

103



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 05/2017**

**JUSTIFICATIVA**

**Ementa:** Direito Administrativo. Direito Constitucional. Dispensa de Licitação. Objeto: Contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos para atender às necessidades do Fundo Municipal de Saúde. Alegada Emergência. Situação Emergencial. Justificativa da Contratação. Dispensa de licitação. Art. 24, IV da lei 8.666/93. Consulta formal. Possibilidade.

A Comissão Permanente de Licitação do Município de Nossa Senhora das Dores/SE, instituída pela Portaria n. 02 de 02 de janeiro de 2017, vem apresentar Justificativa de Dispensa de Licitação, em virtude do caráter emergencial, para a contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos para atender às necessidades do FMS – Fundo Municipal de Saúde conforme o quanto disposto neste processo.

Para respaldar a sua pretensão, esta Comissão traz aos autos do sobredito processo duas peças fundamentais: a primeira, da lavra desta Prefeitura: **o Decreto nº 17/2017 declarando situação de emergência no município**; a segunda, das empresas que se pretendem contratar: orçamentos e documentos da empresa (docs. inclusos).

A Comissão colaciona, ainda, aos autos, orçamentos de outras empresas, além de diversos elementos que se constituem o processo em si.

Instada a se manifestar, esta Comissão Permanente de Licitação vem apresentar justificativa da dispensa de licitação *sub examine*, o que faz nos seguintes termos.

A Lei nº. 8.666/93, em seu art. 24, inciso IV, dispõe, *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

304



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

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;”

Em seguida, o mesmo diploma legal estabelece as condições formais para a composição do processo de dispensa de licitação, em especial, no caso de emergência ou calamidade (ex vi do art. 26, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93): Ei-las:

- 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.

Como se observa, a lei que rege as licitações e contratos administrativos estabelece critérios objetivos para a contratação direta. E é sob a óptica desses critérios infraconstitucionais que esta Comissão demonstrará a situação emergencial que ora se apresenta.

**I – Da Caracterização da Situação Emergencial**

Sabe-se que o Município, por força da sua natureza jurídica, sujeita-se ao Estatuto das Licitações e Contratos, máxime quando utiliza recursos provenientes da Fazenda Pública, só deixando de realizar o procedimento licitatório em casos excepcionais, tais como o que aqui se apresenta.

É bem de perceber, todavia, que nem sempre é possível instaurar-se um procedimento licitatório (o que ocorre no presente caso). A regra é licitar; no entanto, a Lei nº. 8.666/93 excepciona casos em que esta é dispensável, dispensada ou inexigível.

A dispensa da licitação pressupõe uma situação em que, sendo viável a licitação, poderá a Administração deixar de fazê-la, momentânea e excepcionalmente, em razão do interesse do serviço. Trata-se, portanto, de uma faculdade, que pode vir a se tornar uma obrigação, principalmente diante das circunstâncias do caso concreto e da altivez dos bens jurídicos a serem protegidos.





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Definindo o que seja uma situação de emergência, o festejado administrativista Marçal Justen Filho, doutrinou:

*“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.”<sup>1</sup>*

Para os fins de dispensa de licitação com base no inciso IV, do art. 24 da lei de licitações, o vocábulo “emergência” quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação, **sob pena de perecimento do interesse público**, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa.

O significado 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.**

Não se pode impedir o gestor de utilizar-se da compra de bens e contratação de serviços mediante dispensa de licitação quando a administração estiver em situação de “urgência”, devido à análise da necessidade da prestação de serviços públicos ante à ausência de processo licitatório formalizado e contrato em andamento.

*“O dogma da licitação como único caminho viável para o atendimento ao interesse público e a desconfiança permanente dos gestores (levando-os a adotar cada vez mais posturas conservadoras e protetivas da situação pessoal) não têm se revelado como o melhor caminho para evitar imoralidades e improbidades praticada no campo das contratações públicas.”* (GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos casos e polêmicas, 4ª edição, 2016, pág. 283, Malheiros).

<sup>1</sup> Marçal Justen Filho, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Dialética.

106



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

De acordo com o novo posicionamento do TCU (1.876/07, Plenário do TCU), mesmo que a emergência decorra da desídia ou falta de planejamento do Administrador, poderá haver dispensa de licitação por emergencialidade, pois as falhas do Administrador não eliminam a situação emergencial que exige uma providência rápida, cuja adoção é incompatível com o tempo necessário para a realização de uma licitação.

Noutra senda, cabe alertar à Administração que existe um limite objetivo na contratação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93. Com efeito, esse contrato não pode se prestar a disciplinar outras situações que não aquelas estritamente ligadas à situação emergencial não podem ser inseridas aquisições ou, mesmo, serviços que poderiam perfeitamente ser objeto de uma licitação.

*"A regra em comento tem sua razão de ser, pois é sabido que a Administração Pública, para realizar todos os atos de um procedimento licitatório, e especialmente em respeito ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, sujeita-se ao decurso de um determinado tempo, variável de órgão para órgão, para produzir os efeitos legais desejáveis a uma contratação. Por certo, o decurso desse prazo pode inviabilizar o atendimento do interesse público, qual seja o de sanar uma determinada situação, que se apresenta como ensejadora de produzir prejuízos de difícil reparação a bens e pessoas. Não pode, diante de tal situação, quedar-se inerte o administrador, aguardando esgotar-se o decurso do tempo para a concretização final do instrumento que lhe garantirá a consecução daquela obra, serviço ou compra, sob pena, inclusive, de ser posteriormente responsabilizado por desídia, e pelos prejuízos que causar às pessoas e bens materiais, por falta de imediata adoção de providências que serviriam para rebater e conter a situação emergencial". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. p. 107);*

O doutrinador Marçal Justen Filho, "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 o seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propicia a concretização do sacrifício a esses valores" (FILHO. Marçal Justen. Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética. 15ª edição. 2012, p. 339);

A realização de licitação ou processo seletivo, qualquer que seja a modalidade, demanda tempo para o preparo, confecção e publicação de editais, abertura das propostas e



107



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

juízo, e abertura de prazos para eventuais recursos e homologação, bem como o fato de que a administração tem como princípio basilar a continuidade do serviço público, e uma eventual paralisação, fatalmente acarretará em violação aos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

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 magistério de Antônio Carlos Cintra do Amaral, a emergência:

"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 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".(citado na obra Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, de Sérgio Ferraz e Lúcia Valle Figueredo. p. 49)

Da mesma forma entende o magistério de Lucas Rocha Furtado:

"É preciso que essa situação de urgência ou emergência seja imprevisível. Seria absolutamente descabido que o administrador, sabendo que determinada situação iria ocorrer e que sua ocorrência obrigaria a celebração do devido contrato, não adotasse as medidas necessárias para a realização do procedimento licitatório. Jamais a inércia do administrador poderá justificar a adoção de contratos emergenciais, conforme já observamos". (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. p. 76)

O Fundo Municipal de Saúde de Nossa Senhora das Dores funciona na sede do seu município, formando um complexo de atendimento à comunidade dorense.

Este Fundo Municipal, no desenvolvimento de seus objetivos sociais, tentando minimizar as diferenças existentes no âmbito social e resgatando a dignidade da pessoa humana, deseja implementar ações que objetivam a potencialização do dever da mesma de

108



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

promover o completo e eficiente atendimento público, redução das mazelas que acometem a população e um efetivo atendimento de saúde pública, além de outros, objetivos principais do sistema de Governo atual, procurando alcançar, por conseguinte, a amenização das disparidades que ainda se verificam em nossa sociedade, desenvolvendo uma série de programas voltados ao atendimento dos objetivos supra mencionados.

Assim sendo, em se tratando de um órgão cujas atividades estão relacionadas diretamente ao cuidado da saúde humana, é necessária a garantia de que os serviços prestados atendam a todas normas legais, resguardando a saúde dos usuários dos serviços da saúde assim como dos servidores municipais, além da manutenção administrativa, fato este que, por si só, já justifica a contratação emergencial por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

**Para tanto é primordial a distribuição de medicamentos, a fim de suprir as Unidades de Saúde da Família da sede do município e Povoados, CAPS – Centro de Atenção Psicossocial José Souza de Carvalho e Pronto Atendimento de Urgência e Emergência para atendimento aos usuários dos serviços da saúde.**

Ora, zelar pelo erário é preocupação de todo Administrador, assim como de seus administrados, e tudo fora feito nesse sentido, como faz prova a realização de todos os trâmites legais. Entretanto, igual zelo tem o administrador, os administrados, enfim, o município, com aquele mais longínquo munícipe que carece dos efeitos dos citados programas, dever do Poder Público.

E, nesse diapasão, necessário se faz o fornecimento dos medicamentos.

Devemos, ainda, encarar a questão do fornecimento dos medicamentos em dois pontos básicos e cruciais: ser estabelecido, exclusivamente, à luz do interesse público e visar o bem comum. E, assim, podemos constatar, hialinamente, que ambos se fazem presentes no objeto da contratação, pois o fim ao qual se destina a contratação – fornecimento de medicamentos – possui, inegavelmente, interesse público, haja vista que com é de fundamental importância no que se refere a distribuir a população os medicamentos, atendendo as necessidades dos usuários dos serviços de saúde das Unidades de Saúde da Família da sede do município e Povoados, CAPS – Centro de Atenção Psicossocial José Souza de Carvalho e Pronto Atendimento de Urgência e Emergência, posto que em sua grande maioria é composta de pessoas que carecem de condições financeiras suficientes, considerando que a distribuição de medicamentos garante a continuidade de tratamentos de saúde de pacientes,



109



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

além do alavancamento da saúde pública do povo dorense, indubitavelmente, é, eminentemente, de interesse público, está-se visando o bem comum, além do atendimento das suas funções administrativas inerentes a operacionalização da máquina pública.

Perlustrando Marçal Justen Filho, resta claro o interesse público na contratação ora pretendida. Veja-se:

*“A contratação administrativa pressupõe atendimento ao interesse público. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Se inexistisse um interesse público em risco, nem caberia intervenção do Estado. A atividade pública não pode ser suprimida ou diferida para o futuro. Afinal, essas são características inerentes à Administração Pública.”<sup>2</sup>*

Por fim, vale ressaltar que não ocorrendo o fornecimento dos medicamentos, nada do que foi dito acima poderá ser implementado ficando esse Fundo Municipal à mercê do caos, por colocar em risco a saúde da comunidade.

Reponha extreme de dúvidas, portanto, que a situação que se nos apresenta é, tipicamente, emergencial, exigente de uma solução imediata e eficaz, uma vez que ao se deparar com a administração, o atual gestor não encontrou nenhum processo licitatório em andamento ou em fase de conclusão destinado ao fornecimento de medicamentos.

**Não se pode, ainda, olvidar que o fato de que o competente procedimento licitatório para a contratação já se encontra em andamento; entretanto, devidos aos trâmites administrativo-burocrático-legais, não se permite que a mesma seja efetivada e concluída em tempo hábil para a pretendida contratação, já que não houve contratação anterior, sendo que a necessidade da aquisição é imediata e necessária, pelos motivos já expostos, o que findaram por originar o presente procedimento emergencial, perfeitamente justificável e plausível.**

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes já doutrinou:

*“Aqui tem-se situação em que a Administração pretendia promover, por exemplo, a contratação de um serviço de natureza contínua, devidamente*

<sup>2</sup> Ob. cit.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

*precedido de processo licitatório que, por razões alheias à Administração, não vem a ser concluído em tempo de possibilitar a contratação.*

*Esse é um caso excepcional em que os órgãos de controle têm admitido que a Administração contrate diretamente uma empresa até que o processo licitatório seja concluído, e tão somente para esse fim.”<sup>3</sup>*

A situação emergencial, portanto, existe e a presente dispensa tem por fim proteger o interesse público.

### **II – Razão da Escolha do Executante**

A escolha das empresas **MD Material Hospitalar LTDA ME, Glória Farma Distribuidora LTDA ME e Fharmedy Distribuidora de Produtos Farmacêuticos, Hospitalares e Odontológicos LTDA EPP** não foi contingencial. Prende-se ao fato de terem sido elas as que apresentaram os menores preços nos diversos itens (docs.nos autos).

### **III – Justificativa do Preço**

Conforme se pode constatar através da confrontação dos orçamentos apresentados pelas empresas **MD Material Hospitalar LTDA ME, Glória Farma Distribuidora LTDA ME e Fharmedy Distribuidora de Produtos Farmacêuticos, Hospitalares e Odontológicos LTDA EPP**, verifica-se, facilmente, ser estes compatível com os praticados no mercado.

Diante da fundamentação fático-jurídica, e:

**Considerando**, que a necessidade de adquirir os medicamentos, sob pena de colocar em risco a saúde dos usuários das Unidades de Saúde da Família da sede do município e Povoados, CAPS – Centro de Atenção Psicossocial José Souza de Carvalho e Pronto Atendimento de Urgência e Emergência;

**Considerando**, por fim, que o competente procedimento licitatório para a contratação de empresa especializada em fornecimento de medicamentos encontra-se em andamento, é que se faz dispensada a licitação.

<sup>3</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *in* Contratação Direta sem Licitação, 5ª edição, Brasília Jurídica.



111



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

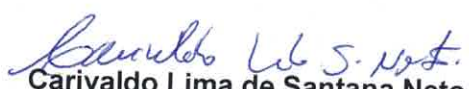
*Ex positis* é que entendemos ser dispensada a licitação, pois caracterizada está a situação emergencial na forma do artigo 24, IV c/c art. 26, parágrafo único, todos da Lei nº 8.666/93, em sua edição atualizada, pelo prazo de 45 dias ou até a assinatura do contrato definitivo decorrente do procedimento licitatório em andamento, o que primeiro ocorrer.

Assim, colhidas as propostas de preços de 03 (três) empresas e analisada a documentação exigida foi, como já dito, classificadas as empresa **MD Material Hospitalar LTDA ME, Glória Farma Distribuidora LTDA ME e Fharmedy Distribuidora de Produtos Farmacêuticos, Hospitalares e Odontológicos LTDA EPP**, por terem apresentado menores preços, sendo que cada empresa apresentou menor preço em determinados itens conforme o mapa comparativo em anexo.

Então, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 26 da mesma norma jurídica, submetemos a presente justificativa a Senhora Gestora do Fundo Municipal de Saúde de Nossa Senhora das Dores, para apreciação e posterior ratificação, após o que deverá ser publicada na imprensa oficial.

Nossa Senhora das Dores, em 17 de janeiro de 2017.

  
**Milton Eduardo Santos de Santana**  
Presidente da CPL

  
**Carivaldo Lima de Santana Neto**  
Membro da CPL

  
**Andréa da Cunha Clementino**  
Secretária da CPL