



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 11.696/2025

REQUERENTE: SMS

ASSUNTO: Compra EMERGENCIAL de medicamentos pertencentes à Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME) faltantes nas farmácias municipais

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a Compra EMERGENCIAL de medicamentos pertencentes à Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME) faltantes nas farmácias municipais. Conforme justificativa no DFD. Vejamos:

Justificativa da necessidade da contratação:

O objeto do presente DFD é a elaboração de uma compra emergencial de medicamentos, pertencentes à Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME), que atualmente estão em falta e/ou com pouco estoque nas farmácias municipais.

A Política Nacional de Assistência Farmacêutica é parte integrante da Política Nacional de Saúde e envolve um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, garantindo os princípios da universalidade, integralidade e equidade. Essas ações têm o medicamento como insumo essencial e buscam, não só o acesso a ele, mas seu uso racional; seleção, programação, aquisição e dispensação; garantia da qualidade dos produtos e serviços; e acompanhamento e avaliação da utilização, na perspectiva da obtenção de resultados concretos e melhoria da qualidade de vida da população.

Atualmente as compras de medicamentos são realizadas através do Consórcio Cis/caí e de atas de registro de preço

próprio, porém os medicamentos necessários foram estornados e/ou estão sem saldos para aquisição pelo consórcio. Todo o quantitativo da ata de registro de preço nº 01/2025 referente ao medicamento escitalopram oxalato 10mg, já foi adquirido e inclusive, solicitado aditivo de 25%. Os demais medicamentos constantes nesta compra emergencial, restaram desertos ou frustrados nas nossas licitações.

Com o objetivo de fornecimento imediato à população, a aquisição emergencial se faz necessária neste momento, minimizando dessa forma, consequências e agravos de saúde que a falta desses medicamentos pode causar aos pacientes.

Conforme necessidade da contratação, descrita no TR, item 1. Vejamos:

TERMO DE REFERÊNCIA

CAPÍTULO I DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

1. OBJETO

1.1. O presente Termo de Referência tem por objetivo determinar as condições que disciplinarão a elaboração de uma compra emergencial de medicamentos, pertencentes à Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME), de acordo com o Documento de Formalização de Demanda e conforme condições, quantidades, exigências e estimativas contidas neste Termo de Referência.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL

Oportunamente, insta esclarecer que, conforme entendimento já apresentado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, não é possível exigir que o assessor jurídico, ou o órgão de assessoria jurídica, analise o mérito da justificativa apresentada pelo administrador público a respeito de uma situação de emergência. A assessoria deve se ater ao cumprimento dos requisitos formais do processo de dispensa de licitação, não aos aspectos que envolvem o mérito das decisões tomadas pelo administrador.

² STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Na ocasião o STF manifestou-se nos seguintes termos:

*Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, **não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça.** Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, então materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952). (Grifei).*

Assim, em se tratando de procedimento emergencial, escapa às competências desta PGM a análise quanto à configuração ou não da situação de urgente, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público.

Conforme exposto acima, as circunstâncias que autorizam a dispensa de licitação configuram exceções e se submetem a uma interpretação restritiva, em especial, para os casos de emergência, porquanto uma interpretação ampla do inc. VIII do art. 75 da Lei n.º 14.133, vez que a interpretação extensiva acarretaria essa modalidade de dispensa de licitação como regra geral, eis que o argumento da urgência sempre poderia ser utilizado.

No que tange à contratação pretendida, conforme declaração da autoridade requerente, existe a urgência na aquisição emergencial de Aduelas de concreto, se enquadrando na hipótese de dispensa de licitação expressa no artigo 75, VIII da Lei 14.133/21, que diz:

Art. 75. É dispensável a licitação:

*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; [\(Vide ADI 6890\)](#)³*

³ A O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.890, confirmou a constitucionalidade da vedação à recontração, mas com uma interpretação conforme à Constituição. O STF decidiu que a proibição de recontração se aplica somente quando baseada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação e que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano. A decisão esclareceu que a vedação não impede que a empresa participe de uma licitação futura ou seja contratada novamente por um fundamento legal diferente, inclusive para uma nova situação de emergência ou calamidade



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Percebe-se do texto legal que a contratação emergencial deve limitar-se ao quantitativo mínimo suficiente para evitar prejuízos ou comprometimento do serviço público, sendo irregular a contratação de serviços para além do estritamente necessário para afastar a emergência.

A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

“A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2988/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)”.

“A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal. (Acórdão 6439/2015- Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)”.

Sob outro prisma, destaca-se que a Administração deve evitar a alegação de urgência decorrente da ausência de instauração de procedimento licitatório em momento oportuno, criando situação que a doutrina denomina “emergência fabricada”. Contudo, a doutrina majoritária entende que a sociedade não poderia ser duplamente castigada, pela incompetência do administrador e pela impossibilidade da contratação de urgência.

Sobre a situação o professor Marçal Justen Filho leciona nos seguintes termos:

Havendo risco de lesão à interesses, a contratação deve ser realizada, punindo-se o agente que não adotou as cautelas necessárias. A questão apresenta relevância especialmente no tocante à comumente denominada “emergência fabricada”, em que a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim atinge-se o termo final de um contrato se que a licitação necessária a nova contratação tenha sido realizada. Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer a licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob a invocação de emergência).

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 11.696/2025, se verifica que a compra emergencial é necessária e se amolda ao permissivo legal.

pública. Essa interpretação busca coibir a “emergência fabricada” e o prolongamento indevido de contratações diretas, reforçando os princípios de impessoalidade e moralidade administrativa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA DISPENSA** da licitação para a Compra EMERGENCIAL de medicamentos pertencentes à Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME) faltantes nas farmácias municipais, em conformidade com o disposto no artigo 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/2021, devendo a licitação regular ser ultimada evitando nova aquisição nesses moldes.

É o parecer.

Montenegro/RS, 12 de setembro de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697