mês de abril de 2022.

FERNANDO FRANCO DE CARVALHO
MARQUES:01129119190
Fernando Franco de Carvalho Marques
Chefe da Advocacia Setorial
Decreto n.º 127/2022

Assinado de forma digital por
FERNANDO FRANCO DE
CARVALHO
MARQUES:01129119190
Dados: 2022.04.04 10:12:47 -03'00'



PROCESSO Nº 90201638

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: COMPRA EMERGENCIAL DE SORO FISIOLÓGICO

SIGED: 2022/00000/ 013043

DESPACHO Nº 930/2022

Considerando a instabilidade do mercado de medicamentos provocada pela pandemia de COVID- 19, dificultando o processo de aquisição de medicamentos pelos municípios.

Considerando que 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.

Considerando que o Cloreto de Sódio 0,9% Frasco com 500 ml, restou fracassado no Processo BEE nº 47791 (Ata de Registro de Preços) e encontra-se com estoque crítico no Centro Integrado de Abastecimento e Distribuição (CIAD), estoque este que não é suficiente para o atendimento das unidades de saúde para os próximos dois dias.

Considerando que o Cloreto de Sódio 0,9% Frasco com 500 ml é imprescindível nos atendimentos de Urgência e Emergência, sobretudo no período epidêmico de dengue. Considerando que hoje a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia encontra-se com seus estoques totalmente desabastecidos, apesar de todos os esforços empreendidos.

Considerando o dano à assistência à saúde causado pela falta do soro fisiológico, solicita-se a priorização do Parecer Jurídico quanto a possibilidade de realização da compra emergencial de soro fisiológico.

Superintendência de Gestão de Redes de Atenção à Saúde, aos quatro dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e dois.


Cynara Mathias Costa
Superintendente



PROCESSO : 90201638/2022
INTERESSADA : GERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA
ASSUNTO : AQUISIÇÃO

PARECER N° 630/2022 – PEA

Ementa: Direito Administrativo. Contratação direta. Aquisição de Cloreto de Sódio 0,9%. Caráter emergencial. Desabastecimento das unidades municipais de saúde. Possibilidade condicionada ao cumprimento das exigências legais. Artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.

1. RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a esta Especializada para fins de **emissão de parecer jurídico** referente à aquisição, em caráter emergencial, de Cloreto de Sódio 0,9% solução injetável, em embalagem primária isenta de PVC frasco 500ml, para abastecimento das unidades de saúde do Município de Goiânia por um período estimado de 180 (cento e oitenta) dias, conforme Termo de Referência (fls. 05-13)¹.

Constam nos autos, em síntese e no que importa à presente manifestação:

a) Memorando nº 103/2022 (fls. 03-04), Protocolo SIGED nº 7974/2022, de 03 de março de 2022, pontuando que: a.1) o Cloreto de Sódio 0,9% frasco com 500 ml restou fracassado no Processo BEE n. 47791, tendo o Centro Integrado de Abastecimento e Distribuição (CIAD) estoque suficiente para apenas 15 (quinze) dias; a.2) Foi solicitado pelo Laboratório Teuto Brasileiro S/A o cancelamento da Ata de Registro de Preços n. 177/2021, alegando a suspensão na fabricação da Dipirona Sódica 500

¹ Embora o Termo de Referência tenha previsto 2 (dois) itens, durante o procedimento interno para seleção de fornecedores não foi recebida proposta para o item 02 – Dipirona Sódica 500 mg/ml injetável ampola frasco 2mL.



mg/ml, produto este sem estoque no CIAD; a.3) necessidade de contratação em caráter emergencial dos dois itens por um prazo estimado de 180 (cento e oitenta) dias;

b) Termo de Referência, aprovado pela autoridade competente (fls. 04-12), com a justificativa e condicionantes da contratação a ser efetivada;

c) Parecer nº 119/2022 (fls. 14-15), da Gerência de Planejamento e Suprimento da Rede;

d) Estimativa de Preços (fls. 27-28, 168-169 e 394-395) e Declaração de Compatibilidade de Preços (fl. 30-A e 404);

e) Despacho GAF n. 119/2022 (fl. 30), informando que “os descritivos apresentados nas estimativas de preços dos itens oferecidos nos documentos enviados a essa Gerência atendem aos descritivos e propósitos estabelecidos no Termo de Referência que dá origem ao processo”;

f) Encaminhamento dos e-mails a fornecedores solicitando propostas de preços, em caso de interesse (fls. 40-41 e 42-43) e respostas obtidas (fls. 44-151). Após, foi necessário novo encaminhamento de e-mails (fls. 276-280) e respostas (fls. 283-400);

g) Despacho GAF n. 137/2022 (fl. 402-403), pontuado que a proposta da empresa Hospdrogas atende ao Termo de Referência que dá origem ao processo. Declaração de Compatibilidade de Preços (fl. 404);

h) Despacho n. 373/2022 (fl. 405), da Gerência de Planejamento e Suprimentos de Rede, pontuando que foi excluído o item 02 – Dipirona Sódica 500 mg/ml, injetável;

i) Solicitação financeira (fl. 410), sem assinatura da autoridade competente, Nota de Empenho (fl. 411-412);

j) Despacho nº 087/2022, da Advocacia Setorial da Saúde, relatando os autos e encaminhando para apreciação desta Especializada (fls. 414-417);

k) Despacho nº 930/2022 (fl. 418), apontando que o estoque existente não é suficiente para atendimento da população nos próximos 2 (dois) dias e solicitando a prioridade



no trâmite do processo.

Sublinhe-se que o presente processo deu entrada nesta especializada em 04/04/2022 às 14:37, tendo sido solicitada pela pasta consulente prioridade máxima em sua análise jurídica ante a insuficiência do item nas unidades de saúde da capital para lidar com as situações de urgência/emergência. Assim sendo, o presente processo foi colocado em situação de prioridade frente às demais demandas existentes nesta unidade, em face da gravidade e do risco ao interesse público existente na falta do medicamento.

É o que importa relatar sobre o caso em apreço.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Considerações iniciais

De início, convém pontuar que o parecer jurídico, no presente caso, é opinativo, de modo que não tem o condão de compelir a Administração a emitir decisão sobre o assunto. Assim sendo, quem decide é o gestor/administrador que exara ato administrativo com conteúdo decisório, tendo a competência legal e as condições para verificação das exatas necessidades do interesse público a seu cargo.

Corroborando este quadro, cumpre trazer à lume a previsão do artigo 45, III, da L.C. 313/2018, o qual menciona que os procuradores desta casa detêm imunidade quanto às opiniões emitidas em pareceres jurídicos, a saber:

Art. 45. O ocupante do cargo de Procurador do Município exerce função essencial à justiça e ao controle da legalidade dos Atos da Administração



Pública Municipal, gozando de independência funcional técnica/científica, bem como das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, além daquelas afetas às carreiras de Estado da Advocacia Pública, e das seguintes:
III- imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial, não podendo ser constrangido, de qualquer modo ou forma, a agir em desconformidade com a sua consciência ético profissional, sempre na defesa do interesse público;

Sendo assim, todos os apontamentos realizados, individualmente considerados ou em seu conjunto, representam a análise jurídica desta especializada sobre o prisma estritamente técnico-jurídico, sendo necessária decisão final acerca da matéria.

2.2. Dispensa de licitação

A regra da licitação comporta exceções que devem ser previstas pela legislação, afinal a relatividade e a instrumentalidade do processo de licitação estão evidenciadas no art. 37, XXI, da CRFB que afirma: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]”.

Considerando, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de dispensa do procedimento.

As hipóteses de dispensa de licitação encontram-se elencadas no art. 24 da Lei nº 8666/93 e em outros atos normativos esparsos. Nesses casos, o procedimento de seleção afigura-se viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados.



Contudo, foram contempladas determinadas situações em que o certame, a critério do administrador, poderá ser afastado por se revelar inoportuno ou inconveniente, de modo que o interesse público possa ser atendido de forma otimizada, à luz dos princípios da eficiência e da celeridade.

Mesmo sem observância dos procedimentos legais referentes às modalidades licitatórias, a contratação direta deve obediência ao regime jurídico público, mormente aos princípios que integram o Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e a delinear os parâmetros objetivos.² **De toda forma, portanto, os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa (art. 26 da Lei nº 8.666/93).**

Lógico que, a depender da urgência ou da espécie de dispensa de licitação, alguns procedimentos e formalidades podem ser mais simples ou até postergados. Isto porque entre o risco real à vida das pessoas e o seguimento de formalidades administrativas, há a preferência jurídica pelo primeiro valor, diante da própria arquitetura valorativa existente no texto constitucional.

Nesse cenário, dispõe a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93) sobre as formalidades necessárias neste âmbito³:

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:

² TORRES, Rony Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 8.ed. – Salvador: Juspodivm, 2017, p. 273.

³ Adotado o regime jurídico da Lei n. 8.666/93, afasta-se a aplicação da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), somente obrigatória em abril de 2023.





- 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.

Lado outro, há de se atentar, neste contexto, que a celebração direta de contratos administrativos em razão de motivos emergenciais encontra-se discriminada especificamente no art. 24, IV:

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;**

Com a previsão dessa hipótese de dispensa licitatória, nas situações de emergência ou de calamidade pública, **a Lei buscou resguardar a efetividade da pretensão contratual e o próprio interesse público. Este, por conta da necessidade de atendimento urgente, seria prejudicado pela natural demora do procedimento licitatório e seus trâmites burocráticos.**

Segundo leciona Rony Charles⁴, para fins de aplicação da dispensa de licitação, tais fatos jurídicos são relevantes quando há urgência no 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/serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

Nas contratações diretas com arrimo no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, a emergência

⁴ TORRES, Rony Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 8.ed. – Salvador: Juspodivm, 2017, p. 279.



resulta da **necessidade de atendimento imediato do interesse público**. Nas lições de DOTTI:

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 ao 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. Compõe 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.⁵ (grifo não constante no original)

Nesse prisma, cumpre trazer à análise a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, refletida nos seguintes julgados:

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público. A contratação será apenas durante o prazo necessário **para a realização do novo processo licitatório**, observando-se o disposto no art. 26 da Lei no 8.666/1993. **Acórdão 727/2009 Plenário** | Relator RAIMUNDO CARREIRO.

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

Para caracterizar situação emergencial passível de dispensa de licitação, deve restar evidente que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, **restringindo-se ao estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa**. Deve-se divisar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano. Acórdão 1217/2014-Plenário | Relator: ANA ARRAES

⁵ DOTTI, Marinês Rastelatto. Contratação emergencial e desídia administrativa. Brasília: revista da AGU, Ano IV, n. 6, abr. 2005, pg. 107-128. P. 112



Como bem se vê, portanto, a dispensa de licitação **pode ocorrer quando restar comprovada a urgência no atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou mesmo comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamento e outros bens, públicos ou particulares.** Nesta hipótese, todavia, a aquisição somente poderá se dar para atender a uma situação emergencial ou calamitosa, cujos bens/serviços sejam estritamente necessários ao atendimento da situação emergencial.

Lado outro, há de se destacar que a contratação direta, em virtude de razões emergenciais, restará cabível ainda que a emergência advenha da falta de planejamento e organização da Administração Pública, o que não implica em salvo conduto para a irregularidade praticada, visto que **a apuração das responsabilidades pela contratação sem o devido procedimento licitatório deverá ser providenciada concomitantemente com a contratação para o atendimento do interesse público emergencial.** Sobre o ponto, válido verificar o posicionamento das cortes de contas:

RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. QUESTÕES RELACIONADAS A LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSAS FUNDAMENTADAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO APRESENTADO PELO ADMINISTRADOR. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA. 1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da **incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.** 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas. (Acórdão 1876/2007-Plenário, Processo nº 008.403/1999-6, Rel. Aroldo Sedraz, 14.09.2007)



Sobre o tema, também leciona com maestria Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶:

A contratação emergencial é possível mesmo na hipótese em que a situação de emergência seja atribuída ao agente público (emergência “fabricada” ou “provocada”), sob pena de não se atender o interesse da coletividade. Nesse caso, todavia, a Administração, após a contratação, deverá apurar a responsabilidade do agente (ex.: agente público, por desídia, permite que a expiração do prazo de contrato em vigor, cujo objeto é o fornecimento de serviços contínuos a determinado hospital). **A contratação emergencial é admitida, mas o agente deverá ser responsabilizado.**

Nesse sentido, ainda, é o entendimento do TCM-GO. Veja:

Súmula n. 001/2019

A falta de planejamento, desídia ou má gestão que leve à necessidade de contratação direta com fundamento no art.24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 configura hipótese de “emergência fabricada” e enseja a responsabilização dos agentes que lhe deram causa.

Pois bem. Para o devido tratamento do tema sob exame, esta Especializada considera imprescindível que algumas considerações sejam efetuadas.

Inicialmente, verifica-se que, de acordo com o **Memorando nº 103/2022** (fls. 03-04), datado de 03/03/2022, a aquisição de Cloreto de Sódio 0,9% frasco com 500 ml restou fracassada no Processo BEE n. 47791, tendo o Centro Integrado de Abastecimento e Distribuição (CIAD) estoque suficiente para apenas 15 (quinze) dias. Além disso, foi ressaltado que o referido item é imprescindível no atendimento de urgência e emergência, em especial nesse período de expressivo aumento nos casos de dengue.

Da análise das justificativas apresentadas, tanto o memorando de fls. 03-04 e o Termo de Referência (fls. 05-13), **verifica-se que a quantidade de itens a serem adquiridos não foi justificada, notadamente com a demonstração da real necessidade do quantitativo total de 230.000 (duzentos e trinta mil) frascos.**

Não consta nos autos demonstrativo, levantamento ou documento similar que

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e Contratos Administrativos*. 6.ed.rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 81.



demonstre que a quantidade de itens estabelecida no Termo de Referência é, de fato, essencial para atender à situação emergencial apresentada. Destarte, cabe esclarecer que a contratação emergencial visa atender, como o próprio nome indica, situações emergenciais, que se não forem imediatamente sanadas podem comprometer a prestação do serviço público e a vulneração de valores tutelados juridicamente, não abrangendo circunstâncias que possam aguardar a conclusão do regular processo licitatório.

No Termo de Referência, no item 1.1., foi indicado que o quantitativo serve ao atendimento da Secretaria durante um prazo de 180 (cento e oitenta) dias, inclusive prazo máximo autorizado pela lei para conclusão de serviços/obras. Ocorre que, se a licitação para o item restou fracassada em 24/02/2022, entende-se que já foram adotadas várias formalidades que podem ser aproveitadas, motivo pelo qual, ajustando-se a pesquisa de preço ao mercado, é de fato indispensável a aquisição para 180 (cento e oitenta) dias? Não é possível, em uma perspectiva segura, considerando que as formalidades principais já foram adotadas, concluir a celebração da ARP em prazo menor, pelo menos em três meses? **Essas perguntas devem ser respondidas pela SMS, de modo a adequar a dispensa de licitação ao quantitativo que seja, de fato, indispensável para assegurar o atendimento do interesse público.**

Assim sendo, orienta-se que a contratação emergencial se restrinja às reais necessidades das Unidades Básicas de Saúde, devendo a parte interessada colacionar aos autos justificativa técnica **que demonstre que a quantidade a ser contratada é a indispensável para atender de forma adequada a situação emergencial apontada até que finalizado o regular processo licitatório.**

Importante asseverar que não cabe à Procuradoria-Geral do Município a análise conclusiva acerca de conveniência e oportunidade, tampouco ponderações sobre o acerto e necessidade do bem. Nesse prisma, ressalte-se a presunção de veracidade e legalidade dos atos administrativos⁷, no sentido que o item e o respectivo quantitativo, a princípio, são aqueles tidos

⁷ “A presunção de legitimidade e de veracidade dos atos administrativos é justificada por várias razões, tais como a sujeição dos agentes públicos ao princípio da legalidade, a necessidade de cumprimento de determinadas



pela Administração como indispensáveis ao atendimento da necessidade pública. Entretanto, na ausência de justificativas, compete a este órgão solicitá-la e, não havendo, recomendar a reorganização da contratação a ser realizada.

Noutro ângulo, conforme Ata de Julgamento e Adjudicação do Pregão Eletrônico n. 002/2022-SRP-Saúde⁸, realizada em 24/02/2022, o item 15, referente ao Cloreto de Sódio 0,9%, em frasco de 500 ml, restou fracassado por estarem acima da média do estimado. Logo, existiram propostas, contudo acima do preço estimado pela Administração. Este fato, junto com a insuficiência do estoque alegada à fl. 03, leva, de fato, à caracterização de uma situação emergencial, em especial considerando que o item é necessário para os casos de urgência e emergência relacionados à dengue⁹.

Não obstante, **necessária a apuração pela Administração, concomitante ou em seguida à contratação, em relação ao caso, a fim de verificar se houve responsáveis pela situação emergencial, isto é, se faltou planejamento, se houve incorreção no procedimento licitatório, entre outros aspectos que caracterizem a falta funcional.** Essa apuração é indispensável, conforme Súmula 001/2019 do TCMGO.

Requisito fundamental é a comprovação de que o preço praticado no negócio jurídico a ser celebrado encontra-se em consonância com o praticado no mercado, nos moldes do que dispõe o art. 26, parágrafo único, inciso III da Lei 8.666/93. Concernente a tal ponto, válido apresentar a jurisprudência do TCU, refletida no Acórdão n. 2.019/2010-Plenário do TCU:

9.2. alertar à Companhia Energética do Piauí - Cepisa que, quando da

formalidades para edição dos atos administrativos, celeridade necessária no desempenho das atividades administrativas, inviabilidade de atendimento do interesse público, se houvesse a necessidade de provar a regularidade de cada ato editado *etc.* Trata-se, no entanto, de presunção relativa (*iuris tantum*), pois admite prova em contrário por parte do interessado.” OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 8. Ed. Rio de Janeiro : Método, 2020. P. 320.

⁸ Disponível em:

http://www10.goiania.go.gov.br/DadosINTER/PUBLIC/PREG%c3%83OELETR%c3%94NICO-SAUDE/2022/arq_2323511.pdf. Acesso em 04/04/2022.

⁹ Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-de-goiania-realiza-mais-de-550-mil-visitas-em-combate-a-dengue-no-primeiro-trimestre-de-2022/>. Acesso em 04/04/2022.




realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8666/1993, além da caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, **deve-se trazer elementos aos autos do processo que demonstrem a compatibilidade dos preços contratados com aqueles vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços, bem como que foi consultado o maior número possível de fornecedores ou executantes, em atenção aos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 dessa lei; Acórdão 2.019/2010 Plenário - TCU**

Com relação à comprovação de que os preços do contrato estão vantajosos para a Administração, estando consoante ao mercado, ressalta-se que a Instrução Normativa n. 001/2018 da Controladoria Geral do Município de Goiânia – CGM dispõe acerca dos critérios a serem adotados na pesquisa de preços.

Constam nos autos variados orçamentos referentes ao item ora pretendido. Após estimativa de fls. 394-395 e renegociação junto às empresas (fls. 398-400), verifica-se que o menor preço apresentado que foi aceito pela Administração foi da empresa HOSPDROGAS COMERCIAL LTDA (fls. 398). Inclusive, conforme Despacho GAF n. 137/2022 (fls. 402-403), o preço está inferior ao previsto pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED. A proposta da empresa HOSPFAR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES S.A. foi considerado como inadequada frente ao Termo de Referência, uma vez que previa a entrega parcelada.

Ainda em relação ao cumprimento da Instrução Normativa n. 001/2018, foi juntada aos autos a Declaração de Compatibilidade de Preços (fls. 404), contendo nome, matrícula e função da servidora responsável pela pesquisa de preços, atestando que o preço referencial constante na Planilha de Formação de Preços está de acordo com a pesquisa realizada no mercado.

 Compete a este órgão de consulta e assessoramento jurídico destacar que, em razão de o Termo de Referência prever a entrega imediata e integral em 10 (dez) dias (item 6.1, fl. 07),



de 230.000 itens, a proposta de fl. 399 não pôde ser aceita, o que ocasionou um aumento dos custos ao Município. Ocorre que se a entrega imediata e integral dos itens não for indispensável ao atendimento da situação emergencial, sendo possível, por exemplo, a entrega parcelada, poderá ser configurado ato antieconômico. **Desta forma, recomenda-se cautela à SMS quanto a esse ponto, no sentido que haja razões idôneas para que a entrega imediata e integral e o respectivo quantitativo sejam essenciais ao atendimento da emergência.**

Para integral cumprimento do art. 26 da Lei 8.666/93, conforme já transcrito alhures, necessário que seja acostado aos autos **Despacho em que o Secretário da SMS autoriza a contratação direta, por dispensa de licitação, com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, inclusive pontuando a razão da escolha do fornecedor.**

Ademais, necessário que referido Despacho seja **publicado no Diário Oficial do Município, como condição de eficácia do ato**, respeitados os prazos estabelecidos pelo art. 26 da Lei 8.666/93.

Adverte-se, mais uma vez, que a contratação almejada deve estar limitada ao necessário atendimento da situação emergencial, ou seja, em quantidade e por tempo necessário para suprir a necessidade da Administração. **Desde já, orienta-se que seja (re)aberto processo licitatório para aquisição dos bens aqui pretendidos**, sob pena de ulterior responsabilização em caso de inércia na adoção das providências necessárias.

No tocante aos documentos financeiros da aquisição pretendida, nota-se que a Solicitação Financeira, com a declaração de compatibilidade orçamentária e financeira, **encontra-se sem assinatura (fl. 410) do ordenador de despesa, o que deverá ser providenciado.**

Convém pontuar que, conforme Lei n. 4.320/64 e LRF, assim como Decreto Municipal 76/2022 sobre a matéria, **é indispensável; a) Solicitação Financeira, com a declaração de compatibilidade orçamentária e financeira e estimativa do impacto; b) Nota de Empenho; c) Liquidação de Despesa.**



Quanto ao ponto, a assunção de despesas sem a solicitação financeira, estimativa do impacto e sem a emissão de nota de empenho é irregular e passível de nulidade, motivo pelo qual devem ser tomados os procedimentos necessários para se atender à legislação de regência. Orienta-se, desta maneira, que os procedimentos de programação e execução orçamentária obedeçam ao disposto no Decreto Municipal nº 76/2022, de modo que haja empenho, liquidação e ordem de pagamento nos moldes legais. **No presente caso, a falha está na não assinatura da Solicitação Financeira, uma vez que a Nota de Empenho já foi emitida e assinada e a Liquidação de Despesa será após o recebimento do objeto.**

Os documentos da empresa selecionada encontram-se às fls. 286-330. Orienta-se, ainda, que todas as certidões de regularidade da empresa a ser contratada estejam **atualizadas** quando da contratação, **bem como seja juntada certidão de regularidade junto ao Município de Goiânia¹⁰ e o CNPJ da empresa.**

Cumprе ressaltar que **NÃO consta nos autos minuta contratual a ser celebrada**. Embora o valor da contratação ultrapasse o montante referente à modalidade convite, a cláusula 6.1. do Termo de Referência prevê a entrega em 10 (dez) dias após o encaminhamento do empenho. Assim, em razão de a entrega, pelos comandos previstos, ser imediata e integral, bem como não existir obrigações futuras, a não ser a garantia do próprio bem, entende-se admissível a substituição do instrumento contratual por outro equivalente, no caso, a nota de empenho, nos termos do art. 62, §4º, da Lei n. 8.666/93¹¹. Sobre o ponto, excerto da jurisprudência selecionada do TCU:

¹⁰Lei Complementar Municipal n. 344/2021

Art. 135. O sujeito passivo que estiver em débito com o Município de Goiânia em relação à obrigação tributária principal ou acessória não poderá receber créditos ou quaisquer valores, nem participar de licitação, celebrar contratos e convênios ou transacionar com o município e suas entidades da administração indireta.

¹¹ Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. § 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.



É possível a formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 e à luz dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa. Entende-se por "entrega imediata" aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, que deve ocorrer por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação. Acórdão 1234/2018-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

A observação é que vai se aplicar, no que couber, o disposto no art. 55 da Lei n. 8.666/93 no tocante ao instrumento equivalente. Na análise do Termo de Referência (fls. 05-13) e no processo em geral, verifica-se a existência mínima das condições necessárias ao contrato.

Caso a entrega seja parcelada, será necessária a existência de minuta contratual, razão pela qual os autos, nesse caso hipotético, deverão retornar ao exame da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia, com a urgência que o caso requer.

Insta consignar que, considerando a disposição contida no art. 337-M do Código Penal, que dispõe ser crime “ Celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo”, necessário verificar se a empresa encontra-se impedida de licitar e contratar com o Poder Público, disponível no site do TCM/GO¹²; no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, mantido pelo CNJ¹³, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, da Controladoria Geral da União¹⁴ e no Sistema de Inabilitados e Inidôneos do TCU¹⁵. No caso do Município de Goiânia, deve ser verificado eventual impedimento ou suspensão com este ente.

No mais, devem ser feitos os registros necessários no Sistema de Contratos e

¹² <https://www.tcm.go.gov.br/site/tcm-em-acao/impedidos-de-licitar-ou-contratar/>

¹³ http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php

¹⁴ <https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis?ordenarPor=nome&direcao=asc>

¹⁵ <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=INABILITADO:INIDONEOS>



Convênios, Transparência e TCM.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando a presunção de veracidade e legalidade das informações e documentos juntados aos autos, **esta especializada entende pela possibilidade de contratação direta, em caráter emergencial, de empresa** para fornecimento de Cloreto de Sódio 0,9% solução injetável, em embalagem primária isenta de PVC frasco 500ml, para abastecimento das unidades de saúde do Município de Goiânia, **nos termos do art. 24, IV, da lei nº 8.666/1993, conforme Termo de Referência, desde que atendidas as ressalvas expostas na presente peça opinativa, em síntese apresentadas a seguir:**

- a) Deverá ser juntado aos autos Despacho em que o titular da SMS autorize a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, IV da Lei 8.666/93, indicando-se as razões da escolha da empresa, bem como que referido Despacho seja publicado no Diário Oficial do Município, como condição de eficácia do ato, respeitados os prazos estabelecidos no art. 26 da Lei 8.666/93;
- b) A contratação almejada deve estar limitada ao necessário atendimento da situação emergencial, ou seja, em quantidade e por tempo necessário para suprir a necessidade da Administração. Para tanto, anexar aos autos **justificativa técnica** com as ponderações referentes à adequação da quantidade em relação à situação emergencial vivenciada;
- c) Assinatura da Solicitação Financeira de fl. 410, uma vez que nela contém a Declaração de compatibilidade orçamentária e financeira da despesa;
- d) Adoção dos procedimentos para a (re)abertura de processo licitatório, de forma que seja concluído no menor tempo possível;



- e) Deverá ser averiguado se, no caso concreto, a falta do objeto a ser contratado foi causada pela falta de planejamento, má administração ou desídia, hipóteses nas quais os servidores que comprovadamente tenham gerado a situação emergencial deverão ser responsabilizados;
- f) Todas as certidões de regularidade deverão estar **atualizadas** quando da efetiva contratação, bem como **deve ser juntada certidão de regularidade junto ao Município de Goiânia e CNPJ da empresa;**
- g) Deverá ser verificada antes da finalização do procedimento a existência de eventuais impedimentos de licitar e/ou contratar ou declaração de inidoneidade em relação à empresa selecionada.

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da contratação emergencial, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos órgãos competentes deste Município.

Isto posto, remetam-se os autos à Secretaria Municipal de Saúde - SMS, para ciência e providências, **com a urgência que o caso requer.**

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS.

Goiânia, 05 (cinco) de abril de 2022.

ALEXANDRE BORGES RABELO

Subprocurador-Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:

TATIANA ACCIOLY FAYAD
Procuradora Geral do Município

Camilla Matsuura de Lima