



404  
1/5

**PARECER AJU-SA Nº 0112, BELO HORIZONTE, 17 DE MARÇO DE 2021**

DE : AJU/SMSA  
PARA: GCOMP

**Ref.: Proc. 04.000.127/21-60**

Ementa: Contratação emergencial para aquisição de luvas de procedimentos em látex, luvas de procedimento em nitrila e luvas Cirúrgicas - Hipótese de contratação direta mediante dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93. Imprescindibilidade de observância dos requisitos impostos pela Lei de Licitações

**1. Relatório**

1.1 Trata-se de análise quanto à possibilidade de contratação direta, mediante dispensa de licitação capitulada no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93 para aquisição de insumos -- Luvas de Procedimentos em Látex, Luvas de Procedimento em Nitrila e Luvas Cirúrgicas - para ressuprimento de estoque e abastecimento das unidades de atenção primária à saúde, unidades de referência secundárias e serviços de urgência da SMSA.

1.2 O fundamento para a aquisição direta foi colacionado no item 05 do Termo de Referência às fls. 387 a 392:

5.1. Solicitamos a aquisição dos insumos Luvas de Procedimentos em Látex, Luvas de Procedimento em Nitrila e Luvas Cirúrgicas para ressuprimento de estoque e abastecimento das unidades de atenção primária à saúde, unidades de referência secundárias e serviços de urgência desta SMSA.



5.2. Os insumos presentes nesta solicitação são equipamentos de proteção individual (EPI) que visam garantir a biossegurança e a proteção individual dos profissionais de saúde e pacientes. Trata-se de insumos que impactam diretamente na manutenção do funcionamento dos serviços básicos de saúde e atendimentos de urgência. A falta destes compromete de forma significativa o atendimento aos pacientes.

5.3. Destacamos que as luvas de procedimentos em látex foram fracassadas no Pregão 020/2020. O processo de compras da SEPLAG/FHEMIG nº 188/2020, que esta SMSA entrou como partícipe, também fracassou.

1.3. Dentre outros documentos, foram colacionados ao presente processo administrativo:

- a) Solicitação de Abertura de Processos de Dispensa/Inexigibilidade, fl. 03;
- b) Solicitação de orçamentos, negativas e orçamentos apresentados, fls. 05 a 47
- c) Análise da documentação técnica enviada pelas empresas, fl. 371;
- d) Parecer GERCT-SMSA nº 51/2021 contendo aferição da comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa DCB – Distribuidora Cirúrgica Brasileira Ltda., fls. 373 a 378;
- e) Mapa Comparativo de Preços, fl. 381;
- f) Solicitação de Compras nº SCM 000078/21, fls. 383/384;
- g) Termo de Referência para contratação emergencial, com a justificativa de necessidade e interesse público na presente aquisição, devidamente aprovado pela autoridade competente - fls. 387 a 392;
- h) IDO, fl. 395;



405  
FSA

i) Nota Técnica nº 112/2021 contendo esclarecimentos, fls. 397/398:

1.4 É o relatório.

## 2. Fundamentos:

2.1 Trata-se de análise quanto à possibilidade de contratação direta, mediante dispensa de licitação, para aquisição de insumos – Luvas de Procedimentos em Látex, Luvas de Procedimento em Nitrila e Luvas Cirúrgicas - para ressuprimento de estoque e abastecimento das unidades de atenção primária à saúde, unidades de referência secundárias e serviços de urgência da SMSA.

2.2 A aquisição se dará pelo valor total de R\$ 2.682.300,00 (dois milhões seiscentos e oitenta e dois mil e trezentos reais).

2.3 Consoante informações e justificativa da área técnica solicitante no item 05 do Termo de Referência (fl. 387 v), os insumos a serem adquiridos são equipamentos de proteção individual (EPI) que visam garantir a biossegurança e a proteção individual dos profissionais de saúde e pacientes. Trata-se de insumos que impactam diretamente na manutenção do funcionamento dos serviços básicos de saúde e atendimentos de urgência.

2.4 Ainda de acordo com a justificativa apresentada, a falta destes insumos compromete de forma significativa o atendimento aos pacientes.

2.5 Como é cediço, a Lei de Licitações nº 8.666/93 apresenta em seu bojo as hipóteses de contratação direta, mediante dispensa de procedimento licitatório, dentre eles art. 24, inciso IV, que destaca a dispensa de licitação em casos de emergência, *in verbis*:



Art. 24 – É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou 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: (grifos acrescidos)

2.6 Assim, nos casos em que se configure a concreta necessidade de urgência na contratação, a licitação é dispensável.

2.7 Neste sentido as decisões do Tribunal de Contas da União:

tem que existir urgência concreta efetiva, isto é, a situação deve decorrer do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos à saúde ou à vida das pessoas. (Fonte: Decisões ns. 1.728/2002, publicada no DOU de 07.01.2003 e Ementa publicada no DOU de 13.09.97, no TC-012561/026/95).

2.8 A respeito do conceito de emergência a acarretar a dispensa de licitação, Marçal Justen Filho<sup>1</sup> ressalta:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter à contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª ed. Dialética: São Paulo, 2002, pag. 240.



406  
HSP

2.9 Válido também reproduzir aqui a doutrina do supracitado autor, a respeito do conceito de “emergência”<sup>2</sup>:

Todos os ramos do Direito contêm regras específicas a propósito de situações emergenciais. No Direito Público, é ainda maior a relevância do fenômeno. Trata-se de manifestação do instituto da ‘necessidade’. Nele estão abrangidas todas essas situações de excepcionalidade, caracterizadas pela anormalidade. A necessidade (aí abrangida a emergência) retrata-se na existência de situação fática onde há potencial de dano caso sejam aplicadas as regras-padrão. Observe-se que o conceito de emergência não é meramente ‘fático’. Ou seja, emergência não é simplesmente situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. (...) A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão.

2.9 O bem tutelado é a saúde dos usuários do sistema de saúde da capital.

2.10 Aliado a tal fato, é imperativo considerar que não se pode aguardar a finalização de procedimentos licitatórios regulares em andamento, haja vista a premente necessidade do serviço.

2.11 Também os Tribunais de Contas vêm entendendo ser possível a contratação direta advinda de uma situação de emergência ainda que decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão de recursos públicos. Isso porque a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo do interesse público maior a ser tutelado pelo Estado, que, no caso, é a saúde pública. Todavia, faz-se necessária a análise da conduta do agente público para fins de apuração de responsabilidade. Observe-se a jurisprudência:

É possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório. (TCU - Acórdão 1842/2017-Plenário - Relator: Min. Vital do Rêgo)

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Ob. cit.* pag. 240.



A contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da incúria ou da 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. (TCU - Acórdão 1122/2017-Plenário - Relator: Min. Benjamin Zymler)

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. (TCU - Acórdão 1022/2013-Plenário - Relator: Mina. Ana Arraes)

(...) merece destacar a decisão do Tribunal de Contas da União que mitigou a penalização ao gestor por falta de planejamento no que concerne às licitações por meio do Acórdão n.º 1138/2011, emitindo emblemática decisão contrária à sua jurisprudência tradicional a respeito da desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis como fonte das situações emergenciais. (...) Para o relator, “há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas”. Nesse quadro, 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”. Dessa forma, “na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização”, efeitos estes nefastos no caso de coleta de lixo não realizada. (TCE/MG – Representação n.º 837.075 – Relatora Conselheira Adriene Andrade. Sessão de 18/12/2012)

2.12 No caso em análise, pautado, sobretudo nas informações consubstanciadas nos autos, justifica-se, *salvo maior juízo*, a contratação direta.

2.13 Aguardar-se a conclusão dos procedimentos licitatórios para a compra do produto não se apresenta crível em razão da premente necessidade. Mesmo que advindos de um eventual problema no planejamento a tempo das compras, a contratação emergencial encontra-se



caracterizada porque os efeitos advindos de sua não realização serão de extrema gravidade.

Nesse sentido:

A contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. **Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização.** A partir dessa verificação de efeitos, sopesa-se a imperatividade da contratação emergencial e avalia-se a pertinência da aplicação, pelo administrador, da excepcionalidade permitida pelo art. 24, IV, da Lei de Licitações. Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não. Essa questão foi suficientemente tratada nos autos do TC 019.365/1995-0, quando o Plenário prolatou a Decisão nº 138/98. No voto condutor, o relator relativizou a tese constante da Decisão nº 347/94 – Plenário, invocada pela unidade técnica nestes autos. O posicionamento constante da Decisão nº 138/98 foi reiterado pelo Acórdão nº 1876/2007 – Plenário, ao tratar de recurso de reconsideração constante do TC-008.403/1999-6, que apresentou a seguinte ementa: “1. **A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da inércia 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.** (TCU – Acórdão 1138/2011 – Plenário – Relator: Min. Ubiratan Aguiar). (grifos acrescidos)

2.14 Desta feita, diante da situação excepcional apresentada, entendemos que esta se amolda à hipótese de dispensa de licitação por situação emergencial, nos termos do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

2.15 Sobre a escolha do fornecedor e justificativa do preço nas hipóteses de contratação direta, destacamos o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União:



Faça constar dos processos de dispensa de licitação, especialmente nas hipóteses de contratação emergencial, a justificativa de preços a que se refere o inciso III do art. 26 da Lei 8.666/1993, mesmo nas hipóteses em que somente um fornecedor possa prestar os serviços necessários à Administração, mediante a verificação da conformidade do orçamento com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais devem ser registrados nos autos, conforme Decisão TCU 627/1999 - Plenário. (Acórdão 819/2005 Plenário).

Mesmo no caso de dispensa de licitação, é dever do contratante formalizar o respectivo processo, caracterizando a situação emergencial, a razão da escolha do prestador de serviço e a justificativa do preço, e publicar o ato de dispensa na imprensa oficial, conforme prevê o art. 26, caput, parágrafo único e incisos I, II e III, da Lei n. 8.666/1993, sendo vedada a prestação de serviços sem a cobertura de contrato devidamente formalizado, por expressa previsão do art. 60, parágrafo único, do Estatuto das Licitações. (Acórdão 3083/2007 – Primeira Câmara).

2.16 A justificativa para a escolha do fornecedor e o preço do produto a ser adquirido encontra-se acostada aos autos à fls. 397/398, nos termos do art. 26, parágrafo único, incisos II e III da Lei nº 8.666/93.

2.17 No tocante ao repasse financeiro, em razão da alteração do Decreto nº 16.729/17 pelo Decreto nº 16.864/18, destacamos ser necessária a aprovação da despesa advinda do Fundo Municipal de Saúde pela CCG – Câmara de Coordenação Geral. No entanto, considerando a urgência na aquisição dos testes, resta permitida ao Secretário Municipal de Saúde a aprovação das despesas por meio de ato “*ad referendum*”, com a apresentação do consolidado das deliberações urgentes na próxima reunião presencial da Câmara, nos termos dos parágrafos sexto e sétimo do Decreto 16.726/17, com redação acrescida pelo Decreto 16.864/18.

### **3. Conclusão**

3.1 Por todo o exposto, após análise do presente processo administrativo, considerando os documentos acostados, conclui-se pela possibilidade da hipótese de contratação direta, mediante dispensa de caráter emergencial, com fulcro no art.24, inciso IV da Lei 8666/93,





408  
158

condicionada à apresentação do SUCAF ativo do fornecedor quando da contratação e aprovação das despesas, que no caso, poderá ser por meio de ato “*ad referendum*”.

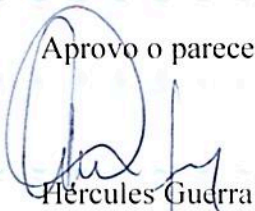
3.2 Dessa forma, após o cumprimento das condicionantes supra, entendemos *s.m.j.* que a dispensa de licitação poderá ser reconhecida, através de ato circunstanciado com base no artigo 24, IV da Lei Federal nº 8.666/93, e posteriormente ratificada pela autoridade competente, cujo ato deverá ser publicado no Diário Oficial do Município em obediência ao princípio da publicidade, dentro dos prazos fixados pelo art. 26 da Lei 8.666/93.

É o parecer, com ressalvas, que submeto à consideração de V. Sa., com a urgência que o caso requer.

  
Fernanda Amarante Guimarães

BM 115.007/1/Assessoria Jurídica/Procuradoria-Geral do Município

Aprovo o parecer, nos termos da Portaria PGM nº 025/2019



Hércules Guerra  
BM 35.250-4/Procurador Municipal