



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
PODER EXECUTIVO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

JUSTIFICATIVA DA DISPENSA

1. DA LICITAÇÃO

CONTRATANTE:	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARITUBA/PA
ORDENADOR:	JOSÉ ALEXANDRE BONFIM CARDOSO
CONTRATADA:	PANDORA COMÉRCIO ATACADISTA DE MATERIAL CIRÚRGICO E HOSPITALAR EIRELI, CNPJ: 11.662.668/0001-10.
OBJETO:	CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ALUGUEL E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA EXAMES DE IMAGENS RADIOLOGICAS (Com insumos), DESTINADO A ATENDER AS NECESSIDADES DA REDE DE ATENÇÃO Á SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MARITUBA/PA, pelo período de 06 meses.
PRAZO:	A presente contratação terá a vigência de 06 (seis) meses.
VALOR MENSAL:	R\$ 51.220,00 (Cinquenta e um mil, duzentos e vinte reais).
VALOR GLOBAL:	R\$ 307.320,00 (Trezentos e sete mil, trezentos e vinte Reais).

2. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A presente Dispensa de Licitação encontra-se fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações posteriores, conforme diploma legal abaixo citado.

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;

Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, encontrando fundamento no artigo 2º da Lei Geral de Licitações, que, por sua vez, remete à Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, porém o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração sem a prévia realização do procedimento em comento. Têm-se, então, casos em que o legislador entendeu e dispôs ao agente público a contratação direta, desde que devidamente justificada, em virtude de determinados casos não suportarem o rito e a morosidade do procedimento normal.

Assim, a dispensa ocorre quando, embora viável a competição, sua realização se mostra contrária ao interesse público. No artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, o legislador traz os casos em que a licitação é viável, contudo, para se atender de forma célere e eficiente a determinada demanda, o administrador poderá contratar de forma direta.

Para efetivação da Dispensa de Licitação devem ser observados os requisitos, previstos nos incisos I, II, e III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93. Vejamos:

Art. 26 (...)



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
PODER EXECUTIVO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

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

3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

O procedimento visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Não obstante, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, ao fazer a exigência da licitação, **ressalva que a lei ordinária poderá fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar**, que é o que se observa nos dispositivos dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, que tratam, respectivamente, de dispensa e inexigibilidade de licitação, vejamos o que diz o dispositivo da CF acima citado:

“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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

Destarte, no caso em tela, tal contratação se daria por meio de Dispensa de Licitação, que possibilitaria a celebração direta de contrato entre a Administração e o particular, nos casos estabelecidos no art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Observa-se que a lei enumerou expressamente as hipóteses de dispensa de licitação, sendo este rol taxativo, isto é, a Administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na lei federal.

Nesse sentido, *in casu*, entendemos ser possível tal contratação, através de dispensa de licitação fundamentada no inciso IV, do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por ser uma situação **emergencial**, senão vejamos:

“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,*



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
PODER EXECUTIVO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

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;”

Doravante, iniciaremos a dissertação acerca do instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Neste sentido, devemos ressaltar os entendimentos dos doutrinadores do direito administrativo quando ao caso em tela.

Para Justen Filho (2002, p. 234):

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.

Segundo o autor, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser classificadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo: a) custo econômico da licitação; b) custo temporal da licitação; c) ausência de potencialidade de benefício; e d) destinação da contratação (JUSTEN FILHO, 2002).

A dispensa por “emergência”, pois, encontra-se respaldada no seu custo temporal, uma vez que a demora no atendimento de algumas situações pode acarretar danos irreversíveis para a sociedade e para o município de Marituba.

Percebe-se, pois, que o interesse público sempre deve estar presente nas dispensas de licitações, o que não significa sobrepor-se ao princípio da isonomia. Ao se dispensar uma licitação, os eventuais concorrentes deverão gozar de tratamento isonômico pela Administração Pública, afastando, desta forma, o personalismo. O que se vê na realidade, porém, é bem diferente da teoria.

Aludido instituto tem provocado grandes polêmicas no âmbito da Administração Pública quando é invocado pelos órgãos licitadores, submetidos aos ditames da Lei nº 8.666/ 93. Aliás, não só tem causado controvérsias e escândalos revelados pela mídia, bem como inquéritos, sindicâncias,



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
PODER EXECUTIVO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

demissões de funcionários públicos de alto e baixo escalão que, por ignorância ou má fé, pretendem usar e abusar do instituto logo que a “necessidade” se faz presente.

A lei é clara e não permitem equívocos, apontando as hipóteses taxativas em que a dispensa pode e deve ser exercitada, não permitindo interpretações ampliadas para se eximirem da obrigatoriedade de licitar. Assim, o art. 24 elenca os casos em que a licitação é dispensável. Entretanto, nunca é ocioso dizer que, com certa frequência, o inciso IV do art. 24 é invocado indevida e propositadamente, servindo-se o intérprete de má fé dos vocábulos emergência e urgência, naquele inciso insertos, para encobrir um mau planejamento da Administração.

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).

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites. A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo cada vez mais a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido.

O aludido inciso refere-se a duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Hely Lopes Meirelles esclarece:

[...] 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 o minorar suas consequências lesivas à coletividade. (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253).

[...] Calamidade pública é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde pública, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281).



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
PODER EXECUTIVO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra “emergência” e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo “emergência” diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma “situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente”. (FERREIRA, 1989, p. 634).

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral.

A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Segue a definição de Marçal Justen Filho:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento 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. (JUSTEN FILHO, 2002:239).

Examinando de forma perfunctória essas conceituações, poderíamos concluir que o simples argumento da urgência sempre poderia ser a legado e a regra de dispensa sempre utilizada, mas não se pode olvidar que este instituto é a exceção e não a regra. Assim, este dispositivo deve ser interpretado como os casos onde o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção da medida indispensável para evitar danos irreparáveis. Essa atividade acautelatória é de interesse público. Portanto, é o interesse social, e não o da Administração, que é determinante para a não realização de licitação.

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).

Ou seja, esse conceito de emergência capaz de justificar a dispensa do procedimento licitatório deve estar respaldado em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado.

Encontra-se no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 uma fórmula legal de manter em funcionamento os serviços essenciais até a conclusão do processo licitatório visando que o atendimento integral a saúde é um direito do cidadão e abrange dentre as complexidades do serviço a atenção especializada, com garantia de fornecimento de exames de imagem para diagnósticos mais precisos, necessários para a promoção, prevenção, assistência e reabilitação; visando contribuir para melhoria das condições na assistência hospitalar e ambulatorial;

Assim, entendemos ser viável e justificada a Dispensa Emergencial de Licitação, se tratando da prestação de serviço pretendida dotado de essencialidade, cujo objeto corresponde a obrigação de se realizar.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
PODER EXECUTIVO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Não tenho dúvida de que se trata de serviços essenciais, imprescindíveis destinados ao atendimento da Rede de Atenção à Saúde do município de Marituba/PA.

Portanto torna-se conveniente, a título de *solução de continuidade, contrato de emergência* calçado no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, considerando a similaridade entre o fornecimento contínuo e a prestação de serviços contínuos, vez que a falta de ambos “*paralisa ou retarda o trabalho, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade.*”

Mediante *interpretação extensiva* do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 (amparada nos princípios da *dignidade da pessoa humana, da supremacia e indisponibilidade do interesse público, da continuidade de serviço público, da eficiência, da eficácia e da economicidade, bem assim do respeito aos direitos fundamentais à vida, à integridade física e à saúde*), bem como da *necessidade pública* (caráter ininterrupto, indispensável e de longo prazo) dos serviços em questão.

Decidiu-se abrir processo administrativo para a prestação de serviço emergencial dos equipamentos radiológicos, amparado pelo presente no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, levando em consideração o que dispõe na solicitação devidamente justificada constante aos autos, considerando que o preço se encontra totalmente conivente com o mercado conforme pesquisa de preço realizado e atestada pelo Setor de Cotações da Prefeitura Municipal de Marituba, e que a abertura de um processo de licitação demandaria de tempo, prejudicando irreparavelmente esta Administração e em seguida a população usuária do sistema.

É de bom grado registrar que a Secretaria Municipal de Saúde tem suas ações baseadas nos princípios que regem a Administração Pública insculpida no artigo 37, caput da Constituição Federal, estando estes (isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência) presentes em suas práticas administrativas, uma vez que prima pelo interesse público.

4. RAZÃO DA ESCOLHA

A escolha recaiu em favor da empresa PANDORA COMÉRCIO ATACADISTA DE MATERIAL CIRÚRGICO E HOSPITALAR EIRELI, inscrita no CNPJ sob o nº 11.662.668/0001-10, em decorrência de ser a empresa que apresentou preços compatíveis com os praticados no mercado, sendo utilizado o critério de menor preço unitário para a classificação da empresa, assim como verificado a documentação necessária para sua habilitação conforme ditames da Lei de Licitações, conforme Propostas de Preços e documentos acostados aos autos.

5. JUSTIFICATIVA DO PREÇO

O valor global de R\$ 307.320,00 (Trezentos e sete mil, trezentos e vinte Reais) em parcelas de R\$ 51.220,00 (Cinquenta e um mil, duzentos e vinte reais) mensais, por 06 (seis) meses, coadunam com o objeto da contraprestação pretendida pela Secretaria Municipal de Saúde de Marituba.

O critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas, conforme a Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020 (Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia).

A despeito desta assertiva, o TCU já se manifestou:

“adotar como regra a realização de coleta de preços nas contratações de serviço e compras dispensadas de licitação com fundamento no art.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
PODER EXECUTIVO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

24, inciso II, da lei n. 8.666/93” (Decisão n° 678/95-TCU-Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha. DOU de 28. 12.95, pág. 22.603).

“Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (...).” Acórdão 1705/2003 Plenário.

No caso em questão verificamos, como já foi dito, trata-se de situação pertinente a Dispensa de Licitação Emergencial.

De acordo com as diretrizes do Tribunal de Contas da União, como pode ser visto acima, a orientação é que no caso de dispensa e inexigibilidade seja obedecida à coleta de preços, que por analogia deve obedecer ao procedimento da modalidade convite que exige, no mínimo, três licitantes.

Em relação ao preço ainda, verifica-se que os mesmos estão compatíveis com a realidade do mercado, podendo a Administração contratar o fornecimento sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatório.

Assim sendo, encaminhamos a presente Justificativa e Minuta do Contrato em anexo à apreciação da Assessoria Jurídica e devidas manifestações acerca da fundamentação apresentada e referida minuta contratual, para fins de ratificação e posterior publicação na imprensa oficial, para que sejam cumpridas as exigências do Artigo 26 da Lei Federal n°. 8.666/93 e alterações posteriores e para que produza seus efeitos legais.

Marituba (PA), 17 de maio de 2023.

IONE MARIA DE OLIVEIRA MOURA
Coordenadora de Licitações e Contratos
Portaria n° 1652/2022-PMM/GAB