PREFEITURA DE FRANCISCO BELTRÃO
O MELHOR DAQUI É A NOSSA GENTE!

1Doc

Proc. Administrativo 4- 4.091/2023

De: Camila B. - SMA-PGM-JEA

Para: SMA-LC-DIS - Dispensas e Inexigibilidades

Data: 17/02/2023 às 14:13:17

Setores envolvidos:

GP, SMA, SMF-CONT, SMS, PC/CI, SMA-LC-ENT, SMA-LC-DIS, SMA-PGM-JEA, TERMOS

TERMO DE REFERÊNCIA PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL /AQUISIÇÃO DE DIETAS ESPECIAIS PARA PACIENTES USUARIOS SUS R$ 161.286,00

Segue parecer jurídico conforme solicitado.

Att

–

Camila Slongo Pegoraro Bönte
Procuradora Geral

Anexos:

Parecer_n_0199_2023_Proc_4091_Fase_Interna_Dispensa_emergencial_aquisicao_de_dietas_especiais.pdf

Assinado por 1 pessoa: CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081 e informe o código 8F12-D108-8FF0-0081

PARECER JURÍDICO N.º 0199/2023

PROCESSO Nº : **4091/2023**
REQUERENTE : **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**
ASSUNTO : **AQUISIÇÃO DE DIETAS ESPECIAIS**

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Saúde, em que pretende a contratação direta, via dispensa, da empresa **CLAUDETE DOS SANTOS POSSAMAI & CIA LTDA** para a aquisição de dietas especiais para atendimento de pacientes que apresentam necessidades dietéticas aumentadas em virtude de patologias específicas (erros inatos do metabolistmo, distúrbios neurológicos e/ou degenativos, alterações gastrointestinais e esofágicos, que cursem com disfagia, doença cardíaca congênita, síndrome de intestino curto, câncer de cabeça e pescoço que cursem com disfagia, desnutrição e ou risco nutricional grave), ao custo máximo de R$ 161.286,00 (cento e sessenta e um mil duzentos e oitenta e seis reais).

O procedimento veio acompanhado do Termo de Referência, Orçamentos, Contrato Social, dados bancários, Certidões Negativas e Parecer Contábil.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria Jurídica, levando-se em consideração o disposto no artigo 38, inciso VI e parágrafo único,[1] da Lei n.º 8.666/93.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI[2]. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais

[1] *Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...) VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*

[2] *"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;"*

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Assinado por 1 pessoa: CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081 e informe o código 8F12-D108-8FF0-0081

vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, como se destacou alhures, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva "*os casos especificados na legislação*", abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições dos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Partindo-se, portanto, da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 em *dispensa* e *inexigibilidade*. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

> *Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação 'exigível' que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.*[3]

Na dispensa, a licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens ou serviços disponíveis, em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões de ordem superior, relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam uma contratação direta, sem recurso à licitação.

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. José dos Santos CARVALHO FILHO [4] ensina que a licitação dispensável tem previsão no artigo 24 da Lei 8666/93, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.

Já na *inexigibilidade* (art. 25, da Lei de Licitações e Contratos), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

Todavia, mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para contratar. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar devidamente demonstrados nos autos do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

---

[3] MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-466.

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p.225.

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Assinado por 1 pessoa: CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081 e informe o código 8F12-D108-8FF0-0081

Além do enquadramento do caso concreto a alguma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 24, da Lei n.º 8.666/93, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 26, do mesmo Diploma Legal, que assevera:

> *Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*
> *Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*
> *I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*
> *II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*
> *III - justificativa do preço.*
> *IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.*

Vê-se, portanto, que é imprescindível a explicitação das razões da escolha do contratado, a justificativa do preço, evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamentos, e a publicação do extrato da dispensa na imprensa oficial.

2.2 DISPENSA DE LICITAÇÃO NOS CASOS DE EMERGÊNCIA

No caso em questão solicitado pela Secretaria Municipal de Saúde, devem ser analisados os requisitos a serem cumpridos para viabilizar a contratação de aquisição de produtos no caso de emergência, dispensando-se a licitação pública, conforme preceitua o art. 24, inc. IV, da Lei nº. 8.666/93.

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. IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral, eis que o argumento da urgência sempre poderia ser utilizado[5].

No caso de aquisição de itens imprescindíveis para a Secretaria de Saúde e especialmente às ações que atendem as necessidades básicas da população vulnerável, em decorrência da não conclusão de nova licitação, é possível a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos delineados no art. 24, inciso IV, citado acima:

> *Art. 24. É dispensável a licitação:*
> *(...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento de situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser*

[5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 294.

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Assinado por 1 pessoa: CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081 e informe o código 8F12-D108-8FF0-0081

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;

Trata-se de importante ferramenta jurídica disponibilizada ao administrador para uma situação peculiar, a ser acionada sob o crivo da proporcionalidade para atender o interesse público.

Sobre a matéria, emblemática é a Decisão nº 3.500/1999 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no bojo do Processo nº 1805/1999, da qual resultou o entendimento em caráter normativo, e ainda em vigor, no sentido de que:

(...) sem prejuízo do cumprimento das formalidades previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio:
a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame;
b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s);
c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;
e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial;
f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial;
g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata;

É esse o contexto normativo a que o administrador deve subsumir e ponderar os fatos relacionados com a contratação em apreço.

Destaca-se que a emergência decorre de um imprevisto que ameaça um valor fundamental que pode configurar a hipótese de emergência prevista na lei, não se eximindo o administrador de formalizar seus motivos, expondo em detalhes o caso e apurando se a urgência persiste. Nessa situação, em regra, o objetivo é evitar maiores prejuízos ao destinatário final do produto/medicamento, oportunizando melhores condições de vida, ou até salvá-lo de risco iminente.

Dessa forma, a Administração deve apresentar justificativas para os itens "a" e "b" da decisão acima transcrita no intuito de se evitar a chamada "emergência fabricada", ou

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Assinado por 1 pessoa: CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081 e informe o código 8F12-D108-8FF0-0081

seja, quando o Administrador deixa de executar as medidas necessárias para o interesse público e, depois, pretende caracterizar sua desídia como urgência.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame dos requisitos da "fase interna" da contratação direta para o caso concreto.

2.2 O CASO CONCRETO

Levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(a) Exigências Satisfeitas:

(i) Modalidade: *o caso concreto enquadra-se na hipótese prevista no art. 24, inc. IV,[6] da Lei n.º 8.666/93. Trata-se de situação emergencial de saúde pública diante da importância do fornecimento ininterrupto de dietas especiais para pacientes que apresentam necessidades dietéticas aumentadas em virtude de patologias específicas, tendo em vista que o novo processo licitatório para esses itens ainda está em andamento (Pregão Eletrônico n.º 28/2023), sendo assim necessária a aquisição das dietas para evitar possíveis danos à população e não comprometer o bom andamento das atividades da Secretaria de Saúde, visto que os pacientes que necessitam dessas dietas aguardam o seu recebimento e não possuem condições de comprá-las devido ao alto custo;*

(ii) Justificativa da Quantidade: *no Termo de Referência foi justificada adequadamente a quantidade pretendida com base na necessidade de se disponibilizar dietas especiais aos pacientes que apresentam necessidades dietéticas aumentadas em virtude de patologias específicas, sendo que as quantidades requeridas foram estimadas para o período de 2 (dois) meses, tendo em vista que o novo processo licitatório para esses itens ainda está em andamento e os pacientes necessitam do fornecimento ininterrupto de alimentação especial;*

(iii) Justificativa de Preço: *ao Termo de Referência foram anexados os seguintes orçamentos: Claudete dos Santos Possamai & Cia Ltda, DMB Distribuidora de Medicamentos Beltrão Eireli, Farmácia Tonello Ltda, Farma Anjos Comércio de Medicamentos Ltda, sendo que o preço que a Administração está disposta a pagar corresponde ao menor dos valores pesquisados. Salienta-se que fica excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no Termo de Referência com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação;*

---

[6] *"Art. 24. É dispensável a licitação: IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação 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;"*

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Assinado por 1 pessoa: CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081 e informe o código 8F12-D108-8FF0-0081

(iv) ***Parecer Contábil:*** *a Secretaria Municipal de Finanças exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação integram os recursos mínimos destinados à saúde. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, o art. 167 da Carta Política abre uma exceção à regra da impossibilidade de vinculação da receita proveniente de impostos, autorizando, contudo, quando se tratar de repasses destinados à saúde e à educação.*

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, este Departamento Jurídico **OPINA** pela **viabilidade** da contratação direta, via dispensa, da empresa **CLAUDETE DOS SANTOS POSSAMAI & CIA LTDA** para a aquisição de dietas especiais para atendimento de pacientes que apresentam necessidades dietéticas aumentadas em virtude de patologias específicas (erros inatos do metabolismo, distúrbios neurológicos e/ou degenativos, alterações gastrointestinais e esofágicos, que cursem com disfagia, doença cardíaca congênita, síndrome de intestino curto, câncer de cabeça e pescoço que cursem com disfagia, desnutrição e ou risco nutricional grave), ao custo máximo de R$ 161.286,00 (cento e sessenta e um mil duzentos e oitenta e seis reais), com arrimo no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93.

Ainda, como condição de validade dos atos, o Departamento de Compras, Licitações e Contratos deverá, nessa ordem: **(i)** no prazo de 03 (três) dias, comunicar a autoridade superior (Prefeito Municipal), para ratificação; **(ii)** publicar a dispensa nos veículos oficiais, no prazo de 05 (cinco) dias[7]; e **(iii)** firmar contrato ou documento equivalente, com a pessoa jurídica.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 17 de fevereiro de 2023.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 – 013/2017
OAB/PR 41.048

[7] *Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Assinado por 1 pessoa: CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081 e informe o código 8F12-D108-8FF0-0081

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 8F12-D108-8FF0-0081

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✔ CAMILA SLONGO PEGORARO BÖNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 17/02/2023 14:13:40 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/8F12-D108-8FF0-0081