



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.167/2025

DA: SECRETARIA MUNICIPAL DE NEGÓCIOS JURÍDICOS.

PARA: DIVISÃO DE LICITAÇÕES

ASSUNTO: Análise da possibilidade de contratação emergencial de pessoas jurídicas para fornecimento de medicamentos destinados ao atendimento de pacientes do Município de Pedreira. Dispensa de licitação com fundamento no Art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21, da Lei Federal nº 14.133/2021. Contratação que prevê cláusula resolutiva. Possibilidade, considerando que a justificativa e esclarecimentos apresentados atestam ser a contratação emergencial a via adequada e efetiva no momento para eliminar o potencial risco de danos à saúde e vida das pessoas que dependem dos medicamentos. Necessidade de observância dos requisitos do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021.

1. OBJETO DA CONSULTA

Trata-se o presente expediente de consulta de análise jurídica (Despacho nº 12 e 13) do processo administrativo em referência, que tem por finalidade "a contratação emergencial de pessoa jurídica para fornecimento de medicamentos destinados ao atendimento de pacientes do Município de Pedreira", com fundamento no inciso VIII, do artigo 75, da Lei Federal nº 14.133/2021, cuja pretensão está alicerçada nas justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Saúde e demais anexos constantes no processo administrativo em análise.

Além da Formulação de Demanda-Requisição, consta dos autos os seguintes documentos: a) Ofício Justificativa de Dispensa ETP; b) Termo de Referência; c) Comprovações de Pedidos de Cotação via e-mail; d) Propostas e Comprovações de Preços; e) Planilha Orçamentária; f) Tabela CMED; g) Quadro e Resultado de Cotação de Preços; h) Ficha de Despesa; i) Parecer Corpo Técnico; j) Despacho do Prefeito ratificando os fiscais técnicos e administrativos; k) Declaração de Análise; l) Solicitação de Reserva Orçamentária; m) Classificação Orçamentária; n) Declaração do Ordenador de Despesa.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Especificamente com relação à necessidade da contratação é imperioso transcrever o teor das alegações exaradas pela responsável pela justificativa:

"2. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Considerando que de acordo com o Art. 196, da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Considerando que a Lei nº 8.080/1990 que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) tem como um de seus princípios e diretrizes a integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema.

Considerando que um dos objetivos do Sistema Único de Saúde (SUS) é a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Considerando que os medicamentos solicitados são indispensáveis para o tratamento do paciente por sua própria natureza, assim como de responsabilidade legal do município o fornecimento.

A presente contratação tem como objetivo viabilizar a aquisição de medicamentos de uso convencional, cuja obrigação de fornecimento foi imposta ao Município em face do direito à saúde, constitucionalmente assegurado, e da responsabilidade solidária entre os entes públicos de resguardar esse direito, permitindo o abastecimento das Unidades de Saúde do Município, utilização em ambulatório e fornecimento aos pacientes.

Os itens constantes da presente Dispensa tratam-se de medicamentos que já foram objeto de processos licitatórios e adjudicados.

Conforme informações passadas pela Assistência Farmacêutica, as pessoas jurídicas, não vem cumprindo/respeitando corretamente as obrigações assumidas, mais precisamente no tocante ao prazo de entrega dos produtos, sendo que referidos medicamentos já se encontram com os



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

estoques zerados ou quantidades reduzidas, sendo necessário a aquisição dos mesmos para evitar o desabastecimento.

Diante da necessidade urgente em adquirir referidos itens a fim de evitar o desabastecimento e com a real possibilidade de afetar diretamente os cuidados com a saúde dos pacientes que necessitam de referidos itens e tendo em vista a burocracia, tempo e custos para elaboração de um novo processo licitatório, a presente Dispensa é a melhor opção que se aplica neste momento.

Dito isso, conforme já mencionado, se torna estritamente necessária a contratação emergencial para o período de até 06 (seis) meses, a fim de evitar agravamento no tratamento da saúde dos pacientes que dependem de referidos medicamentos.

*Foi considerado o prazo de contratação por **ATÉ 06 (seis) meses**, pois este é o tempo estimado para formalização e conclusão de um processo licitatório para os itens aqui descritos”.*

No Despacho nº 06, a Agente de Contratação Marilza Cristina Capeletto Sertorio requereu a solicitação de Reserva, tendo sido apresentada a Classificação Orçamentária pela servidora Tâmla Caroline de Lima, Depto. de Contabilidade, conforme Despacho nº 07. Outrossim, consta a Declaração do Ordenador de Despesa (Despacho nº 08), no qual atesta que a contratação tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e guarda compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei Diretrizes Orçamentárias.

Concluída a fase preparatória, os autos foram encaminhados para apreciação do Controle Interno, conforme Despacho nº 10. Após estudo e análise dos documentos anexados ao processo administrativo, emitiu o parecer encartado no Despacho nº 11, concluindo pela regularidade da contratação, atestando que restou demonstrada a configuração dos requisitos legais previstos no art. 75, VIII, da NLLC:

“(…)

02. DA ANÁLISE DESTA UCIM

(…)

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, poderá ser dispensada a licitação, conforme artigo 75 **e de acordo com a justificativa para a não**



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

elaboração do Estudo Técnico Preliminar e o Temo de Referência, que fazem parte deste processo, os quais atestam que a melhor solução para o atendimento da demanda do Município é a contratação direta por dispensa de licitação, conforme descrito acima.

No presente caso, **consta justificativa** para a possibilidade da contratação, **via dispensa de licitação**, no inciso VIII, onde as referidas pessoas jurídicas **encontram-se aptas para as contratações, bem como pelos preços ofertados a esta Municipalidade estarem dentro dos praticados pelo mercado**, conforme pode se comprovar pelos valores constantes na "Planilha Orçamentária com Preços Considerados".

Pelo exposto, esta Controladoria Interna, em atenção aos princípios que regem a Administração Pública, **opina pela REGULARIDADE** do presente procedimento. Por fim, DECLARAMOS ciência de que as informações aqui prestadas estarão sujeitas à comprovação por todos os meios legais admitidos, sob pena, de crime de responsabilidade e comunicação ao Ministério Público Estadual, para as providências de alçada.

03. CONCLUSÃO

(...)

Sendo assim, diante do exposto e pela análise dos documentos e trâmites observados nos presentes autos, **é que se opina pela possibilidade da contratação do presente objeto mediante Dispensa de Licitação nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, haja vista restar demonstrada a configuração dos quesitos legais deste dispositivo.**"

Posteriormente, a Divisão de Licitações remeteu o processo a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento, objetivando a referida contratação direta emergencial, em consonância com o artigo 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

É a síntese do necessário.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

2. ANÁLISE JURÍDICA

A análise jurídica tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial, no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços, tendo por fundamento o artigo 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstrato”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. **Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.**

Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria Geral da União, por meio das **Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07**, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”.

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos. Assim, se faz necessário o exame prévio, para que a Administração não se sujeite a violar um princípio de direito, o que é severamente tão grave como transgredir uma norma.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Esclareça-se, ainda, que questões relativas às especificações técnicas, período de tramitação, cotações de preços, bem como acerca da oportunidade e conveniência referentes à contratação pretendida, escapam da seara desta Secretaria, não sendo objeto de análise nesta manifestação.

3.- FUNDAMENTAÇÃO

3.1 – DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

Conforme já ressaltado, a pretensão cinge-se à aquisição de medicamentos, aos quais não estão sendo entregues nos contratos assumidos com a municipalidade, resultando desta forma na zeragem de seus estoques, ou com a quantidade reduzida

É cediço que dentre os direitos fundamentais de segunda dimensão, que são aqueles ligados ao valor igualdade, encontram-se os sociais, econômicos e culturais. São direitos de titularidade coletiva e com caráter positivo, pois exigem atuações do Estado. Nessa conformidade, tem-se que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, consoante consta expressamente no artigo 196 da Constituição Federal: *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

A Constituição Federal determina que a saúde deve ser garantida por meio de ações e serviços públicos que visem a sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, CF). Desse modo, trata-se de direito amplo, uma vez que abrange tanto medidas preventivas quanto medidas paliativas ou reparadoras. Este último viés, da recuperação e manutenção da saúde, abrange o direito a tratamento médico necessário e específico ao mal que acomete o indivíduo bem como o direito aos medicamentos indispensáveis à manutenção da vida e da saúde.

Nesse sentido, observa Silva¹ que o direito à saúde: “Há de informar-se pelo princípio de que o direito igual à vida de todos os seres humanos significa também que, nos casos de doença, cada um tem o direito a um tratamento condigno de acordo com o estado atual da ciência médica, independentemente de sua situação econômica, sob pena de não ter muito valor sua consagração em normas constitucionais”.

¹ (2005, p. 308)



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Confirmando esse entendimento, a **Ministra Carmem Lúcia**, em voto proferido em 2007, afirma que a proteção ao direito à vida não pode ser dissociada das garantias aos direitos sociais, entre eles, o direito à saúde, ressaltando a importância do acesso a medicamentos necessários para a concretização deste direito:

4. O direito à vida compreende o direito à saúde, para que seja possível dar concretude ao viver digno. A Constituição da República assegura o direito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III) e, em sua esteira, todos os meios de acesso aos fatores e condições que permitam a sua efetivação. A impossibilidade de ter acesso a medicamentos necessários à sobrevivência digna agrava aquele direito (grifo nosso). Bem assim, como aqui se põe, o acesso a materiais que podem ser a eles equiparados, para que a boa qualidade física de asseio e saúde assegure à pessoa condições de dignidade. Esse princípio constitui, no sistema constitucional vigente, um dos fundamentos mais expressivos sobre o qual se institui o Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, III). O direito de todos à saúde, "garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação", conforme se contém no art. 196 da Constituição da República, compatibiliza-se, ainda, com o princípio constitucional da igualdade, daí a norma constitucional assecuratória do acesso universal e igualitário a todos os recursos disponíveis. (AI 588169 / RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator(a) Min. CÁRMEN LÚCIA - Publicação DJ 17/05/2007).

Como direito fundamental, a saúde exige uma atuação prestacional do Estado. Na condição de ente federativo, o Município de Pedreira tem o dever de promover políticas públicas, a fim de garantir a prestação de serviços de saúde, dentre eles o fornecimento de fármacos. Paralelamente a isso, tal ente público tem a obrigação de cumprir as decisões judiciais que determinam o fornecimento de medicação aos mais necessitados.

Assim, o direito à saúde deve ser concretizado pelo poder público para que haja efetivo respeito ao princípio máximo da dignidade da pessoa humana, pois que vida em condições saudáveis correlaciona-se intrinsecamente com o conceito de vida digna e, desse modo, realiza-se também, ao menos neste sentido, o Estado Democrático de Direito.

3.2 - VISÃO GERAL E PREVISÃO LEGAL DA DISPENSA EMERGENCIAL. ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/2021.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Em consonância com os princípios da eficiência, da impessoalidade e da moralidade, a Constituição traz, como regra geral, a prévia licitação pública, com ampla competitividade entre os interessados, como requisito para contratações de bens e serviços pela Administração. Mas, ao mesmo tempo, possibilita que lei estipule hipóteses excepcionais para contratações sem processo licitatório (contratações diretas).

De fato, a legislação infraconstitucional poderá estabelecer hipóteses nas quais a contratação independe de licitação. Nesse sentido, é o que se extrai do contido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o qual diz o seguinte:

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 - ressalvados 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.

(...)

Desta feita, como previsto na norma superior, a realização do certame é a regra, contudo, a própria lei de licitações prevê situações em que é mais vantajoso, adequado e necessário para a Administração, a formalização da contratação direta, ou seja, sem que ocorra a imprescindibilidade do procedimento licitatório.

Ao tratar sobre o processo licitatório, a Lei Federal nº 14.133/21 traz hipóteses nas quais se admite a contratação direta. Em síntese, tais hipóteses se dividem em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Aquelas estão previstas no artigo 75, ao passo que essas constam no artigo 74 do diploma legal referido.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Os casos de inexigibilidade se referem às situações onde é inviável a competição. As hipóteses de dispensa, por outro lado, referem-se às situações onde é possível a competição. Em tais casos, no entanto, a realização de um processo licitatório pode ser dispensada, segundo discricionariedade do gestor.

Em idêntico sentido ao exposto, é o entendimento do doutrinador **José dos Santos Carvalho Filho**:

“O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, o que fez no art. 24 do Estatuto.

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, **decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.** Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame”².

Uma das hipóteses mais relevantes de dispensa ocorre quando se verifica a necessidade de contratações de forma célere para enfrentar situações de emergência ou calamidade pública. A gravidade e urgência da situação afastam o interesse público nos trâmites ordinários do processamento prévio da licitação.

Nesse sentido, as contratações diretas diante de situação de emergência ou de calamidade pública, aqui denominadas apenas de dispensas emergenciais ou contratações emergenciais, são aquelas fundamentadas no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, que possui a seguinte redação:

Art. 75. É dispensável a licitação:

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 34. ed., 2020, p. 263.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada **urgência de 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, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade**, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.

Para a incidência dessa hipótese normativa de contratação emergencial o professor **MARÇAL JUSTEN FILHO** sustenta ser necessária a presença de dois pressupostos, quais sejam a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitá-lo, *in verbis*:

"9.2.1) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano.

Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência. **A urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica.** Suponha-se, por exemplo, uma aquisição de medicamentos a ser efetivada pela Administração Pública. Colocada a questão em termos gerais, nunca caberia a licitação. **Sempre seria possível argumentar que a demora na aquisição de medicamentos traria prejuízos à saúde pública.** Como decorrência, a aquisição de medicamentos nunca se sujeitaria a prévia licitação. A solução é claramente equivocada, eis que o fundamental consiste na relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada. Em muitos casos, a Administração dispõe de tempo suficiente para realizar a licitação e promover o contrato que atenderá à necessidade. **O problema reside na impossibilidade de aguardar o tempo necessário à licitação para adquirir os remédios.** A demonstração da necessidade concreta significa que a Administração **deve indicar as quantidades necessárias de medicamentos para atender aos doentes e as quantidades de que dispõe em estoque.** Por outro lado, há hipóteses em que a natureza da prestação a ser executada exige, necessariamente, uma delonga temporal que poderá propiciar a realização da licitação. Mas não se poderá adotar essa interpretação se, já elaborados



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

os estudos preliminares, se verificar a necessidade emergencial de execução do objeto. A expressão “prejuízo” deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer “prejuízo” que autoriza dispensa de licitação. **O prejuízo deverá ser irreparável.** Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. **O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou,** quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. (...)

9.2.2) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco

A contratação imediata apenas será admissível se restar evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência de dano – ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano. Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos. Mas não haverá cabimento em promover contratações GOVPE - Parecer Jurídico LAFEPE - SUJUR 31397894 SEI 0060407879.000234/2022-37 / pg. 10 que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco. (...) Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993, 3ª. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019”.

Como se percebe, a hipótese do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 demanda a verificação, em cada caso concreto, dos seguintes elementos e condições:

(i) **situação de emergência** ou de calamidade pública, entendida como tal aquela em que se identifica risco de prejuízo ou de interrupção dos serviços públicos, **ou risco à segurança de pessoas**, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

(ii) a contratação emergencial **deve se limitar à aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial** ou calamitosa ou



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

às parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, e;

(iii) são vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração da mesma empresa para o enfrentamento da situação emergencial.

Fixados esses parâmetros, passaremos a análise específica da situação encaminhada para parecer desta Secretaria.

4. DA NECESSIDADE DE AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DOS MEDICAMENTOS NA HIPÓTESE EM ANÁLISE

Referente ao caso concreto, verifica-se dos documentos encartados aos autos que os medicamentos que se pretende adquirir encontram-se com **estoques zerados, os quais não estão sendo entregues nos contratos assumidos com a municipalidade, resultando desta forma na zeragem de seus estoques, ou com a quantidade reduzida**, conforme relatado no ofício e justificativas constantes dos autos, resultando, assim, na necessidade premente da aspirada contratação de forma emergencial, de modo a evitar o desabastecimento.

Esclareça-se, por oportuno, que a Secretaria de Saúde optou por não realizar Estudo Técnico Preliminar, amparando sua decisão no Decreto Municipal 3.830/2023, especificamente no art. 6º, inciso VI, o qual dispõe que a dispensa emergencial não necessita de um Estudo Técnico Preliminar (ETP). De fato, em situações emergências, que autorizam a dispensa de licitação, afigura-se razoável a flexibilização das exigências formais na fase preparatória, em razão da urgência da contratação para o atendimento do interesse público.

A Ilma. Secretária Municipal de Saúde, Sra. Ana Lúcia Nieri Goulart se manifesta da seguinte forma:

"A presente contratação tem como objetivo viabilizar a aquisição de medicamentos de uso convencional, cuja obrigação de fornecimento foi imposta ao Município em face do direito à saúde, constitucionalmente assegurado, e da responsabilidade solidária entre os entes públicos de resguardar esse direito,



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

permitindo o abastecimento das Unidades de Saúde do Município, utilização em ambulatório e fornecimento aos pacientes.

Os itens constantes da presente Dispensa tratam-se medicamentos que já foram objeto de processos licitatórios e adjudicados.

*Conforme informações passadas pela Assistência Farmacêutica, cujo documento segue em anexo, as pessoas jurídicas, **não vem cumprindo/respeitando corretamente as obrigações assumidas, mais precisamente no tocante ao prazo de entrega dos produtos, sendo que referidos medicamentos já se encontram com os estoques zerados ou quantidades reduzidas**, sendo necessário a aquisição dos mesmos para evitar o desabastecimento.*

*Informam ainda que todas **já foram abertos processos administrativos para apurar a desídia das empresas**, conforme informações que seguem abaixo:*

*- Processo Administrativo: 831/2025 Instaurado: 21/01/2025
Pregão: 55/2023 – Contrato: 18/2024 – BELLPHARMA MEDICAMENTOS LTDA.
Medicamento: Rivaroxabana 20 Mg; Forma Farmaceutica Capsula/ Comprimido/
Comprimido Revestido; Forma De Apresentacao Capsula/ Comprimido/
Comprimido Revestido; Via De Administracao Oral Solicitação para 6 meses:
240.000 comprimidos*

*Medicamento: Sulfato Ferroso-Equivalente A 40mg De
Ferroelementar; Forma Farmaceutica Capsula/ Comprimido/ Comprimido
Revestido/ Dragea; Forma De Apresentacao Capsula/ Comprimido/ Comprimido
Revestido/ Dragea; Via De Administracao Oral Solicitação para 6 meses:
160.000 comprimidos*

*Medicamento: Vitaminas Do Complexo B: Tiamina (Vitamina B1)
5mg; Riboflavina (Vitamina B2) 1 A 2 Mg; Nicotinamida (Vitamina B3) 20 A 30
Mg; Pantotenato De Calcio (Vitamina B5) - 3 A 4 Mg; Piridoxina (Vitamina B6) -
2 A 3 Mg; Forma Farmaceutica Capsula/Comprimido/Comprimido Revestido;
Forma De Apresentacao Comprimido; Via De Administracao Oral Solicitação
para 6 meses: 216.000 comprimidos*



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Informamos que a fundamentação e descrição da necessidade da contratação emergencial ocorrem em virtude da burocracia e da escassez de tempo para a realização de um novo processo licitatório, haja vista referidos medicamento serem de extrema importância para manutenção da saúde dos pacientes.

Diante da necessidade urgente em adquirir referidos itens a fim de evitar o desabastecimento e com a real possibilidade de afetar diretamente os cuidados com a saúde dos pacientes que necessitam de referidos itens e tendo em vista a burocracia, tempo e custos para elaboração de um novo processo licitatório, a presente Dispensa é a melhor opção que se aplica neste momento.

Dito isso, conforme já mencionado, se torna estritamente necessária a contratação emergencial para o período de até 06 (seis) meses, a fim de evitar agravamento no tratamento da saúde do paciente que dependem de referidos medicamentos.

Comunicamos ainda que, segundo o Decreto Municipal 3.830/2023, especificamente no art. 6º, inciso VI, a dispensa emergencial não necessita de um Estudo Técnico Preliminar (ETP). O qual será elaborado durante a instrução de um novo processo licitatório, o qual não obstante a dispensa emergencial, já foi iniciado”.

É certo que o caráter emergencial pressupõe a aquisição dos bens necessários de forma imediata, em decorrência dos motivos acima exarados pela Secretaria Municipal de Saúde, aos quais se referem às condutas inadimplentes praticadas pelas empresas contratadas.

De corolário, conclui-se que 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. Ou seja, desde que devidamente comprovado/demonstrado o caso de emergência – cumpridos os requisitos constantes na Lei de Licitações – não há porque se obstar a realização da contratação direta.

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



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

dos fatos e pode decorrer de inúmeras causas, porém, o efeito é apenas um: o risco de dano a bens jurídicos tutelados pelo Estado, como a vida e a integridade de pessoas e bens.

É certo, portanto, que a ocorrência de situações emergenciais devem ser solucionadas pelo Poder Público, independentemente da causa subjacente que a derivou. Sob este aspecto, a contratação emergencial possui natureza cautelar. Diz-se isso porque, via de regra, a emergência caracteriza-se pela impossibilidade de se aguardar nova licitação, sem que se concretizem prejuízos ao interesse público. Assim, para prevenir esses possíveis prejuízos, como uma nítida expressão do dever de cautela, o legislador admitiu o excepcional afastamento da licitação e a contratação direta restrita ao tempo mínimo necessário para realizar o certame ou, no máximo, por 1 (um) ano. A contratação direta com base no inc. VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, visa efetivamente afastar os efeitos das emergências e não suas causas.

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. 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.

Levando-se em conta 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).

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**



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

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**”.

Captando a *ratio legis*, calha trazer à baila o escólio doutrinário de **Joel de Menezes Niehbur³** :

“Para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação **que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública**, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo não atendimento de alguma **demanda social** ou pela solução de continuidade de atividade administrativa. Com o escopo de **evitar tais gravames**, autoriza-se a contratação direta, com dispensa de licitação pública.” gn

Trata-se, portanto, de uma necessidade em se fornecer referida medicação aos pacientes, que necessitam destes fármacos em caráter imediato, sob pena de sofrer consequência diversas no tocante à sua integridade física e qualidade de vida, que é dever do Município em prover.

Em sendo uma necessidade imediata que envolve a saúde e vida de pacientes da rede municipal de saúde, a justificativa demonstra, a princípio, que há uma necessidade emergencial na referida contratação, sobretudo, levando em consideração que os prazos regulares para a tramitação de um processo licitatório, podem fazer com que o contrato efetivamente seja firmado apenas após meses, evidente, portanto, a possibilidade e conveniência da utilização da presente via para satisfação do interesse público.

Por outro lado, a documentação acostada revela que houve a seleção das empresas, que aparentam ser idôneas, obtendo-se de cada qual o menor preço por item para satisfazer o requisito da melhor proposta à Administração Pública, conforme cotação de preço encartada aos autos. Além disso, possuem capacidade técnica para a execução da contratação pretendida.

Com efeito, o critério adotado pela Lei, para estabelecer a hipótese de dispensa de licitação é finalística; atendida a finalidade legalmente posta, possível será a contratação direta. O Legislador se escusou, portanto, de enumerar o que poderia ou não

³ NIEHBUR, Joel Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, 2. Ed. rev. E ampl. 1. Reimpr. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2012, pg. 115



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

ser contratado, possivelmente por compreender que, diante da situação de emergência, imprevisíveis são as medidas que se farão necessárias para o seu combate, sendo mais eficiente indicar a que se propõe a habilitação legal para dispensar-se a licitação, do que indicar, exaustivamente, o que poderá ser contratado. Em suma, reitere-se, caracterizada a circunstância emergencial, independentemente de suas causas, verificada a adequação entre a contratação que se pretende levar a efeito, como medida saneadora da emergência, aplica-se o disposto no art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

No que tange à duração da contratação, entendemos que deverá vigorar até a conclusão de certame regular, que a princípio verifica ter sido cumprido conforme análise adiante realizada por esta Assessoria Jurídica.

Não se olvide, ainda, que, 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;



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente

Advirta-se, por necessário, que a doutrina e a jurisprudência fazem distinção entre a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa. A ambas há idêntico tratamento, no que atina à possibilidade de contratação direta, pois o atendimento de certas situações há de ser imediato, sob pena de a procrastinação causar irreparáveis prejuízos ao interesse público, no caso, a saúde e vida de pessoas. Destarte, a dispensa de licitação prevista no inciso VIII, do art. 75, muitas vezes se torna uma alternativa necessária para o gestor público, devendo ser observadas as vinculações jurídicas aplicáveis à espécie.

A despeito disso, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1490/2003, Segunda Câmara, entende que, ainda que por inércia da administração resultou caracterizada a situação emergencial, fato que ampara a contratação direta, não exime o agente que deu causa à situação de urgência de ser responsabilizado, embora exima aqueles que endossaram a contratação direta diante da urgência ocasionada.

Nesse contexto, é salutar mencionar que não vislumbramos, a princípio, qualquer conduta dolosa ou culposa de algum servidor passível de apuração pela dispensa de licitação. Com efeito, as justificativas apresentadas esclarecem os motivos que deram ensejo à situação emergencial, qual seja, inadimplemento contratual. Todavia, caso seja constatada eventualmente a desídia de algum servidor que tivesse dado causa a situação emergencial, poderá ser feita a devida apuração de responsabilidade, visando evitar qualquer apontamento dos órgãos de fiscalização.

Derradeiramente, oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, fundamentando sua análise nas justificativas apresentadas pela Secretaria de Saúde que atesta a situação emergencial na aquisição dos medicamentos, e nos prazos necessários para finalizar um novo Pregão, conforme afirma a Divisão de Licitações, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si.

Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta,



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

exceção à regra da licitação, seguindo à risca os requisitos previstos no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021.

Pelo exposto, sob o aspecto jurídico, e principalmente considerando os direitos fundamentais presentes (saúde e vida), com amparo nas justificativas apresentadas pela Secretaria de Saúde, não vislumbramos impedimento à excepcional contratação direta, por dispensa de licitação (emergência), para a aquisição dos medicamentos, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, não se olvidando que a aquisição deve ser limitar à parcela necessária para fazer frente à situação emergencial.

5 – DA MINUTA CONTRATUAL:

Em complemento à solicitação feita no Despacho nº 13, a servidora Marilza Cristina Capeletto Sertorio, lotada na Divisão de Licitações, informou que a minuta contratual seguiu o padrão/modelo disponibilizada pela AGU (Advocacia Geral da União), cujos instrumentos foram adotados pelo Município, e foram efetuadas as alterações necessárias visando adaptá-lo ao caso concreto no âmbito municipal, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

Nesse aspecto, verifica-se a sua palmar conformação com as normas de direito público que disciplinam o ajuste administrativo, não se entrevendo qualquer cláusula que revele antagonismo com as diretrizes preconizadas na legislação em vigor, inexistindo, pois, vício ou irregularidade capaz de nulificar o vínculo contratual, cuja validade e eficácia afiguram-se de meridiana clareza.

Portanto, entendemos que estão presentes todos os elementos obrigatórios previstos no Art. 92 da Lei Federal nº 14.133/21, por exemplo: objeto, condições de pagamento, vigência e prorrogação, obrigações das partes, etc., além de outras exigências específicas inerentes ao caso concreto contratado, razão pela qual nada temos a ponderar.

Ressalte-se por oportuno, que as prerrogativas inerentes à atividade estatal restaram atendidas na minuta que contempla a relação negocial, preservando-se, ao mesmo tempo, a bilateralidade dos direitos e obrigações que incumbem às partes, em consonância com a natureza sinalagmática do ajuste. As situações que denotam hipótese de inadimplemento contratual consolidaram-se como objeto de previsão específica, com a cominação de penalidade à parte faltosa.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Por derradeiro, é necessário mencionar que foi inserida na respectiva minuta cláusula resolutiva, conforme dispõe a subcláusula 2.2, *in verbis*: "***Este contrato poderá ser rescindido automaticamente, no caso da contratação deste objeto via procedimento licitatório, visto que este processo se trata de uma contratação excepcional (dispensa emergencial)***".

6 – DA CONCLUSÃO:

Pelo exposto, sob o aspecto jurídico, e principalmente considerando os direitos fundamentais presentes (saúde e vida), com amparo nas justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Saúde, não vislumbramos impedimento à excepcional contratação direta, por dispensa de licitação (emergência), para a aquisição dos medicamentos, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, não se olvidando que a aquisição deve se limitar ao necessário até que se finalize a contratação por meio de processo licitatório, devendo ser observado, no que couber, todos os requisitos do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021..

Por fim, cumpre salientar que o ato que autorizar a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Pedreira, 13 de fevereiro de 2025.

Celso Dalri
OAB/SP nº 84.777