

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 42636/2024.

REFERÊNCIA: Dispensa de licitação.

OBJETO: Contratação de empresa, via dispensa de licitação emergencial, para fornecimento de medicamentos, correlatos, insumos para laboratório, visando suprir as necessidades das unidades de saúde: Hospital Dr. Roosevelt Moreira Cury - HBU, UPA-24hs, SAMU, Farmácia Básica, PSF, CAPS, DST/AIDS, Hipertensão, Imunização e Programa da Mulher AME, para atender as necessidades dos pacientes usuários do SUS - Sistema Único de Saúde, no Município de Balsas/MA.

ASSUNTO: Análise processual da legalidade e viabilidade da contratação direta.

PARECER JURÍDICO RESTRITO A ANÁLISE DE RECURSOS

I – DO RELATÓRIO:

O presente procedimento foi encaminhado pela Secretaria Municipal Permanente de Licitações e Contratos para exercício do controle prévio de legalidade, consoante dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

De tal modo, de acordo com o termo de referência, o procedimento em tela objetiva, com fulcro no art. 75, VIII da lei nº 14.133/2021, a “contratação de empresa, via dispensa de licitação emergencial, para fornecimento de medicamentos, correlatos, insumos para laboratório, visando suprir as necessidades das unidades de saúde: Hospital Dr. Roosevelt Moreira Cury - HBU, UPA-24hs, SAMU, Farmácia Básica, PSF, CAPS, DST/AIDS, Hipertensão, Imunização e Programa da Mulher AME, para atender as necessidades dos pacientes usuários do SUS - Sistema Único de Saúde, no Município de Balsas/MA.

Nesse caminho, conforme disposto no termo de referência, a contratação emergencial mostra-se necessária a fim de evitar a descontinuidade da prestação dos serviços, vez que “Faz-se necessário, em CARÁTER EMERGENCIAL, a aquisição de **medicamentos, correlatos, insumos para laboratório**, para o enfrentamento da situação de desabastecimento na saúde para atender o Hospital Dr. Roosevelt Moreira Cury - HBU, UPA-24hs, SAMU, FARMÁCIA BÁSICA, PSF, CAPS, DST/AIDS, HIPERTENSÃO, IMUNIZAÇÃO E PROGRAMA DA MULHER AME, para atender as necessidades dos pacientes usuários do SUS – Sistema Único de Saúde, no Município de Balsas/MA., que não pode sofrer solução de continuidade, face a sua essencialidade, o fornecimento dos medicamentos emergencial, está com fundamento na hipótese do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021. A presente aquisição se justifica tendo em vista o estado de desabastecimento dos

medicamentos, considerando que até a presente data o Pregão Eletrônico nº 005/2024, ainda se encontra em tramitação, mais especificamente, na fase de julgamento das propostas e diligências com relação a comprovação de exequibilidade das propostas face ao deságio ocorrido no certame”.

Assim sendo foram juntados aos autos os seguintes documentos:

- ✓ Documentos de formalização de demanda;
- ✓ Comunicação Interna nº 699/2024;
- ✓ Termo de referência;
- ✓ Despacho do gabinete;
- ✓ Pesquisa de mercado;
- ✓ Mapa de apuração;
- ✓ Despacho da Central de compras;
- ✓ Dotação orçamentária;
- ✓ Despacho do gabinete;
- ✓ Documentação de regularidade da empresa Qualy Farma Hospitalar Ltda, CNPJ nº 10.749.855/0001-73;
- ✓ Autuação da dispensa de licitação emergencial nº 032/2024;
- ✓ Portaria e publicação nº 120/2023;
- ✓ Relatório de autuação da dispensa de licitação;
- ✓ Despacho da CPL.

Por fim, vieram os autos do processo licitatório conclusos para exame e manifestação desta Procuradoria quanto a legalidade e viabilidade do procedimento adotado.

II - DOS CONTEXTO FÁTICO:

De início, faz-se necessário contextualizar a situação emergencial, descritas nas comunicações internas e no termo de referência, segundo o qual:

(...)

Faz-se necessário, em CARÁTER EMERGENCIAL, a aquisição de **medicamentos, correlatos, insumos para laboratório**, para o enfrentamento da situação de desabastecimento na saúde para atender o Hospital Dr. Roosevelt Moreira Cury - HBU, UPA-24hs, SAMU,

FARMÁCIA BÁSICA, PSF, CAPS, DST/AIDS, HIPERDIA, IMUNIZAÇÃO E PROGRAMA DA MULHER AME, para atender as necessidades dos pacientes usuários do SUS – Sistema Único de Saúde, no Município de Balsas/MA., que não pode sofrer solução de continuidade, face a sua essencialidade, o fornecimento dos medicamentos emergencial, está com fundamento na hipótese do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

A presente aquisição se justifica tendo em vista o estado de desabastecimento dos medicamentos, considerando que até a presente data o Pregão Eletrônico nº 005/2024, ainda se encontra em tramitação, mais especificamente, na fase de julgamento das propostas e diligências com relação a comprovação de exequibilidade das propostas face ao deságio ocorrido no certame.

Ademais, cumpre asseverar que os contratos administrativos nº 09, 010, 011, 012, 13, 14,16/2024, Atas de Registro de Preços nº. 117, 118, 119, 120, 121, 123, 131/2023 PE nº. 06/2023, Processo Administrativo nº. 54911/2022, celebrado com as empresas: **QUALLY FARMA HOSPITALAR LTDA, SALUT HOSPITALAR LTDA, SANA COMERCIAL DE MEDICAMENTOS, SANTÊ HOSPITALAR LTDA, HOSPMED LTDA, A. R. DE ABREU E CIA LTDA, ARMED DISTRIBUIDORA DE SANEANTES E CORRELATOS LTDA,** apesar de ainda terem vigência não possuem mais saldo e, por conseguinte, a licitação acima mencionada ainda não foi concluída, em virtude das diversas fases que o procedimento exige que sejam cumpridas motivo pelo qual no intuito de prover o abastecimento do município a contratação emergencial torna-se imprescindível.

Além disso, a aquisição visa atender a imprescindibilidade da demanda clínica dos pacientes atendidos nas unidades básicas e hospitalar municipal para atender a grande demanda dos pacientes do SUS – Sistema Único de Saúde de Balsas-MA.

Outrossim, os medicamentos são essenciais para continuidade da prestação de serviço assistencial aos usuários e que a falta dos

referidos materiais poderá trazer risco de dano irreparável à população assistida nas unidades de saúde deste município, bem como da região de saúde de Balsas, visto que, que inúmeros pacientes dos municípios circunvizinhos são atendidos neste Município, justifica-se a referida contratação.

Ressalva-se que, o fornecimento dos medicamentos emergencial, está com fundamento na hipótese do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, em levantamento jurisprudencial, de acordo com o descrito no manual de Destinação e Utilização de Recursos Públicos em situações Emergenciais, do Tribunal de Contas da União – TCU, de 2020, o contrato emergencial deve conter expressa cláusula resolutive que estabeleça a sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes produtos.

Igualmente, as contratações emergenciais se destinam a dar condições à Administração para se programar e para poder realizar, em um período de até 180 dias, procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços mediante regular certame licitatório.

Destaca-se que, nas contratações diretas com fundamento na hipótese do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.

É de bom alvitre destacar que, se encontra em tramitação o **Processo Administrativo nº 14213/2024**, cujo objeto reside no registro de preços para contratação de empresa para fornecimento de medicamentos, correlatos, insumos para laboratório, visando suprir as necessidades das unidades de saúde: Hospital Dr. Roosevelt Moreira Cury - HBU, UPA-24hs, SAMU, Farmácia Básica, PSF, CAPS, DST/AIDS, Hiperdia, Imunização e Programa da Mulher Ame, para atender as necessidades dos pacientes usuários do SUS – Sistema

Único De Saúde, no município de Balsas-MA, destaca-se 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.

Nesse caminho, a sessão de abertura da licitação ocorreu em 06/03/2023, contudo, até a presente não foi possível a conclusão do certame, em virtude do grande número de itens, de participantes e principalmente, pelo deságio ocorrido na fase de lance com a redução além do permitido no edital, o que acarretou a realização de diligências, no intuito de que as empresas ofertantes do menor preço comprovassem a exequibilidade de suas propostas.

Assim sendo, a Secretaria Municipal de Saúde, vem justificar a necessidade de celebrar contrato emergencial visando a aquisição de **medicamentos, correlatos, insumos para laboratório**, para atender as necessidades do Município de Balsas, por ausência de contrato que possa salvaguardar, na sua totalidade, itens necessários ao cuidado com os usuários, em decorrência da situação ora deflagrada. Dessa feita, observa-se que, atualmente, não existe cobertura para esse objeto, dando causa ao pleito. Cabendo deixar registrado que, em paralelo, com mesmo objeto, seguirá a continuidade do processo licitatório, a fim de, o mais breve possível, contratar a aquisição destes itens, pois entende ser cumpridora do que preconiza o manual de Destinação e Utilização de Recursos Públicos em situações Emergenciais, do Tribunal de Contas da União – TCU, a saber:

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.

O dano reverso decorrente da falta de produto ou serviço que possa colocar em risco a saúde de pessoas se mostra muito mais gravoso do que o potencial danos ao erário decorrente da aquisição direta para remediar a situação, não podendo ser cobrada do gestor a prática de conduta diversa.

Se a situação fática exigir a dispensa por situação emergencial, mesmo considerando a ocorrência de falta de planejamento, não pode o gestor

deixar de adotá-la, pois se assim proceder responderá não apenas pela falta de planejamento, mas também pelos possíveis danos que sua inércia possa causar.

Ressalta-se ainda que, o processo de descentralização da Secretaria Municipal de Saúde, ao promover a gestão local dos recursos financeiros e da operacionalização da aquisição **de medicamentos, correlatos, insumos para laboratório**, avança na direção de um dos eixos que estruturam a organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e, ao mesmo tempo, evidencia limites e dificuldades concernentes ao seu processo de implantação.

Assim sendo, as necessidades de medicamentos se originam nas unidades de saúde e são resultantes do perfil das doenças da população e das metas de ofertas dos serviços, bem como, os medicamentos são insumos estratégicos de suporte às ações de saúde, cuja falta pode significar interrupções constantes no tratamento, o que afeta a qualidade de vida dos usuários e a credibilidade dos serviços farmacêuticos e do sistema de saúde como um todo.

Dessa forma a aquisição **de medicamentos, correlatos, insumos para laboratório**, se tornam necessários para atender a população do município que necessitam de atendimento, vez que por tratar-se não apenas do maior bem tutelado pelo direito, mas também pela delicadeza e sensibilidade que o tema requer, sobretudo quando a qualidade dos hospitais e unidades públicas de saúde.

Por fim, os medicamentos e correlatos a serem adquiridos, ainda que por prazo determinado, objetiva assegurar a assistência médica em caráter contínuo e resolutivo, lembrando que o contrato terá vigência até a conclusão do pregão eletrônico.

No entanto, a formalização dos contratos emergenciais, economicamente é mais vantajoso e essencial para a Administração Pública, bem como a necessidade de ser fornecido habitualmente e ininterrupto, sob pena de sua paralisação compromete o desempenho de suas atividades finalísticas, gerando prejuízo para a Administração



Pública e comprometendo a saúde dos pacientes usuários do Sistema Único de Saúde, de Balsas-MA.

Assim, conforme as justificativas acima transcritas, a Administração entendeu como opção mais razoável a contratação emergencial de empresa visando o fornecimento de medicamento, com base no art. 75, VIII da Lei 14.133/2021, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

De plano, cabe esclarecer que questões relativas às especificações técnicas, bem como acerca da oportunidade e conveniência referentes à contratação pretendida, escapam da seara desta Procuradoria, não sendo objeto de análise nesta manifestação.

Nesse contexto, as hipóteses passíveis de dispensa de licitação, na Lei nº 14.133/2021, estão previstas no art. 75. Especificamente para a contratação emergencial, a nova lei de licitações exige a configuração de caso de emergência ou de calamidade pública, ou de urgência no atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Para a aquisição dos bens, o permissivo autoriza apenas a compra daqueles que sejam necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa. Veda-se a prorrogação dos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no dispositivo.

Assim sendo, a perfeita configuração da dispensa de licitação exige a comprovação da possibilidade concreta e efetiva de dano e a demonstração de que a contratação é o meio adequado para evitar sua ocorrência. Nesse sentido, **desde que devidamente comprovado/demonstrado o caso de emergência** – cumpridos os requisitos constantes na Lei de Licitações – não há por que se obstar a realização da contratação direta. Ademais, em determinadas situações, a falta da contratação emergencial poderia até mesmo ensejar responsabilização dos agentes administrativos por sua desídia.

Ademais, vale destacar que, tanto a Lei nº 8.666/93, quanto a Lei 14.133/2021, mantiveram o mesmo objetivo, qual seja, evitar que a ocorrência de situações que possam ocasionar

prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Logo, tomando por base que a contratação emergencial tem a mesma finalidade em ambos os diplomas legais, entende-se que o TCU ainda mantém o seu posicionamento firmado quanto ao assunto:

(...) a situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergencial 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. (...) (Acórdão n.º 1138/2011-Plenário, TC-006.399/2008-2, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011).

Sobre o assunto, de acordo com o Relator do acórdão acima transcrito, *“há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas”*. Diante disso, a contratação emergencial ocorreria *“em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação”*. Assim, *“na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização”*.

De tal modo, o juízo de razoabilidade do instituto da contratação direta por emergência explicita uma congruência lógica entre a situação fática e a providência administrativa para saná-la. Isso porque a situação de emergência é apurável no mundo dos fatos e possui diversas causas: caso fortuito, força maior, desídia, falta de planejamento, má gestão, dolo ou culpa de agente público, etc., porém, o efeito é apenas um: o risco de dano a bens jurídicos tutelados pelo Município, como a vida e a integridade de pessoas e bens.

Portanto, não há diferença entre emergência oriunda de força maior, ou caso fortuito, e aquela provocada pela desídia ou falta de planejamento, considerados os resultados danosos que o Poder Público tem o dever de evitar. A contratação direta com base no inc. VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, visa efetivamente afastar os efeitos das emergências e não suas causas.

Ademais, em atenção à proporcionalidade, não se pode supor que o Poder Público coloque em risco a vida, a saúde, a integridade de pessoas, o patrimônio público, entre outros interesses tutelados pelo Município, em favor do princípio licitatório. O administrado não pode ser sacrificado em prol de um procedimento, o qual visa tão-somente à isonomia e à economicidade na satisfação das demandas administrativas.

O objeto contratado emergencialmente deve ser adequado para afastar o dano ou risco iminente às pessoas ou bens, ainda que se verifique um sacrifício ao princípio licitatório, porquanto se opera um resultado útil de preservação de outros bens juridicamente tutelados pelo Poder Público.

No presente caso, a contratação emergencial decorre da apresentação de defeitos irreparáveis no equipamento existe, face ao aumento na demanda de cirurgias nos últimos meses.

De outra banda, com base no art. 72 da Nova Lei de Licitações, o processo de dispensa de licitação, motivado por situação emergencial, deve ser necessariamente instruído com:

- Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
 - II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
 - III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
 - IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
 - V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
 - VI - razão da escolha do contratado;
 - VII - justificativa de preço;
 - VIII - autorização da autoridade competente.

Diante do acima exposto, é possível verificar que os incisos I, II, IV, V, VI, VII e VIII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 foram atendidos, restando apenas o inciso III (parecer jurídico), o qual está sendo atendido com a emissão da presente manifestação jurídica.

Além disso, relativo à pesquisa de preços, é preciso ressaltar acerca da necessidade da Administração estimar a despesa, a qual deverá ser calculada com base na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/21, segundo o qual:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[.....]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.



Conforme se depreende dos autos, a Administração Pública realizou pesquisa junto a fornecedores do ramo, cuja proposta mais vantajosa foi apontada como sendo a da empresa Qualy Farma Hospitalar Ltda, CNPJ nº 10.749.855/0001-73, **no valor de R\$ 540.941,92 (quinhentos e quarenta mil, novecentos e quarenta e um reais e noventa e dois centavos).**

No que pertine às certidões de regularidade, foram juntados aos autos os documentos comprobatórios da empresa que se pretende contratar. Contudo, recomenda-se que sejam realizadas novas consultas e seja certificada a total regularidade da empresa antes da assinatura da avença e da realização do empenho, já que algumas certidões pertinentes à regularidade fiscal irão se vencer nos próximos dias.

No que pertine, à comprovação da existência de recursos para custear a despesa pretendida foi juntado aos autos a informações devidas.

Por fim, deverá ser efetuada a publicidade da contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94, II, da Lei nº 14.133/2021.

IV – DA CONCLUSÃO:

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria Geral do Município, forte nos princípios, na legislação aplicável à situação de que se cuida, pela legalidade e viabilidade da contratação direta, via dispensa de licitação.

Assim, encaminham-se os autos a **Excelentíssima Senhora Secretária Municipal de Finanças, Gestão Tributária e Planejamento** para autorização e ratificação da dispensa de licitação e, por fim, à **Comissão Permanente de Licitação** para as providências cabíveis ao seu turno.

Balsas, 31 de julho de 2024.

EDMAR DE SOUSA COSTA Assinado de forma digital por EDMAR DE SOUSA COSTA
NETO:60766996395 SOUSA COSTA
NETO:60766996395
EDMAR DE SOUSA COSTA
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/MA nº 19.657