



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

JUSTIFICATIVA DA DISPENSA

A presente JUSTIFICATIVA objetiva atender dispositivo legal que respalde a contratação direta CONSIDERANDO o Estado de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional decretada pelo Ministério da Saúde através da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 e a Lei nº 14.035, de 11 de Agosto de 2020, em virtude da disseminação global da infecção humana pelo Coronavírus (COVID-19), CONSIDERANDO ainda o DECRETO 091/2020 - GAP/PMS, DE 16 DE MARÇO DE 2020 e o DECRETO nº 044/2021 - GAP/PMS de 06 de janeiro de 2021, CONSIDERANDO ainda o DECRETO 095/2020 - GAP/PMS, DE 18 DE MARÇO DE 2020, CONSIDERANDO ainda a Recomendação nº 01/2020 - MPPA/STM/8ªPJ de 16 de março de 2020 e CONSIDERANDO ainda o DECRETO 687/2020 de 15 de abril de 2020, do Governo do Estado do Pará, CONSIDERANDO ainda o, e pela necessidade de estabelecer um plano de resposta efetiva, especialmente, quanto à aquisição de gêneros alimentícios e para uso do NAPS (Núcleo de Atenção primária em Saúde) e apoio nos atendimentos nos Ambulatórios Itinerantes de Síndrome gripal, em caráter emergencial, nos termos e condições a seguir explicitadas.

Sobre a aquisição de bens, produtos e serviços por parte da Administração Pública brasileira, importa registrar que a atividade administrativa do Estado é norteada pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. O fim e não a vontade, domina todas as formas de administração. Para realizar suas funções, a Administração Pública recorre frequentemente à colaboração de terceiros.

O recurso da administração às atividades e aos bens privados manifesta-se sob diversas modalidades, que vão desde a desapropriação de bens particulares até a alienação de bens públicos, além da adoção do desempenho pessoa de pessoas ou empresas que disponibilizam seus bens e serviços.

Uma das formas de atuação conjugada do Estado com o particular é o contrato administrativo, derivado de um procedimento licitatório.

A licitação, como procedimento administrativo complexo, é o instrumento que se socorre a Administração Pública quando, desejar celebrar contrato com particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critérios objetivos, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

Estabelece o inciso XXI, do art. 37 da CF/88, *verbis*



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

XXI - ressalvado os casos especificados na legislação, de 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, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações.

2

Por força de determinação constitucional, a celebração de contrato com a Administração Pública brasileira precisa de um procedimento administrativo, com condições pré-estabelecidas, para que se escolha o contratado que há de prestar serviços ou fornecer seus bens. Esse caminho é vinculado a condicionantes, que foram disciplinadas em sede de legislação extravagante, especificamente pela Lei Federal no. 8.666/93 de onde se extrai, dentre outras coisas, seus princípios basilares, cuja previsão está contida no art. 3º, *verbis*

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Desta forma, podemos asseverar que a licitação se manifesta como regra a ser seguida pela Administração Pública brasileira, quando almejar celebrar seus ajustes.

A ocorrência de fatos, como o ora em comento, permitem que seja reconhecida a peculiaridade e a urgência do bem e/ ou serviço, recomendam o afastamento de determinados comando legal, por se considerar o interesse público, devendo se olhar a possibilidade de autorização no próprio ordenamento jurídico.

Como já indicamos alhures, se a licitação é a regra geral, o legislador tinha a mais plena consciência que, em algum momento, a competitividade sofreria limitação ou seria difícil, e em razão desse fato, admitiu exceções para que os serviços e ações públicas pudessem ser realizadas.

Não nos parece se constituir como razoável, na atual conjuntura, mesmo em distante região da Amazônia brasileira, com suas notórias adversidades e seus poucos recursos, que se manifesta com fundamental para a busca da vocação histórica do Estado,



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

que é o bem estar de sua população, com carência econômica e que, não poucas vezes, têm apenas nas ações do poder público a sua única fonte de atendimentos, a presença de entraves venha cercear a função do Estado.

A administração pública é una e a natureza dos serviços públicos é a continuidade na sua execução.

A exigência de determinado ato, para ser observado pela administração pública, em especial a lei, não deve ser obstáculo intransponível, inarredável, com condição de se comportar como uma camisa de força, capaz de não autorizar que atos jurídicos, atos administrativos, programas e ações venham deixar de ser executados, gerando danos de proporções indimensionáveis.

Significa dizer que, por maior referência que se faça ao princípio da legalidade, este pode ser mitigado quando forem evidenciados os notórios prejuízos, muitos sem qualquer recuperação aos destinatários e ao próprio órgão administrativo que será sobrecarregado destas e outras demandas.

Neste diapasão, temos que a flexibilidade da norma, ante situação concreta e sem assacar contra princípios da administração pública, afastando, de caráter excepcional e de forma temporária, a imediata realização de certame licitatório, mesmo porque, não será possível executá-lo ante a urgência, urgentíssima que a situação requer.

Registre-se, para todos os efeitos, que a regra estabelecida em nossa *Lex Fundamentallis* é a realização de licitação para as aquisições que se manifestam como improrrogáveis e inadiáveis, sendo que este procedimento, exige, por força de lei, prazo a ser observado, inclusive, em face de eventual reclamação, impugnação ou recurso, sem data fixada para a conclusão do certame.

É sabido e ressabido que ao se constituir como ente que se sobrepõe e disciplina as relações entre particulares, também denominado de jurisdicionados, o Estado avocou para si diversas responsabilidades visando à harmonia dos cidadãos e, dentro das possibilidades, permitir o acesso a bens e serviços da população, fato que lhe autorizou ter como finalidade maior de sua existência, a realização do bem comum.

Na busca permanente de realizar essa sua função maior, o bem comum, trouxe para si muitas responsabilidades. Neste trilhar se afirmar que responsabilidades se



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

apresentam ora como princípios ou como compromissos perante a comunidade local e internacional, são executados diretamente pela Administração Pública interessada ou através de terceiros, os particulares.

Especificamente, em se tratando de serviços que o Estado oferta a sua população ou aqueles que transitam em seu território, temos aqueles que possuem execução direta pelo órgão administrativo, que os chamamos de **serviços essenciais**. Outros, embora não se manifestem como serviços essenciais, mas se configuram como de enorme importância para que a administração persiga os seus objetivos institucionais.

A administração presta aos seus jurisdicionados, serviços públicos, essenciais ou não, que na exata definição do sempre pertinente magistério de Meirelles (2203)^{se} apresentam:

Serviços públicos são aqueles que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-lo, sem a delegação a terceiros, mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados.

Serviços próprios do Estado são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem a delegação a particulares.

A exceção contida no nosso ordenamento legal autorizada pelo legislador ordinário, que nos interessa e com capacidade de afastar a fria e rigorosa exigência de selecionar, ocorre quando se permitiu que a Administração Pública brasileira pudesse se socorrer da dispensa de licitação, estabeleceu na Lei no. 8.666/93, em seu inciso IV, *in verbis*

“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”



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

Os dispostos acima transcritos e mencionados, externam o permissivo para a contratação sem que ocorra o regular processo de licitação, sem que, para a situação conjuntural exposta, estamos diante de lei especial, própria, peculiar.

5

Ao tratarmos do tema dispensa de licitação, pedimos *vênia* para externar, que muito mais que a acepção coloquial do termo emergência, como uma situação crítica, acontecimento perigoso ou fortuito, um incidente, exige-se a presença de imprevisibilidade da situação ou mesmo a constatação de risco em potencial para pessoas ou coisas, que requerem um tratamento emergencial. Neste sentido, a situação que, em caso como o analisado, deve ser demonstrado à alegada urgência, além da justificativa da empresa que se busca contratar.

Não se manifesta como desoportuna a prudente lição de Jacoby Fernandes, ao esclarecer a situação contida no inciso IV do Art. 24, da Lei Geral de Licitações, assim se posiciona:

Aqui, a emergência diz respeito a possibilidade de se promover a dispensa de licitação. Corolário dessa premissa e, fundamentalmente, a absoluta impossibilidade de atender ao interesse público – fim único de toda a atividade administrativa – se adotado o procedimento licitatório. Emergência, para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório.

(...)

Para melhor explicação do assunto, seria conveniente distinguir caso de emergência da situação de emergência, empregando o primeiro termo para a avaliação restrita a órgão ou entidade, e o segundo para o que o decreto referido entende como a circunstância que deve ser formalizada por um ato administrativo – portaria ministerial. A distinção é feita apenas para valor doutrinário, vez que ambos podem autorizar a contratação direta.

Emergência”, na escurteira lição Hely Lopes Meirelles (1999), é assim delineada:

A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade.¹

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

Concluindo, buscando amparo no magistério de Amaral ²:

E (...) caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo a 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.

Vê-se, assim, que alguns aspectos precisam ser avaliados pela Administração Pública quando da contratação emergencial. Urge restar demonstrada, concreta e efetivamente, a potencialidade de danos às pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares.

Segundo Jacoby Fernandes (2012), sobre o tema “**emergência**”, relata:

“A noção de uma situação de emergência deve coadunar-se com o tema em questão, pouco aproveitando a noção coloquial do termo, dissociada da sede de licitação e contratos. Conforme entendimento do TCU, a situação de emergência deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique, como demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados, estando, aí sim, fundamentados os argumentos que permitirão a adoção do instituto da dispensa de licitação.”³

Ademais, diga-se de passagem, que o Tribunal de Contas da União já manifestou entendimento de que descabe perquirir se a situação emergencial decorre de ato imprevisível ou de um não fazer da administração. Configurado o risco para pessoas, obras, serviços, bens e equipamentos públicos ou particulares, admite-se a contratação direta emergencial, vejamos:

“REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A situação prevista no art. 24 IV, da Lei n 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

² AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. (apud, Ferraz, Sergio & Figueiredo, Lucia Valle. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. São Paulo:Malheiros, 1994, p. 49)

³JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação Direta Sem Licitação, 9ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 303.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas.” (TCU, TC 006.399/2008-2, Acórdão nº 1138/2011, Relator Min. UBIRATAN AGUIAR, Plenário, julgado em 04.05.2011).”

7

É dispensada a licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando 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, 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 cento e oitenta dias consecutivos, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. (Cf. Braz)

O custo temporal da licitação justifica a dispensa porque a demora na realização pode acarretar a ineficácia do processo licitatório. Esta emergência ou calamidade são entendidas como situações imprevisíveis e repentinas que, na forma da lei, possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens. Por emergência entende-se uma situação eventual grave e por calamidade uma situação infeliz, que atinge a comunidade, como terremoto, inundação, tempestade e epidemias. (Braz)

Ainda sobre esse aspecto, registra-se, como relevante, que a realização de um regular processo licitatório, implicará na necessária demora, não apenas da imperiosa observância aos prazos fixados em lei, análise técnica de propostas, assim como eventuais recursos administrativos ou mesmo judiciais, enfim, os notórios percalços de um processo de licitação, que, nestas circunstâncias, se apresenta como inconveniente, além, logicamente, dos notórios prejuízos advindos não apenas para saúde, a educação, o planejamento de ações, a adoção de medidas imediatas, em suma, o próprio funcionamento da administração pública que não pode um único dia, abster de sua função, podendo gerar prejuízos que se manifesta como iminente.

Em presença da necessidade emergencial, cabe a Administração optar, presente a conveniência e oportunidade, pela realização direta da obra ou serviço ou pela contratação de terceiros.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

Grife-se, em letras garrafais, que as aquisições reclamadas são para o momento agora, não podendo ser postergada. A espera de um regular processo licitatório, que é o que a Administração Pública Municipal de Santarém, ante a urgência já externada. Aguardar o prazo previsto em lei e desdobramentos, seria, no mínimo, caótico.

Por fim, apenas uma informação de ordem técnica que precisa ser observado pela administração pública municipal que deseja adquirir bens e serviços em caráter emergencial, a lembrança que os nossos órgãos responsáveis pelo controle externo da administração pública, no caso específico o Tribunal de Contas da União, já sob a égide da Lei no. 8.666/93, como informa Jessé Torres Pereira Junior, citado por Leila Tinoco da Cunha Lima Almeida, que elucida: além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei no. 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma lei: a1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; a2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou a saúde ou à vida das pessoas; a3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso; a4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

Através do presente, vimos justificar a solicitação para contratação direta, em caráter de emergência, a fim de evitar eventuais prejuízos a administração pública, pelo período de 90 (noventa) dias, para suprir o NAPS (Núcleo de Atenção primária em Saúde) e apoio nos atendimentos nos Ambulatórios Itinerantes de Síndrome gripal. A Administração Pública deve contratar diretamente com quem manifeste interesse em fornecer o referido produto, sem prejuízo à Administração conforme preceitua o artigo 24, IV da Lei 8.666/93.

A empresa **S. O. CORDEIRO DE SOUZA LTDA - ME**, inscrita no CNPJ sob o nº **26.969.797/0001-23**, ofertou, o preço global dos itens, mais vantajoso para administração pública. Constatou-se que a SEMSA já realizou pesquisa de preços e não logrando êxito na



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CNPJ: n.º 17.556.659/0001-21. TRAV. SETE DE SETEMBRO 611 – BAIRRO: SANTA CLARA- CEP: 68005-590 – FONE: 2101-0100 – SANTARÉM/PA.

média de mais cotações e com o intuito de agilização e não se paralisar o combate do covid-19 decidiu não mais renovar o procedimento de pesquisa, e com base na LEI Nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, a qual determina a contratação dos itens dispensando-se a estimativa de preços. O resultado da pesquisa de preços apontou para contratação da empresa, sendo a proposta mais vantajosas em termos globais, para contratação direta, não trazendo, portanto, dano ao erário, visando a análise e julgamento de propostas em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da economicidade, da publicidade, da probidade administrativa.

A contratação direta nos casos de emergência tem lugar quando a situação que a justifica demanda da Administração Pública providências urgentes a fim de evitar prejuízos ou repelir os riscos de danos às pessoas, bens ou serviços, públicos ou privados, ainda que, ocasionada por fato imprevisível ou, embora previsível, mas que não pode ser evitado.

Pelo exposto, nesses termos, ressalte-se que a dispensa por emergência do procedimento licitatório recomendamos a **AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS A SUPRIR A DEMANDA DE APOIO AOS ATENDIMENTOS NOS AMBULATÓRIOS ITINERANTES DE SÍNDROME GRIPAL E UNIDADE DESCENTRALIZADA DE SINDROME GRIPAL, EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO COVID-19, CONFORME PREVISTO NO DECRETO Nº 091/2020 - GAP/PMS, DE 16 DE MARÇO DE 2020.**

Atendendo as limitações impostas por lei, a compatibilidade do preço exigido pelo mercado, dessa forma, reconhecida a dispensa para a aquisição direta, e, se reconhecida, seja submetida à autoridade superior, para a devida ratificação.

Santarém/PA, 31 de março de 2021.

Celina da Silva Liberal

Presidente da Comissão Permanente de Licitação – SEMSA

Cristiane Torres dos Santos
Membro

Gledson Esmilly Sousa Bentes
Membro