



PARECER Nº 018/2021/ASSEJUR	
REFERÊNCIA:	Processo Administrativo nº 522124/2021/GAB/PMAC/PA - Dispensa nº 7/2021-140101
INTERESSADO:	Secretaria Municipal de Saúde
ASSUNTO:	Dispensa de Licitação
OBJETO:	Contratação de empresa para fornecimento de medicamentos para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde de Augusto Corrêa/PA

1

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.**

## I - RELATÓRIO

Trata-se de análise e pronunciamento sob o aspecto jurídico da possibilidade de Contratação de empresa para o fornecimento de medicamentos para atender as necessidades da Secretária de Saúde do Municipal de Augusto Corrêa/PA, na modalidade de Dispensa de Licitação.

A demanda originou-se de requerimento da Secretaria Municipal de Saúde, posteriormente encaminhada a Secretaria Municipal de Administração e Finanças para providências.

Assim, esta Assessoria Jurídica foi solicitada a se manifestar acerca do caso supracitado, nos moldes solicitado.

Após, ocorreu a autuação do processo, bem como a verificação de dotação orçamentária e pesquisa de preço, considerando a contratação dos itens por menor preço.

É o relatório.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

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



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

Notável destacar, que o exame dos autos administrativos se restringe apenas aos aspectos jurídicos da demanda, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos<sup>1</sup>.

2

Finalmente, é nosso dever ressaltar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

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

## DA FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cabe ressaltar que a contratação de obras, serviços, compras e alienações a ser feita por órgãos públicos deverá ser precedida, em regra, por licitação, conforme estabelece o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como o artigo 2º da Lei n.º 8.666/93.

Sucintamente, o mestre Hely Lopes Meirelles versa sobre a licitação: "*Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse*".

<sup>1</sup> Conforme Enunciado n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."



A licitação nos contratos é a regra, porém a Lei nº. 8.666/93 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.

Tratando-se de Dispensa de licitação, esta é a possibilidade de celebração direta de contrato entre a Administração e o particular, nos casos estabelecidos no art. 24, da Lei nº. 8.666/93.

3

O mestre Marçal Justen Filho versa precisamente sobre os motivos que levam à dispensa da licitação:

**[...] a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. [...]. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.  
(grifamos)**

Continua o mestre, agora versando sobre o princípio da economicidade, que deve ser observado em todos os atos administrativos: "*(...) Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos*".

É evidente que etapas os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, não exigem o cumprimento de formais imprescindíveis num processo de licitação, entretanto devem obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa indispensáveis à Administração Pública.

Conforme orientação do Tribunal de Contas da União (ACÓRDÃO Nº 34/2011 –PLENÁRIO – REL. MIN. AROLDO CEDRAZ), a licitação não é mera formalidade burocrática, visto que fundada em princípios maiores, quais sejam a isonomia e a impessoalidade. Não obstante, somente, em condições excepcionais, **com base no princípio da eficiência**, a lei prevê a possibilidade da dispensa da licitação.

Cumprir destacar a hipótese de **dispensa de licitação concernente as situações de emergência ou urgência**, em que o CONTRATO ADMINISTRATIVO PRECISA SER REALIZADO IMEDIATAMENTE, haja vista que caso **o interesse público aguardasse a realização do certame, seria sacrificado ou prejudicado**. Sob essa ótica, para



resguardar o interesse público, com fulcro no princípio da continuidade do serviço público ou das atividades administrativas, o legislador autoriza a dispensa, atenuando justificadamente a proteção ao princípio da isonomia.

Sobre os requisitos exigidos para contratação com dispensa de licitação ao amparo do referido inciso IV, do artigo 24, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades, firmando, inclusive, o entendimento de que são pressupostos para contratação emergencial o cumprimento das condições consubstanciadas na decisão abaixo:

4

- a) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desidiosa administrativa ou da 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;
- b) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;
- c) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;
- d) 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.

A contratação deve ser precedida de todas as justificativas não apenas sobre a emergência, mas sobre a viabilidade concreta de atender à necessidade pública. Sob este ângulo, vale a ressalva de Antônio Carlos Cintra do Amaral, **“no sentido de que não se pode ignorar que a urgência da contratação retrata a urgência na execução do contrato. Portanto, a administração deve adotar a solução compatível com a necessidade que conduz à contratação”**. (grifamos)

Conforme se verifica dos comentários trazidos à colação, ainda que se pudesse atribuir ao administrador o motivo que teria ocasionado a urgência, por falta de planejamento, por exemplo, ainda assim, não estaria desautorizada a contratação emergencial, quando presentes razões de interesse público a merecer providências urgentes de modo a evitar o iminente dano ou ocasionar prejuízos para a Administração.



A propósito, temos a observar o que sobreleva na redação do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666 de 1993, não é simplesmente a emergência ou a calamidade pública, **mas a situação de urgência por elas provocada, que requerem a contratação imediata de determinado objeto, sem o qual o interesse público seria desatendido, em afronta direta ao princípio constitucional da eficiência (CF/88, art. 37, caput).**

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União a situação de emergência **deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique**, com a demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados.

No sábio posicionamento de Antônio Carlos Cintra do Amaral<sup>2</sup>, a emergência no processo licitatório:

é (...) caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: **ao 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 prejuízos à empresa (obviamente prejuízos relevantes) 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. (grifamos)

## DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Existem determinados princípios que são inerentes à prestação dos serviços públicos, razão pela qual devem ser observados atentamente pelos executores de tais serviços.

Destarte, os princípios, **considerados normas jurídicas**, são verdadeiros vetores para verificação da legalidade e da legitimidade da prestação dos serviços públicos.

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

<sup>2</sup> Citado na obra Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, de SÉRGIO FERRAZ E LÚCIA VALLE FIGUEREDO. p. 49.





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

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

6

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

Na necessidade absoluta, O SERVIÇO DEVE SER PRESTADO SEM QUALQUER INTERRUPÇÃO, **uma vez que a população necessita permanentemente da disponibilidade do serviço** como por exemplo: os hospitais, os postos de saúde, as ambulâncias, **fornecimento de medicamentos**, distribuição de água, escolas, proteção ao hipossuficiente, coleta de lixo, coleta de entulhos, combate as endemias etc.

Ao revés, na necessidade relativa, o serviço público pode ser prestado periodicamente, em dias e horários determinados pelo Poder Público, levando em consideração as necessidades intermitentes da população (ex: biblioteca pública, museus, quadras esportivas etc.).

Segundo Carvalho Filho<sup>3</sup>, o princípio da generalidade determina que os serviços públicos devem ser prestados com a maior abrangência possível, beneficiando o maior número possível de usuários.

Além disso, esse princípio veda a discriminação entre os usuários quando esses tenham atendido aos mesmos requisitos técnicos e jurídicos para a fruição dos serviços públicos.

Nesse particular, o princípio da continuidade dos serviços públicos deve ser observado em conjunto com o princípio da eficiência. **Os serviços públicos essenciais devem**

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15ª. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.



ser prestados de forma contínua pelos órgãos públicos, suas empresas, concessionárias ou permissionárias, nos termos do artigo 22, do Código de Defesa do Consumidor.

A Constituição Federal, em seu artigo 9º, §1º, determina que os serviços ou atividades essenciais sejam definidos por lei.

Coube à Lei Federal nº 7.783/89, que trata da greve dos servidores públicos, definir os serviços públicos essenciais como àqueles que **atendem às necessidades inadiáveis da sociedade**. Conforme seu art. 10, são considerados serviços ou atividades essenciais:

- I. Tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II. Assistência médica e hospitalar;
- III. Distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV. Funerários;
- V. Transporte coletivo;
- VI. Captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII. Telecomunicações;
- VIII. Guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX. Processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X. Controle de tráfego aéreo;
- XI. Compensação bancária.

Ademais, a suspensão do fornecimento dos serviços públicos ocasiona a violação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, contido no artigo 1º, III, da CRFB/88.

## DA CARACTERIZAÇÃO DA EMERGÊNCIA

A Constituição Federal exigiu, em seu art. 37, XXI, que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

As exceções à regra da licitação devem ser previstas em lei. É o caso da contratação direta, mediante dispensa, no caso de emergência, como já referido.

Com efeito, a contratação direta emergencial se baseia em situações excepcionais, em que um fato extraordinário, que foge à previsibilidade ordinária do



administrador, traz a necessidade irresistível de a Administração contratar em curto espaço de tempo que se mostra incompatível com a tramitação de uma licitação.

O constituinte, contudo, ao prever o procedimento licitatório para qualquer despesa estatal, fez uma ressalva para os casos especificados na legislação. Logo, aquele, ao estabelecer a regra, conferiu ao legislador competência para, através de lei ordinária, definir as hipóteses capazes de excluir o dever de licitar (ou seja, criar as exceções), surgindo, portanto, o instituto da **contratação direta**.

8

O procedimento licitatório é revestido de relativa complexidade, o que compromete, em alguns casos, a satisfação do interesse público. Nesses casos, sacrificam-se alguns valores, como a licitação, em prol da sociedade. **A criação desse instituto, pois, foi justificada pelo legislador pátrio como uma tentativa de amparar os casos em que a licitação formalista seria muito dispendiosa e causaria prejuízos ao Poder Público e/ou à sociedade.**

Aduz Lucas Rocha Furtado<sup>4</sup>:

Portanto, não comete ato de improbidade administrativa, nem crime de dispensa indevida de licitação, o gestor que, em razão de algum problema administrativo, vê-se na premente necessidade de efetuar uma contratação direta para satisfazer o interesse público, evitando um mal maior, num juízo de proporcionalidade, que seria deixar a população desprovida do resultado da contratação”.

Assim, no caso em análise, não verifico óbice para contratação direta da empresa, tendo em vista estar dentro dos parâmetros legais, inclusive em virtude da urgência em face da necessidade da manutenção dos serviços essenciais prestados ao cidadão, verifico também que as exigências desta Dispensa, são as mesmas exigidas pela Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993).

**A situação retratada nos presentes autos se afigura apta a ensejar a contratação direta, eis que reclama solução imediata, ante o risco de haver prejuízos irreparáveis a saúde do povo urumajoense por falta de medicamentos.**

<sup>4</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 2ª ed., Belo Horizonte: Ed. Forum, 2009, p. 78.



## DA JUSTIFICATIVA DA DISPENSA E NÃO OCORRÊNCIA DE FRAGMENTAÇÃO

Diz o art. 26 da Lei 8.666/93, em seu parágrafo único:

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 documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

9

Os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio.

Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas que devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete ao crivo de devida justificativa que ateste o referido ato.

**Tanto a doutrina quanto a jurisprudência recomendam que nas compras deverão ser observadas as quantidades a serem adquiridas em função do consumo estimado.**

Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento.” - Manual de Licitação e Contratos do TCU.

Essa é a orientação consagrada também na publicação mencionada acima:

“É vedado o fracionamento de despesa para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado. Lembre-se fracionamento refere-se à despesa.



Os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio.

Atente para o fato de que, atingindo o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para serviços da mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.” Acórdão 73/2003 – Segunda Câmara.

10

“Realize, nas compras a serem efetuadas, prévio planejamento para todo o exercício, licitando em conjunto materiais de uma mesma espécie, cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos, de forma a racionalizá-las e evitar a fuga da modalidade licitatória prevista no regulamento próprio por fragmentação de despesas”. Acórdão 407/2008 – Primeira Câmara.

## DA CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS

No caso em epígrafe, verificou-se a necessidade de contratação de empresa de forma direta, visando afastar risco de danos à saúde ou à vida de pessoas, portanto, é essencial para a manutenção e o bom funcionamento do sistema de saúde municipal, possibilitando atender a população do município de Augusto Corrêa de maneira eficaz e resolutiva, razão pela qual não há tempo hábil para a realização certame sem que a Administração Pública direta tenha prejuízo.

Afigura-se ilegítima não dotar a secretaria de saúde do município de serviços, materiais e equipamentos em condições de realizar sua atividade precípua, uma vez que eventual dificuldade operacional não justifica a paralisação das atividades administrativas, porquanto a Administração Pública se encontra **submissa ao princípio da continuidade e eficiência do serviço público**, máxime em virtude do princípio da eficiência administrativa insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Assim, a dispensa de licitação para contratação de serviço foi fundamentada no inciso IV, art. 24, da Lei 8.666/1993<sup>5</sup>, **motivada pelo estado de emergência encontrado**

<sup>5</sup> 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**



no município de Augusto Corrêa, em virtude da total desorganização e abandono dos serviços.

## DA HABILITAÇÃO JURÍDICA E DA REGULARIDADE FISCAL

Nos procedimentos administrativos para contratação, a Administração tem o dever de verificar os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 27 da Lei 8.666/93. Porém, excepcionalmente, a lei de regências prevê a possibilidade de dispensa de alguns dos documentos, notadamente, os previstos nos artigos 28 a 31, conforme estabelecido no §1º do art. 32 da Lei 8.666/93.

11

A propósito, há recomendação do Tribunal de Contas da União nesse sentido:

Deve ser observada a exigência legal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de:

Certidão Negativa de Débito (INSS - art. 47, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.212, de 1991 Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (SRF-IN nº 80, de 1997); e Certificado de Regularidade do FGTS (CEF) (art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990). Acórdão 260/2002 Plenário.

Resta deixar consignado de forma clara que a contratada demonstrou habilmente sua habilitação jurídica e regularidade fiscal.

### III – CONCLUSÃO

Ressalta-se que a presente manifestação se limitou exclusivamente aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa ou de interpretação de conceitos jurídicos indeterminados dos órgãos competentes.

Ante o exposto, observada as recomendações acima citadas, opina esta Assessoria Jurídica pela possibilidade/viabilidade da escolha da modalidade DISPENSA DE LICITAÇÃO, com fundamento no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, bem como entende

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; [...]



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA  
ASSESSORIA JURÍDICA  
CNPJ: 04.837.600/0001-15

que a minuta do edital e a minuta do contrato respeitam as exigências legais previstas nos artigos 40 e 55 da lei nº 8.666/93, devendo retornar o processo a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Por fim, o caráter meramente opinativo deste parecer, face ser ato de administração consultiva, podendo o Excelentíssimo Secretário de Saúde, entender de forma diversa para melhor atender o interesse público e as necessidades deste Poder Executivo.

12

É o parecer.

Salvo Melhor Juízo.

Augusto Corrêa-PA, 14 de janeiro de 2021.

**MARCELO CUNHA VASCONCELOS**  
ASSESSOR JURÍDICO  
OAB/PA nº 30.395

Marcelo Cunha Vasconcelos  
OAB/PA nº 30.395-ASSESSOR JURÍDICO  
DECRETO Nº 111/2021-GAB/PREFEITO