

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

PEDRO VICTOR KAPREPRE CAMPOS

**A SISTEMÁTICA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA NA ÁREA
DE SAÚDE: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO PÚBLICO**

RECIFE
2018

PEDRO VICTOR KAPREPRE CAMPOS

A SISTEMÁTICA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA NA ÁREA DE
SAÚDE: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO PÚBLICO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade Damas da Instrução Cristã como pré-
requisito para obtenção do Título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof.^o Dr. Francisco de Queiroz
Bezerra Cavalcanti

RECIFE
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Campos, Pedro Victor Kaprepre.
C198s A sistemática da dispensa de licitação por emergência na área de saúde: uma análise à luz do direito público / Pedro Victor Kaprepre. - Recife, 2018.
52 f.

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti.
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2018.
Inclui bibliografia

1. Direito. 2. Dispensa de licitação. 3. Saúde. 4. Administração pública. I. Cavalcanti, Francisco de Queiroz Bezerra. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título

340 CDU (22. ed.) FADIC (2018-146)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE DIREITO

PEDRO VICTOR KAPREPRE CAMPOS

A SISTEMÁTICA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA NA ÁREA DA
SAÚDE: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO PÚBLICO

Defesa Pública em Recife, _____ de Dezembro de 2018

BANCA EXAMINADORA:

Prof.º Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

Orientador

Examinador(a):

Dedico este trabalho a minha irmã Gabriela Campos que sempre será meu incentivo e força nas minhas atividades, pois mesmo em meio ao tratamento de câncer metastático, obteve êxito no curso de direito, no exame de ordem e exercendo a advocacia, portanto é a maior referência para mim. Dedico também a minha família e amigos pelo incentivo, ajuda e convívio prazeroso ao longo de todo nosso curso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar presente em minha vida, por ter me acompanhado nessa jornada de luta e esforço para chegar a uma conquista e por me dar força e sabedoria para persistir em busca dos meus sonhos.

Aos meus pais Domingos Campos e Regina Campos que com exemplos e amor, me incentivaram a enfrentar meus desafios e me ensinaram o valor da busca incessante pelo conhecimento.

A minha irmã Gabriela Regina, por ter sido minha inspiração para ingressar no curso de Direito, por nunca me deixar desistir e por todo apoio que me deu ao longo da minha vida.

Aos meus professores da fase do ensino fundamental e ensino médio por terem me dado base para alcançar os meus objetivos.

Ao Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti pela orientação dispensada neste trabalho, pela disponibilidade e paciência nas consultas e dúvidas respondida ao longo de todo o curso.

Aos professores Leonardo Siqueira, Fábio Menezes e Rômulo Neri pela dedicação e qualidade das aulas que ministraram e pelo apoio durante toda a graduação.

Ao professor Ricardo Silva que ministrou muito bem as aulas de orientação monográfica, fornecendo os meios necessários para a realização do trabalho, além de acompanhar de perto a efetiva elaboração com paciência, disponibilidade e conhecimento.

Aos meus amigos acadêmicos Eric Ribeiro, Rodrigo Santos e Marina Freitas, pelo convívio diário fraternal durante todo o curso.

Aos meus amigos Igor Rio, Danilo Oliveira, Júlia Duarte Lira e Maria Eduarda Gomes, Leonardo Brito e Arlindo Teixeira pela amizade e apoio incondicional nesse trabalho e em todas as fases da minha vida.

E a todos os amigos que direta ou indiretamente me ajudaram nesta jornada, contribuindo para o meu crescimento profissional e pessoal.

“Uma vida sem desafios não vale a pena ser vivida”.
Sócrates

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê”
Arthur Schopenhauer

RESUMO

O tema aqui tratado faz referência à dispensa de licitação emergencial com foco na área da saúde, fazendo uma análise à luz dos preceitos da Administração Pública. A pesquisa busca verificar se a Administração Pública logra êxito nas contratações emergenciais envolvendo risco a saúde através de dispensa de licitação, de forma que agilize o processo administrativo sem ferir a escolha da melhor proposta e respeitando os princípios da Administração Pública. O problema dessa pesquisa foi definido com a seguinte questão: A sistemática da dispensa de licitação emergencial traz a eficiência e celeridade necessária a uma situação emergencial de risco a saúde? Para resolver essa problemática, no primeiro capítulo demonstra-se a importância da vida e da saúde, como bem mais valioso de um cidadão e a fundamentação legal para os casos em que a Administração Pública precisa contratar de forma emergencial. No segundo capítulo destaca-se os procedimentos e formalidades da dispensa de licitação por emergência, relacionando com os princípios da Administração Pública. No terceiro capítulo é realizada uma comparação entre o inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93 e os demais incisos do referido artigo e apresenta-se um caso prático de dispensa de licitação emergencial com risco de óbito. Conclui-se que, em regra, a Administração Pública consegue lograr êxito nos processos de dispensa de licitação emergenciais, respeitando os princípios, sendo célere e eficiente.

Palavras-chaves: Dispensa de Licitação. Saúde. Administração Pública

ABSTRACT

This study is about emergency contracts without bidding in the health field, conducting an analysis based on the Public Administrations precepts. The research intends to certify if the Public Administration is able to make emergency contracts that involve health risks, conducting the process faster but, even so, choosing the best contract and respecting the principles of Public Administration. The research question is: The process of the emergency contract without bidding brings efficiency and celerity that is required in situations with serious health risks? To solve the question, the first chapter demonstrates the importance of life and health, as the most valuable assets of a citizen and the juridical basis to support the cases in which the public administration needs to do the emergency contracts. The second chapter shows the procedure and formalities of the emergency contract without bidding, associating with principles of public administration. In the third chapter, is made a comparison between subsection IV in article 24 of Law 8.666/93 and the others subsections in the same article and is also shown a practical case. It is concluded that, often, the Public Administration is able to respect the principles and, at the same time, be efficient and quick.

Keywords: No-bid contracts. Health. Public Administration

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. CAPÍTULO 1	
A IMPORTÂNCIA DO REGIME DIFERENCIADO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ENVOLVENDO SITUAÇÕES EMERGENCIAIS DE SAÚDE.....	6
1.1 O DIREITO À VIDA E À SAÚDE.....	7
1.2 A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL.....	9
1.3 O DEVER DE ATUAÇÃO DO ESTADO.....	14
1.4 DESÍDIA ADMINISTRATIVA.....	18
2. CAPÍTULO 2	
A REALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL.....	20
2.1 OS PROCEDIMENTOS PROCESSUAIS E FORMALIDADES.....	20
2.2 A DURAÇÃO DA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.....	25
2.3 A DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA NA ÁREA DA SAÚDE EM COMPARAÇÃO COM OUTROS INCISOS DO ARTIGO 24 DA LEI 8.666/93.....	28
3. CAPÍTULO 3	
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS NA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA.....	30
3.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	31
3.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	32
3.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	32
3.4 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	33
3.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	34
3.6. PRINCÍPIO DA FINALIDADE.....	35
3.7. PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	36
3.8 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.....	36
3.9 PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	37
4. CAPÍTULO 4	
ANÁLISE DE CASO PRÁTICO.....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47

REFERÊNCIAS.....	50
------------------	----

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade realizar uma análise sobre a contratação direta pela Administração Pública, através de dispensa de licitação emergencial, com enfoque nas questões envolvendo risco a saúde. A problemática trazida nestas páginas é matéria do Direito Administrativo, relativo à Administração Pública, contemplando as peculiaridades das contratações diretas, bem como os aspectos positivos e negativos da falta de licitação para atender uma situação emergencial.

O procedimento comum para as contratações públicas é precedido por uma licitação, conforme preconiza o art. 37, Inciso XXI da Constituição Federal de 1988 (CF/88), visando respeitar os princípios basilares do Direito Administrativo, para que seja contratada sempre a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Por outro lado, existem hipóteses onde é dispensável a licitação, com aparo nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666 de 1993.

A dispensa de licitação possui 35 hipóteses, elencadas através de incisos do art. 24 da Lei 8.666/93, logo, fica claro que existem muitas situações pertinentes ao afastamento de um processo licitatório prévio. Uma dessas situações abrange as questões envolvendo riscos a saúde, a qual está fundamentada no inciso IV do referido artigo.

É importante falar sobre o tema devido a vida ser um direito fundamental inviolável que deve ser assegurado a todos os cidadãos, previsto no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, bem como o direito a saúde que está previsto no caput do artigo 6º, também da CF/88. Diante disso, o risco à vida e a saúde é tratado de forma especial, sendo justificada a dispensa de um certame licitatório, tendo em vista que não haveria a celeridade necessária para uma situação de urgência.

Diante desse contexto, surge o problema da pesquisa. A sistemática da dispensa de licitação emergencial traz a eficiência e celeridade necessária a uma situação emergencial de risco a saúde?

A dispensa de licitação do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, traz uma enorme diferença temporal em relação a uma licitação, porque, embora haja um rito formal, trata-se de um processo menos burocrático, visando produzir o resultado necessário em tempo hábil. Sendo assim, a dispensa de licitação emergencial

consegue ser eficiente e célere, devido a sua “simplicidade processual”, seguindo todos os princípios da Administração Pública.

Por se tratar de uma situação que não possa esperar todo o trâmite de um procedimento licitatório, essa hipótese é indiscutivelmente necessária, no entanto, deve preencher todos os requisitos para sua utilização. Portanto, a utilização dessa hipótese de dispensa de licitação não pode ser uma regra, devendo sempre ser justificada pela autoridade competente, comprovando a eminência de um risco irreparável.

O objetivo deste trabalho é demonstrar se a Administração Pública logra êxito nas contratações emergenciais envolvendo risco a saúde através de dispensa de licitação, agilizando o processo administrativo sem ferir a escolha da melhor proposta e respeitando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Diante disso, busca-se demonstrar a necessidade de não haver a realização de uma licitação para uma situação emergencial envolvendo a saúde, analisar o procedimento da dispensa de licitação por emergência, para ao final, verificar se a utilização do referido processo é eficaz para o atendimento as situações emergenciais de saúde.

O método adotado neste trabalho é o hipotético-dedutivo, por intermédio da realização de pesquisas e consultas a doutrina, jurisprudências, bem como, análise do ordenamento jurídico brasileiro.

No primeiro capítulo deste trabalho, demonstra-se a importância de haver um método diferenciado para as contratações públicas emergenciais envolvendo o risco a saúde, com intuito de respeitar os direitos fundamentais e sociais protegidos pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista que é dever do Estado, proteger a vida e a saúde dos cidadãos brasileiros.

No segundo capítulo, detalham-se os procedimentos processuais da dispensa de licitação por emergência, demonstrando as formalidades aplicadas, com intuito de elucidar como funciona esse tipo de processo administrativo, trazendo principalmente as características de um processo emergencial que tenha por objeto o risco à saúde ou a vida. Fazendo ainda uma comparação da dispensa de licitação emergencial do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, com os demais incisos do referido artigo.

No terceiro capítulo se faz uma análise da aplicação dos princípios da Administração Pública mais relevantes em um processo de dispensa de licitação emergencial do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.

No quarto capítulo é demonstrado um caso prático para uma discussão acerca da funcionalidade e eficiência do inciso IV, no tocante ao cumprimento das necessidades de contratações de natureza urgência envolvendo a saúde.

CAPÍTULO 1

A IMPORTÂNCIA DO REGIME DIFERENCIADO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ENVOLVENDO SITUAÇÕES EMERGENCIAIS DE SAÚDE

A Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB), promulgada no ano de 1988, serve como parâmetro para as normas do direito brasileiro. O texto constitucional é considerado soberano, é a lei máxima do ordenamento jurídico, a qual garante os direitos fundamentais e sociais dos cidadãos brasileiros.

Os direitos fundamentais e a igualdade são assegurados pela Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB), de 1988, tendo em vista que o constituinte prognosticou princípios e normas que garantissem uma vida digna e bem-estar dos cidadãos, assim como a satisfação do interesse público.

O Estado é o defensor da Constituição e tem o dever de assegurar os direitos dos cidadãos, por isso, através da Administração Pública, realiza atos visando sempre o bem comum e o respeito aos direitos individuais.

Nem sempre a Administração poderá agir em situações comuns, pois cotidianamente surgem imprevistos, ou seja, situações diferenciadas, as quais necessitam de um regime diferenciado para que a Administração Pública possa agir.

Uma dessas situações diferenciadas são as situações emergenciais de saúde, pois a saúde dos indivíduos deve ser tratada como prioridade, e muitas vezes há necessidade de uma ação urgente por parte do Estado. Logo, é necessária a utilização de um regime mais rápido para atender essas situações emergenciais imprevisíveis.

A questão é em relação ao conflito entre a emergência e a legalidade, tendo em vista que quando se trata de saúde, espera-se que seja feito todo o possível para salvar a vida de um cidadão, mas esse fato não justifica a ignorância da legalidade dos atos, portanto, na prática há uma grande discussão sobre a funcionalidade do tema. Este capítulo irá demonstrar a importância do direito à vida e à saúde a luz da legislação pátria, demonstrando o amparo legal e os limites do Estado.

1.1 O direito à vida e à saúde

O direito a vida é uma das garantias mais importantes da legislação brasileira, figurando no rol dos direitos fundamentais a todos os cidadãos brasileiros, que está previsto no caput do artigo 5º da CRFB, dispondo que,

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade(...).

Indubitavelmente a vida é o bem maior de cada indivíduo, pois se trata de um elemento substancial para a existência do ser humano, então, todos os outros elementos que merecem ser protegidos dependem dela. Por conseguinte, a legislação pátria tem por obrigação o oferecimento de proteção a vida dos cidadãos.

Por ser um pré-requisito para a existência de todos os outros direitos protegidos constitucionalmente, a vida recebe a preocupação necessária do legislador, pois o elemento primordial para se proteger os direitos de um cidadão é a verificação de que existe vida. Por consequência, não é permitido legislar contra o direito a vida, pois se trata de um direito fundamental e individual, protegido através de uma cláusula pétrea, de acordo com o 4º parágrafo do art. 60 da Constituição Federal.

Além disso, o direito à vida é inviolável desde a concepção, conforme previsto no artigo 2º do Código Civil de 2002, assegurando que “a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.”

Em contrapartida, para o transcorrer da vida deve existir saúde, portanto são direitos interligados, isto é, a saúde pode ser considerada como ponto fundamental para a existência da vida. Seguindo este raciocínio, a falta de uma vida saudável pode levar a doença e conseqüentemente pode levar a morte, ou seja, a saúde é sumamente importante para a manutenção da vida.

Comprova-se a relevância da saúde para o ordenamento brasileiro através da previsão do artigo 6º da Constituição Federal, que determina o direito a saúde como um direito social. Eis seus termos,

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Diante do exposto, surge o questionamento quanto ao nível de importância da saúde diante do direito à vida, no entanto não se pode alegar que a saúde é mais importante que a vida, ou vice-versa, pois um é condição inerente ao outro mutuamente. Sendo assim, o Estado tem o dever de proteger os direitos fundamentais e sociais dos cidadãos brasileiros, destacando-se o direito à vida e à saúde.

Além disso, é importante frisar que os recursos financeiros administrados pelo Estado compõem o patrimônio da população, portando deve ser utilizado em prol dela.

O Estado é o responsável por garantir os direitos individuais e coletivos dos cidadãos, por isso, pode ocorrer a responsabilização civil do Estado, através de uma ação ou omissão de um agente público. A finalidade deste instituto se da em virtude de que a Administração Pública deve sempre buscar o interesse coletivo, portanto, a responsabilização civil do Estado é uma forma de controlar a atuação dos órgãos e agentes públicos.

Dentre as responsabilidades do Estado, está a obrigação de garantir a saúde de sua população, conforme previsto no artigo 196 da CRFB, dispondo que,

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.

Através do artigo 196 da Constituição Brasileira, o legislador impõe ao Poder Público que seja prestado o serviço de saúde para a população, assim sendo, o Estado deve responder por quaisquer danos causados aos cidadãos ante a omissão ou deficiência no oferecimento do serviço de saúde, pois trata-se de um serviço indispensável à população.

Diante da previsão da garantia do direito a vida e a saúde na Carta Magna brasileira, é prudente afirmar que o Estado deve agir sempre visando proteger estes direitos dos cidadãos brasileiros. Daí surge a dúvida quanto a aplicabilidade das normas da Administração Pública quando se trata de risco a saúde e a vida. É possível seguir os princípios basilares da Administração Pública, sem colocar em risco os direitos fundamentais e sociais?

1.2 Fundamentação Legal

A Administração Pública tem como princípio a vinculação ao interesse público, devendo sempre agir vislumbrando o resultado mais favorável à coletividade. Por consequência, as contratações públicas são precedidas de um processo licitatório, que se trata de um processo administrativo visando contratar a proposta mais vantajosa, respeitando ainda os demais princípios inerentes à Administração.

O procedimento licitatório é sumamente importante para a Administração pública, como forma de controlar as atividades do Administrador na gerência dos recursos públicos, sempre tendo em mente os princípios imperiosos na atividade administrativa.

Vale salientar que a licitação é a regra para o Estado suprir suas necessidades de aquisições ou contratação de serviços, obras e bens, no entanto, a própria Lei de Licitações, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, traz situações onde é dispensado ou dispensável o processo licitatório, ou ainda situações onde não há possibilidade de concorrência.

Existem 35 hipóteses de dispensa de licitação, previstas em incisos do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, elencadas de forma clara, não permitindo equívocos e apontando as hipóteses taxativas em que a dispensa pode e deve ser exercitada, não dando margem para interpretações com a finalidade de eximir a obrigatoriedade

de licitar. Entretanto, com certa frequência, o inciso IV do art. 24 é utilizado indevidamente de forma proposital, para encobrir um mau planejamento da Administração.

Uma das hipóteses é a dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, prevista no inciso IV do referido artigo, onde se encaixam as situações que envolvem a saúde.

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;

Nesse caso, a emergência se interpreta como uma situação resultante de fatos imprevisíveis que carecem de uma providência instantânea, em virtude do risco de graves prejuízos para o cidadão, como por exemplo, a falta de medicamentos na rede pública ou até danos ao patrimônio público como o desabamento de muro um hospital público. Já a calamidade pública se refere a situações provocadas por desastres naturais que ocasionam grandes prejuízos à região atingida, como por exemplo inundações, secas, epidemias, entre outros.

Também fica claro na análise do inciso acima, o caráter provisório da contratação emergencial, uma vez que esta deve ser realizada unicamente para evitar um dano ao interesse jurídico protegido e dar prazo à Administração para concluir um regular procedimento licitatório.

Acerca dos conceitos de emergência e a calamidade pública, discorrendo sobre o assunto, Meirelles (2007, p.281) esclarece,

[...] A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo

rápidas providências da Administração para debelar o minorar suas conseqüências lesivas à coletividade. (...) Calamidade pública é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde públicas, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...].

Para ilustrar mais o conceito de emergência, podemos utilizar o entendimento de Amaral (2007) que alega que,

A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência.

Para a efetivação do processo de contratação direta fundamentada nos casos de emergência, é indispensável a presença dos seguintes requisitos: a urgência concreta e efetiva de atendimento; a plena demonstração da potencialidade do dano; a eficácia da contratação para elidir tal risco, bem como a imprevisibilidade do evento.

Presentes os requisitos mencionados, caracteriza-se um caso emergencial, como se observa no entendimento do TCU a respeito do assunto, analisando Fernandes (2005, p.417), o qual alega categoricamente que.

(...) para a regularidade da contratação por emergência é necessário que o fato não decorra da falta de planejamento, deve existir urgência concreta e efetiva de atendimento, exista risco concreto e provável e a contratação seja o meio adequado de afastar o risco. [TCU. Processo nº 014.243/93-8. Decisão nº 374/1994 – Plenário].

Diante do exposto, é obrigatória a elaboração de uma justificativa concisa, especificando informações e acontecimentos de embasamento com segurança

para a decisão de dispensar a licitação com amparo no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, conforme entendimento doutrinário do jurista brasileiro Justen Filho (2002, p. 34), assegurando que,

Não se trata, pois, de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência nas providências a serem tomadas para minorar ou evitar as consequências lesivas à sociedade.

A respeito do assunto o Ministério Público abordou junto ao Tribunal de Contas da União ao prolatar o Acórdão nº 46/2002, alegando que o conceito de emergência, sob a ótica legal, deve ser relacionado diretamente com a urgência de atendimento da situação, sob pena de ocasionarem prejuízos ou comprometerem a segurança de pessoas, obras, serviços, bens ou equipamentos.

Além disso, existem situações onde há exclusividade em favor de determinadas pessoas jurídicas ou físicas, ou seja, não há concorrência, logo, também não há licitação, trata-se de situações de inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25, também da Lei de Licitações.

Diante do exposto, é perceptível a visão do legislador quanto a inadequação de um processo licitatório em algumas situações. Entretanto, o agente público deve ter muita cautela ao dispensar ou tornar inexigível uma licitação, considerando os limites impostos para tal discricionariedade, tendo em vista que o mesmo pode ser sancionado, quando contratar diretamente de forma incorreta, ou até quando deixar de observar as formalidades exigíveis para tais processos.

As hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação estão previstas nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93. Na dispensa, a administração pode dispensar a licitação conforme lhe for conveniente. Já os casos de licitação inexigível se relaciona ao que não é obrigatório ou compulsório, ou seja, aquilo que deixa de ser exigível. A distinção entre a dispensa e a inexigibilidade é realizada com clareza pela professora Di Pietro (2002, p.320),

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe

um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

Além disso, existem outras hipóteses, de acordo com o entendimento de Bandeira de Mello (2005, p. 503),

Outras hipóteses de exclusão de certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios. Vale dizer: naquelas hipóteses em que ou (a) o uso da licitação significaria simplesmente inviabilizar o cumprimento de um interesse jurídico prestigiado no sistema normativo e ao qual a Administração deva dar provimento ou (b) os prestadores do serviço almejado simplesmente não se engajariam na disputa dele em certame licitatório, inexistindo, pois, quem, com aptidões necessárias, se dispusesse a disputar o objeto de certame que se armasse de tal propósito.

Não se pode confundir a dispensa de licitação com licitação dispensada. Esse segundo conceito está voltado para os institutos da permuta, doação, dação em pagamento, investidura, alienação de alguns itens, concessão do direito real de uso, locação e permissão de uso, conforme o artigo 17, incisos I e II da Lei nº. 8.666/93. Além desses incisos, o art. 17 apresenta, ainda, o § 2º, que dispõe sobre a possibilidade de licitação dispensada quando a Administração conceder direito real de uso de bens imóveis, e esse uso se destinarem a outro órgão ou entidade da Administração Pública.

Igualmente a dispensa de licitação, a licitação dispensada tem como característica a impossibilidade de se obter um procedimento competitivo, pois em alguns casos, inclusive, já se tem o destinatário certo do bem, como por exemplo, na dação em pagamento.

Em outras palavras, a diferença entre a licitação dispensável e a dispensa se dá em virtude que na licitação dispensável há possibilidade de competição que justifique a licitação, porém não é obrigatória, portanto o administrador pode utilizar o seu juízo de oportunidade e conveniência ao analisar se dispensar a licitação será vantajoso. Já a dispensa, deve seguir o princípio da motivação, pois deverá ser justificada, ratificada pela autoridade superior e publicada, para que haja eficácia dos atos.

Esses casos são demonstrações de onde o interesse público poderia ser prejudicado pela demora no procedimento ou em razão do seu valor. A Lei de licitações contempla como hipóteses para a realização de inexigibilidade, o fornecedor exclusivo, serviços técnicos especializados e atividades artísticas.

Assim como na licitação dispensável, a inexigibilidade também deverá ser justificada e comunicada à autoridade superior, para ratificação e publicação, como condição para eficácia do processo.

1.3 O dever de atuação do Estado

O subcapítulo anterior já abordou a obrigatoriedade que o Estado tem de proteger os direitos dos cidadãos e dar proteção à saúde pública. Neste capítulo iremos aprofundar o tema para relacionar esse dever do Estado com os casos de dispensa de licitação emergencial.

Acerca do dever do Estado de prestar um serviço de saúde satisfatório à população, foi criada a Lei nº 8.080/90, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS). A referida Lei traz o seguinte entendimento:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. § 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

A finalidade da implementação do SUS é proporcionar uma saúde pública de primeira qualidade para a população de maneira igualitária, no entanto na prática não ocorre como o desejado. Por outro lado, houve responsabilização dos entes federativos, de forma que cada um seja responsável pela saúde dos cidadãos de seus territórios.

Além da saúde, o Estado tem o dever de proteger todos os direitos fundamentais e sociais dos cidadãos, prestando serviços públicos de qualidade e praticando atos administrativos quando forem necessários.

O Estado é responsável por garantir os direitos dos cidadãos, mas como exercer esse dever quando se trata de uma situação urgente, em meio à burocracia inerente a Administração Pública?

Exercendo a função legislativa, o Estado pode criar formas de atender a situações excepcionais e criar regimes diferenciados, visando atender as diversas demandas sociais. Outrossim, é sumamente importante que a legislação seja eficiente e justa, ou seja, podem haver exceções, porém serão plenamente justificadas e normatizadas.

A justificativa de uma situação emergencial envolvendo a vida ou a saúde de um cidadão é a própria comprovação do risco de morte ou lesão corporal gravíssima. Ou seja, a justificativa se fundamenta na própria situação de enfermidade de um cidadão que precisa de atendimento emergencial, sendo comprovada através do parecer de um especialista, nesse caso, parecer de um médico.

Sendo assim a motivação de uma dispensa de licitação fundamentada no artigo IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, quando se trata de saúde, necessita de um laudo médico comprovando a necessidade de aquisição ou contratação de serviço em carácter de urgência. Por exemplo, se um paciente precisa de uma prótese em carácter de urgência, havendo risco de deformidade permanente do membro, há necessidade de o laudo médico emitido por um ortopedista.

Além disso, as aquisições públicas necessitam da justificativa do Ordenador de Despesas, que é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio, conforme o § 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967. Ordenador de Despesas também pode ser definido como a autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamentos, conforme a Instrução Normativa do Departamento do Tesouro Nacional nº 10 de 1991.

Sendo assim, o Ordenador de Despesas de determinado Órgão Público, ao se deparar com uma situação de risco a saúde, pode realizar a aquisição ou contratação de serviço através de uma dispensa de licitação, com fulcro no inciso IV da Lei nº 8.666/93, fundamentando-a em um laudo médico.

Algumas vezes a Administração instrui o procedimento de dispensa para contratação emergencial sem caracterizar a situação de emergência, tendo em vista que a situação de emergência ou de calamidade é tão óbvia que o gestor se esquece de caracterizá-la nos autos do processo de contratação, fato que deve ser sanado.

Constatada a existência da potencialidade do dano, a Administração deve esclarecer que a contratação direta é a forma adequada e efetiva para eliminar tal risco. A dispensa de licitação por emergência somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para sanar a situação. Nesse sentido, nasce a obrigação da Administração compor o nexos de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas.

Diante disso, quando se trata de uma situação envolvendo a saúde, o processo de dispensa de licitação deve ser realizado se houver tempo hábil e visando eliminar o problema de saúde do paciente.

Outro ponto importante que é responsabilidade da Administração é a justificativa do preço a ser pago e também as razões que levaram a escolha de um determinado fornecedor em detrimento de outro.

Existem ainda situações onde não há possibilidade de realizar sequer uma dispensa de licitação, ou seja, uma situação de extrema urgência que envolva risco de vida imediato, como por exemplo, uma cirurgia de urgência. Para tal, existe a figura do reconhecimento de dívida, onde a despesa será realizada previamente ao processo administrativo. A realização de um reconhecimento de dívida obriga o Ordenador de Despesas a apurar os fatos, para caso seja necessário, responsabilizar um agente, por erro ou falta de planejamento.

Situações emergenciais necessitam de ações de urgência, e o ordenamento jurídico brasileiro prevê em diversas situações os procedimentos a serem adotados nessas circunstâncias. O objeto deste trabalho pode ser citado como um exemplo, pois a dispensa de licitação por emergência envolvendo risco a saúde, tem previsão legal e busca a eficiência no resultado que se espera.

Os hospitais públicos fazem parte da Administração Pública Direta, portanto realizam suas contratações através de licitação. Estes hospitais realizam um planejamento para adquirir os medicamentos e materiais necessários para atender os pacientes, de forma que haja um estoque compatível com o histórico de atendimentos. No entanto, mesmo com o planejamento, algumas vezes podem ocorrer situações imprevisíveis, as quais não podem deixar de ser atendidas e também pode não haver tempo hábil para a conclusão de uma licitação.

Um processo licitatório possui várias fases, dependendo da modalidade escolhida e pode ser considerado burocrático. Dentre as fases estão a habilitação, aceitação, adjudicação e homologação, onde serão verificadas as propostas

apresentadas, bem como as documentações das empresas licitantes, havendo prazos determinados e a possibilidade de recursos, ficando claro a necessidade de um tempo hábil para a realização do processo.

As fases do processo licitatório são: a) Instrumento Convocatório: Convocam-se os interessados em contratar, seja por edital ou por carta-convite, e se divulgam as regras do certame; b) Habilitação: Admissão dos proponentes. Eliminam-se os que não se enquadram no perfil estatuído no Edital; c) Julgamento (ou classificação): Ato pelo qual são ordenadas as propostas admitidas; d) Homologação: Examina-se a regularidade de todo o processo de licitação; e) Adjudicação: Seleciona-se o concorrente com a proposta considerada mais vantajosa.

Em regra, um processo licitatório tem duração de mais de três meses, incluindo a fase interna e fase externa. Diante disso, o legislador percebeu a necessidade de criar um procedimento diferenciado para atender as situações emergenciais e de calamidade pública, como por exemplo, uma situação de risco de vida.

Um processo de licitação é complexo, mas não por acaso, o trâmite burocrático tem a finalidade de impedir fraudes e obter a proposta mais vantajosa, respeitando os princípios da Administração Pública. No entanto, é inviável realizar uma licitação para situações que necessitam de uma ação rápida, logo, existe a possibilidade de se realizar um processo de dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93, para situações emergenciais e de calamidade pública.

O Estado tem o dever de atuação, porém deve atuar de visando o interesse público, portanto a escolha de realizar um processo de dispensa de licitação deve ser a única ou mais vantajosa, podendo haver responsabilização dos agentes que não adotou as cautelas necessárias.

Sendo assim, as formalidades processuais devem seguir fielmente a legislação vigente, para evitar que seja necessário realizar um reconhecimento de dívida ou até que ocorra uma inversão dos estágios de realização de despesa pública.

Embora seja um processo mais simples, a dispensa de licitação depende de um rito formal, que será detalhado mais a frente neste trabalho.

1.4 Desídia administrativa

Segundo os dicionários, o termo desídia se refere à inércia, desleixo, negligência, incúria, e semelhantes, portanto desídia administrativa quer dizer não houve previsão das necessidades por parte dos agentes envolvidos, ou seja, falta de planejamento.

A realização do planejamento visa verificar as alternativas para atender às demandas, analisando o custo benefício, qualidade e quantidade a serem contratadas. Esse estudo prévio tem a finalidade de diminuir os riscos, para obter resultados positivos e satisfatórios para as contratações públicas, utilizando os recursos da melhor forma possível.

Existe uma diferença entre o processo emergencial causado por uma situação imprevisível e um processo emergencial causado por incúria ou inércia do Estado. Nos dois casos, se comprovada a necessidade imediata da contratação, atendendo aos requisitos, a contratação será realizada, mas no caso da incúria ou inércia, não se exime a responsabilidade do agente, estando passível às sanções administrativas.

Através do Acórdão 1490/2003, o Tribunal de Contas da União entende que,

4.1.30A despeito disso, entendemos, como já exposto anteriormente (4.1.15 a 4.1.22), que, ainda que por inércia da administração, resultou caracterizada a situação emergencial, fato que ampara a contratação direta, mas não exime o agente que deu causa à situação de urgência de ser responsabilizado por esta Corte.

A respeito disso, Marçal Justen Filho (2002, p. 671) tem o posicionamento de que havendo risco de lesão ao interesse público a contratação deve ser realizada, punindo-se o agente que não realizou os procedimentos corretos. Sendo necessário verificar se a urgência realmente existe e se a contratação é a melhor possível, pois se for comprovado que através de um processo licitatório, a Administração teria um resultado mais vantajoso, o prejuízo sofrido deverá ser indenizado pelo agente que não realizou o procedimento correto.

A situação emergencial oriunda de uma falta de planejamento, fere a previsão legal expressa na Constituição Federal,

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Além disso, fere o disposto no artigo 15º da Lei de Licitações,

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Portanto, se a situação emergencial puder causar prejuízos ou colocar em risco a integridade de algum cidadão ou até bens públicos, a dispensa deverá ser realizada, tendo em vista a supremacia do interesse público, que nesse caso está presente.

CAPÍTULO 2

A REALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL

No capítulo anterior ficou clara a importância de haver um regime diferenciado para as situações emergenciais que envolvam saúde, assim como foi demonstrada a fundamentação legal desses regimes diferenciados e a obrigação do Estado em realizar os procedimentos.

A partir de agora, o propósito será demonstrar como se procede a dispensa de licitação por emergência, destrinchando a sua montagem desde o surgimento da necessidade até o arquivamento do processo administrativo.

Dentro das formalidades processuais, será demonstrada ainda a presença dos princípios da Administração Pública neste tipo de contratação e ainda será verificado se a dispensa de licitação emergencial é um processo simples e eficiente em comparação com outros tipos de dispensa.

2.1 Procedimentos processuais e formalidades

Quando surge uma demanda emergencial, onde não há disponibilidade do item em alguma licitação vigente, existe a possibilidade de se fazer a aquisição através de dispensa de licitação. A dispensa de licitação emergencial não possui limite de valor como a dispensa tradicional, mas requer que haja a caracterização da urgência devidamente comprovada nos autos do processo, quando se trata de emergência relativa a saúde temos a obrigatoriedade de enfatizar os riscos.

O primeiro ato do processo, é a autorização da dispensa de licitação, que nada mais é que um documento contendo a assinatura do Ordenador de Despesas autorizando a contratação.

Inicia-se o processo com a requisição, ou seja, a solicitação do item, que é feita pelo setor requisitante, isto é, aquele que necessita adquirir o item de forma urgente. No caso de um Hospital Público, em regra o Setor da Farmácia fica responsável por suprir os materiais nas áreas médicas do nosocômio, portanto figura como setor requisitante.

A requisição é assinada pelo responsável pelo setor requisitante e despachada com o responsável pela fiscalização ou gestão dos gastos do Órgão. A partir daí, a requisição segue para o setor responsável por montar o processo, que em regra é o setor de licitação ou jurídico, a depender do Órgão.

Juntamente com a solicitação, o setor requisitante ou responsável irá enviar as documentações pertinentes à montagem da dispensa de licitação, para isso, irá realizar a cotação do preço de mercado para a aquisição ou contratação e utilizará, obrigatoriamente, a proposta mais vantajosa, servindo como pesquisa de preços as demais propostas, que veremos mais adiante.

Além disso, o setor requisitante deve apresentar todas as provas que possuir para comprovação da emergência, o que servirá de subsídio para a justificativa do Ordenador de Despesas que será juntada aos autos. Na área da saúde geralmente são utilizados laudos e relatórios médicos para comprovação da necessidade, no entanto, a depender da situação, podem ser outros documentos.

A partir daí, o setor responsável irá montar o processo, juntando todas as documentações recebidas e incluindo outras documentações obrigatórias. A montagem do processo é chamada de “autuação”, pois vão sendo juntados documentos aos autos cronologicamente até o encerramento do processo, devendo todas as páginas ser numeradas e rubricadas.

Na instrução processual o servidor deve facilitar o entendimento do processo, para isso, existem documentos que tem a função de organizar o processo, como por exemplo, a capa, o termo de autuação, a juntada de documentos e o termo de encerramento do processo.

A capa do processo identifica o número do processo e o número da dispensa de licitação, ou seja, consta um número único do processo e o número da dispensa de licitação que é sequencial de cada Órgão. De forma exemplificativa, poderia existir o Processo nº 64583.0012345/2018-12, referente a Dispensa de Licitação nº 03/2018 de determinado Órgão.

O termo de autuação identifica o processo e seu objeto, servindo como uma espécie de índice do processo, pois ele apresenta todos os documentos que inicialmente constam nos autos e a página correspondente. Portanto o termo de autuação é o primeiro documentos do processo, após a capa.

A juntada de documentos é utilizada quando há necessidade de incluir novos documentos ao processo que não constam no termo de autuação. Portanto é um

documento simples que identifica o processo e os documentos que estão sendo juntados aos autos naquela data.

O termo de encerramento do processo é o documento que demonstra a finalização da dispensa de licitação, não havendo mais nenhum documento para ser incluído, podendo então ser arquivado o processo.

Além dos “termos” que organizam o processo, existem documentos obrigatórios para todos os processos de dispensa e documentos que são produzidos de acordo com o objeto processual.

Os documentos obrigatórios são aqueles determinados por lei, como por exemplo, o despacho do Ordenador de Despesas autorizando a realização do processo, a justificativa do Ordenador de Despesas, a nomeação do Ordenador de Despesas demonstrando a competência para a autorização da despesa, a declaração de responsabilidade fiscal e a declaração de dotação orçamentária.

A declaração de responsabilidade fiscal atesta que as despesas decorrentes do processo em andamento, serão suportadas por recursos do exercício financeiro do ano vigente e que tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual, bem como a Lei de Diretrizes Orçamentária. Declarando assim que a despesa está em conformidade ao disposto na Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A declaração de dotação orçamentária demonstra a disponibilidade de recursos para honrar a despesa, indicando qual crédito será utilizado, também respeitando a previsão legal constante na Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 15 da referida Lei, dispõe o seguinte: "Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17."

Por sua vez, o Art. 16 estabelece o seguinte,

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Outra ferramenta obrigatória em um processo de dispensa de licitação é a pesquisa de preços, que consiste na comprovação efetiva que o preço do objeto que pretende adquirir está em conformidade com o valor de mercado, utilizando-se dos parâmetros definidos pela Instrução Normativa nº 03 de 20 de abril de 2017, que especificamente em seu art. 2º, dispõe o seguinte,

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://painel.deprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à datada pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência

(...)

A IN 03/2017 determina que a pesquisa de preços deve ser realizada no Painel de Preços, que é uma ferramenta criada pelo Ministério do Planejamento para filtrar quaisquer objetos ou serviços nas contratações públicas de todo o país. Caso não seja possível, podem ser utilizados os outros parâmetros elencados no artigo 2º da referida norma.

A procura da proposta mais vantajosa é o objetivo essencial de um processo licitatório, respeitando o princípio da economicidade, o qual também atinge as dispensas de licitação.

Em relação ao processo de dispensa de licitação por emergência na área da saúde, ocorrem situações bem singulares, com objetos que dificilmente já foram contratados por algum Órgão da Administração Pública. Logo, nesses casos, será possível utilizar-se da pesquisa com os fornecedores, a qual é considerada a mais frágil pelo TCU.

Diante disso, existe o entendimento do TCU quanto a necessidade de se utilizar os parâmetros de forma combinada, ou seja, que o gestor público amplie sua pesquisa de preços, para chegar a um valor de referência fidedigno. Essa utilização dos parâmetros combinados é chamada de cesta de preços.

A importância da pesquisa de preço em uma licitação é para se utilizar como valor de referência o valor de mercado e na fase de lances atingir o menor preço. No caso da dispensa de licitação a pesquisa de preços já seleciona o menor preço, o qual é utilizado na contratação.

Sendo assim, após a montagem de todo o processo de acordo com a legislação vigente, encaminha-se para a Advocacia-Geral da União (AGU) que é o Órgão consultivo, orientador para todos os integrantes da Administração Pública. A AGU age como advogado dos órgãos federais, portanto, antes de se finalizar um processo de dispensa de licitação por emergência, deve-se consultá-la para a emissão de parecer jurídico.

O parecer jurídico tem o papel de orientar pelo prosseguimento ou não dos processos administrativos, cabendo ao Ordenador de Despesas a decisão. Seu prazo estimado é de aproximadamente 15 dias úteis, podendo inclusive solicitar providências condicionadas ao retorno do processo para nova análise, quando faltarem subsídios indispensáveis no escopo do processo. Portanto é mais um tempo que deve ser levado em consideração para a realização da contratação, pois retarda ainda mais a sua conclusão.

Quanto à obrigatoriedade do parecer jurídico, temos o entendimento que é importante para que não seja banalizada a emergência, pois o termo emergência pode ser subjetivo, logo, com o parecer jurídico, comprova-se ou não se caracteriza uma situação emergencial. No entanto, nesse ponto existe uma contradição, pois a dispensa de licitação “comum”, prevista no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/88, não necessita de parecer jurídico, ou seja, é um procedimento interno e em regra mais rápido que o emergencial.

Após o parecer jurídico, são tomadas as providências apontadas por ele, e ao saná-las, pode-se então ser realizada a publicação do processo no diário oficial, que é condicionante para a eficácia do processo. Posteriormente a isso é realizada a emissão da nota de empenho ou firmado o termo de contrato, sendo obrigada a Administração a verificar a regularidade fiscal da empresa no momento da emissão do empenho.

Em regra, as dispensas de licitação por emergência da área da saúde, são referentes a aquisições pontuais, ou seja, não há uma prestação continuada, portanto não há necessidade de firmar contrato, apenas sendo emitida a nota de empenho.

A nota de empenho é enviada para o fornecedor que apresentou a melhor proposta, ou seja, o melhor preço, o qual terá até 30 dias para entregar o material, finalizando assim os trâmites da aquisição emergencial, restando apenas a entrega do material ou prestação do serviço e o pagamento da nota de empenho, quando for recebida a nota discal para realização de ordem bancária através do Setor Financeiro, ou Tesouraria.

Finalizado o processo administrativo, procede-se o seu arquivamento em setor designado para isso, em regra denominado como Suporte Documental ou Arquivo. A finalidade do arquivamento é permitir a consulta do processo quando for necessário e a sua verificação quando houver auditoria, pois a Administração Pública tem o dever de fiscalizar os seus próprios atos.

2.2 Duração da contratação emergencial

Após a demonstração das formalidades e procedimentos do processo, é necessário realizar a análise do Acórdão nº 154 de 08 de fevereiro de 2017 do Tribunal de Contas da União que restringiu a amplitude das dispensas de licitação emergenciais.

Em que pese os requisitos para a realização de uma dispensa de licitação com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, que sejam o esclarecimento da situação emergencial, escolha do fornecedor e dos preços para caracterização de uma situação onde o tempo para atendimento implique a necessidade de dispensar o processo licitatório. As aquisições emergenciais devem ser para entrega imediata e os serviços contratados emergencialmente devem ter prazo máximo de 180 dias, consecutivos e ininterruptos.

Sendo assim, é necessário que haja uma relação direta entre o tempo necessário à realização do processo licitatório e o termo “emergência”, para que fique comprovada a obrigatoriedade da Administração agir através dessa modalidade.

Para Fernandes (2000, p. 312),

Mesmo na ocorrência de qualquer fato alheio à vontade das partes, o tempo do ajuste conta-se de forma contínua, em dias consecutivos e ininterruptos, contados os 180 dias do fato, numa homenagem à interpretação literal. No mesmo prazo, contudo, poderá ser firmado mais de um contrato, se persistirem os requisitos previstos a seguir, sendo admissível que no prazo de 180 dias se refira a um conjunto de contratos, desde que atendidas, a cada nova contratação, as formalidades do art.26. Essa é a inteligência que se extrai do fato de a lei referir-se a vedação da prorrogação dos respectivos contratos, expressão que o legislador utilizou no plural. Além de estabelecer a forma de contagem, o dispositivo acabou por vedar a prorrogação do contrato. Obviamente, o fez sem o interesse de distinguir entre o que é precedido de licitação ou não. Não servem ao caso concreto, em princípio, as hipóteses dos incisos ou dos parágrafos do art.57: em qualquer caso, seja no interesse da Administração, seja por fatores supervenientes ao ajuste, descabe a prorrogação, salvo se caracterizado outro dos motivos de dispensa ou inexigibilidade; sem amparo legal a prorrogação por emergência pelo mesmo fato ensejado da primeira contratação direta.

Sobre o assunto, Rigolin e Bottino (1995, p. 261),

Caso outro estado emergencial ou calamitoso ocorra dentro dos cento e oitenta dias do primeiro, outra aquisição, devidamente justificada, através de outra contratação direta, sempre poderá ser realizada – e ainda que seja com a mesma pessoa física ou jurídica; o que se veda é a prorrogação de um mesmo contrato para além de cento e oitenta dias.

Diante do exposto, o Tribunal de Contas da União encontrou impropriedades em uma Universidade e através do referido Acórdão se manifestou nos seguintes termos,

- 1.7.1.1. o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 dispõe que os contratos formalizados mediante dispensa de licitação por situação emergencial devem ter sua duração limitada a 180 dias e que a formalização de novo contrato nos mesmos termos do primeiro constitui prorrogação do primeiro, vedada pelo aludido dispositivo;
- 1.7.1.2. o atraso em procedimentos licitatórios decorrentes da demora no agir não caracteriza situação emergencial que justifique a contratação mediante dispensa de licitação com amparo no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993;
- 1.7.1.3. o art. 60 da Lei 4.320/1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho, de forma que não há amparo legal para o aditamento contratual com data de vigência retroativa à da formalização do termo aditivo e que os valores porventura pagos com

amparo nesse procedimento constituirão débito a ser imputado aos gestores responsáveis pela ocorrência;

A Lei nº 4.320/64 traz a determinação mencionada,

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Além disso, o tema já foi alvo de mais discussões no Tribunal de Contas da União, de forma que é relevante a da Decisão nº 820/96 – Plenário,

Diante do exposto, entendo, conclusivamente, que os contratos, firmados com dispensa de licitação, com base no disposto no inciso IV, art. 24, da Lei nº 8.666/93, embora tenham prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão das obras e serviços, podem ser prorrogados, desde que ocorra, posteriormente, fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato.

Sendo assim, verifica-se que o prazo para a contratação emergencial é de 180 dias, mas há uma grande discussão sobre a prorrogação. Além disso, foi regulamentado que o atraso em procedimentos licitatórios não caracteriza situação emergencial e que não há amparo legal para o aditamento contratual com data de vigência retroativa.

A fundamentação trazida pelo inciso IV do artigo 24 da Lei de Licitações conceitua o que caracteriza uma situação emergencial ou de calamidade pública, o que vinha sendo mal interpretado, porém houve uma definição melhor quanto a essa modalidade, conforme conclui Fernandes (2005, p.313),

Esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites. A jurisprudência,

outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido. Objetivamente, constituem requisitos para a validade da contratação direta autorizada por este inciso: - a situação emergencial; - a urgência de atendimento; - o risco; e - a contratação direta como meio adequado para afastar o risco.

Portanto, a dispensa de licitação emergencial na área da saúde tem comprovada conotação de transitória, temporária, ou seja, uma situação passageira, tendo em vista que se o objetivo da Administração Pública for resolver às necessidades permanentes é obrigatória a realização de uma licitação. Portanto foi estipulado o prazo de 180 dias como razoável para atendimento de uma situação emergencial.

2.3 A dispensa de licitação por emergência na área da Saúde em comparação com outros incisos do Artigo 23 da Lei 8.666/93

Verifica-se no decorrer do trabalho que existe previsão legal para se contratar no âmbito do Poder Público sem a necessidade de licitação prévia em casos emergenciais, especialmente aqueles referentes à saúde. No entanto, o artigo 24 da lei de licitações traz diversos incisos enquadrando outros tipos de situações. Nesse interim, questiona-se a funcionalidade da dispensa emergencial perante as demais, pois em se tratando de saúde, não podemos pensar em um processo mau sucedido, havendo uma relevância maior nesses processos em detrimento dos outros.

O artigo 24 traz a possibilidade de dispensa por diversos motivos, entre eles podemos destacar os casos de guerra ou grave perturbação da ordem, quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário e para a construção, ampliação, reforma e o aprimoramento de estabelecimentos penais.

Os exemplos citados acima demonstram uma parte das diversas formas de que se pode dispensar um processo licitatório, mas fica claro que se tratam de casos específicos em sua maioria, portanto não seria possível utilizar uma situação

emergencial com fundamento em um dos incisos citados acima, pois não haveria nexos causal.

Apenas o inciso II do referido artigo é amplo o suficiente para atender a uma demanda de emergência relativa à saúde, no entanto deve respeitar o limite de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos) reais, conforme o Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018 que alterou o limite da dispensa de licitação prevista no art. 23 da Lei 8.666/93.

O referido Decreto recém ampliou o limite da dispensa de licitação quanto ao valor, de forma que deve aumentar muito o número de dispensas de licitação realizadas pelos Órgãos Públicos nos próximos exercícios financeiros.

Sendo assim, considera-se o inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93 como regra para as situações emergenciais, sendo o inciso propício para atender a esse tipo de demanda na tentativa de atingir o resultado esperado.

CAPÍTULO 3

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS NA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA

Para entendimento da relevância do tema, é conveniente que se defina o termo “princípio” do professor Cretella Júnior (1999, p. 28), o vocábulo princípio, na linguagem corrente, “tem o sentido de ‘aquilo que vem antes de outro’, ‘origem, começo’, ‘momento em que se faz uma coisa pela primeira vez’. Princípio contrapõe-se a fim, assinalando marco inicial, no tempo e no espaço. ”

Percebemos durante o trabalho que a dispensa de licitação é uma exceção e que a dispensa de licitação emergencial é uma exceção ainda mais rara, pois realmente necessita da caracterização de uma situação urgente, a qual não seja decorrida de falta de planejamento. Logo, quando visualizamos alguns possíveis casos emergenciais relativos a saúde, fica claro que a realização de um planejamento e a inserção dos materiais em um processo licitatório evitaria a necessidade de se realizar uma dispensa de licitação, pois, após a homologação de uma licitação, o Órgão poderia emitir notas de empenho para atender as suas demandas de forma imediata, ou seja, as dispensas são realizadas naquelas situações realmente imprevisíveis e urgentes.

Portanto, indubitavelmente a dispensa de licitação por emergência é um processo burocrático, que passa por várias fases até a sua conclusão, além disso, fica clara a necessidade de todas as formalidades, para que seja realizada a contratação no referido regime diferenciado sem contrariar as normas e princípios.

Diante de todas as fases expostas, temos a discussão sobre a rapidez do processo, ou seja, o questionamento se com todas essas formalidades, ele pode ser eficaz. Para isso, o servidor deve tratar a emergência como prioridade e utilizar bem o seu tempo para realização, ou seja, sendo eficiente, como preconizado por um dos mais importantes princípios da Administração Pública. Sendo assim, podemos afirmar que mesmo com todo o trâmite demonstrado, se for dada a devida prioridade e realizado um processo eficiente, em regra, é possível atender a demanda com excelência.

Portanto, é importante frisar a presença dos princípios basilares da Administração Pública nas dispensas de licitação emergenciais com risco á saúde, pois existe a regulamentação própria para este regime diferenciado, além da

obrigação de respeitar os princípios da Administração pública, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência conforme previsão do art. 37, caput, da Constituição Federal, que diz: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Diante disso, o presente trabalho irá abordar alguns dos princípios julgados mais importantes para fazer relação com a dispensa de licitação emergencial, tema principal.

3.1 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência se refere à obrigatoriedade do gestor público de fazer uma boa gestão, com eficiência e dentro das leis, ou seja, as atividades devem ser objetivas, simples, rápidas e econômicas, realizando as atribuições com perfeição e rendimento funcional.

O princípio da eficiência serve de base jurídica para a sociedade cobrar os direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado, como o direito a vida e a saúde. Portanto na dispensa de licitação por emergência, o processo tem a obrigação de ser eficiente.

Um dos fatores para que possamos conseguir a tão buscada eficiência e eficácia nas contratações públicas é definida por Meirelles (2007, p. 94),

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração.

Em uma situação de dispensa de licitação por emergência, o princípio da eficiência pode ser considerado o mais importante, pois a sua presença é essencial ao resultado do processo, uma vez que os agentes responsáveis precisam ser

extremamente eficientes para conseguir atender à situação de forma satisfatória e temporal.

3.2 O princípio da legalidade

O artigo 5º da Constituição Federal determina que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", portanto, o que não for proibido, é permitido. No entanto, na Administração Pública ocorre o contrário, apenas é permitido aquilo que está em lei. Conforme categoricamente determina Bandeira de Mello (2005, p.93),

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Onde, administrar é prover aos interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.

Dessa forma, o princípio da legalidade é de suma importância para a Administração Pública, o qual determina que o gestor público aja sempre em consonância com a lei, ou seja, o administrador público só pode praticar atos previstos em lei e respeitando seus limites. Portanto os processos de dispensa de licitação devem ser realizados conforme as previsões legais, como por exemplo, a Lei nº 8.666/93 que fundamenta o processo e todas as normas citadas que regulamentam o processo.

3.3 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade diz respeito ao tratamento igual a todos e a atuação sempre voltada ao interesse público. O administrador público age em nome da Administração Pública e não em nome próprio, portanto não há promoção

pessoal, ou seja, quando um agente público realiza um ato, este ato é da Administração Pública.

Há uma discussão acerca da semelhança dos valores dos princípios da impessoalidade e o princípio da isonomia, conforme ilustra o entendimento do princípio da impessoalidade de Bandeira de Mello (2005, p. 104),

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimimentos as. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

A título de exemplo do princípio da impessoalidade, existem a obrigatoriedade do concurso público para ingressar em cargo efetivo ou emprego público, conforme o art. 37, inciso II da Constituição Federal e também a própria obrigatoriedade da licitação pública, que dá condições iguais aos concorrentes, conforme art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Sendo assim, no processo de dispensa também há impessoalidade, pois o servidor age em nome da Administração Pública, visando o interesse público e utilizando a proposta mais vantajosa.

3.4 Princípio da moralidade

Quanto ao princípio da moralidade, temos o dever da atuação ética da Administração Pública. Trata-se da junção da legalidade e finalidade. Sendo sempre a finalidade dos atos administrativos, o bem comum.

Para compreensão deste princípio, podemos utilizar os termos de Valle Figueiredo e Ferraz (1992, p.10),

O princípio da moralidade impõe não ser razoável que os recursos captados da população sejam canalizados, sem competição, para esse ou para aquele, segundo as conveniências ou as preferências do administrador

A moral administrativa é requisito de validade dos atos administrativos e a sua falta acarreta a declaração de nulidade do ato, sendo o exemplo clássico da lesão à moralidade, a improbidade administrativa.

Segundo define Pazzaglini Filho (1999, p. 39),

[...] Improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

O princípio da moralidade para ser compreendido deve-se ter a percepção do sentido do termo moral, como define Niebuhr: “A moral é o valor e os princípios, por sua vez, são o instrumento para levá-lo ao Direito. Por isto, não é simples falar-se do princípio da moralidade, todos os princípios são por ela congregados.” (NIEBUHR, 2000, p. 97).

Dessa forma, as dispensas de licitação emergenciais devem ser utilizadas naqueles casos que realmente haja necessidade e esteja devidamente demonstrada nos autos, seguindo os preceitos éticos e moral administrativa, com a finalidade de atender ao bem comum, que pode vir a ser o direito à saúde e vida.

3.5 Princípio da publicidade

A publicidade diz respeito à transparência, devendo haver a fiscalização por ambos os lados, tanto para o agente público, quanto para a população, ou seja, os processos realizados pelo Estado são públicos, não somente para os envolvidos, mas sim para qualquer cidadão. Conforme preconiza a própria Constituição Brasileira:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade,

ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII da CF).

Portanto os atos realizados pela Administração Pública obrigatoriamente serão divulgados em diário oficial ou em jornal de grande circulação, exceto nas hipóteses de sigilo previstas em lei.

Sendo assim, a dispensa de licitação emergencial requer a publicação em diário oficial e está sujeita a fiscalização da sociedade e dos órgãos fiscalizadores, respeitando o princípio da publicidade.

3.6 Princípio da finalidade

Este princípio se refere à obrigatoriedade que o Estado tem de agir em prol da sociedade. Também conhecido como princípio da supremacia do interesse público, foi regulamentado pela Lei nº 9.784/99, que regula os processos administrativos na esfera pública.

Acerca desse princípio, Meirelles (2000, p.48) firma o entendimento de que,

Com o nome de interesse público, a Lei 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública, correspondendo ao “atendimento a fins de interesse gerais vedados a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei.

Além disso, para maior compreensão do princípio, Bandeira de Mello (2000, p.110) conceitua,

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica, em seu dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, incisos III, V, VI) ou em tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.

Portanto, nada mais é do que a primazia do interesse público sobre o interesse privado, contribuindo com a sociedade, tendo em vista que o Estado vincula sua atuação ao bem estar da coletividade.

Sendo assim, encontrando-se um indivíduo em uma situação emergencial de saúde, a Administração deve agir em prol do interesse público, que nesse caso é o interesse do indivíduo.

3.7 Princípio da indisponibilidade do interesse público

Este princípio tem relação com o princípio da finalidade ou supremacia do interesse público, pois ele se refere à impossibilidade de a Administração Pública abrir mão do interesse público, não podendo fazer sua vontade particular, pois tem o dever de proteger e atuar em prol do interesse geral.

Acerca do princípio da indisponibilidade do interesse público, Bandeira de Mello (2002, p. 45) firma o entendimento de que,

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios significa que, sendo setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*.

Portanto em caso de dispensa de licitação, o Estado não pode abrir mão do seu dever de agir em prol do interesse público, é a materialização do referido princípio.

3.8 Princípio da motivação

O princípio da motivação se refere à necessidade de o agente público expor os motivos pelos quais o levaram a realizar um ato. Caso não esteja comprovada a motivação o ato pode ser considerado nulo, portanto é indispensável para um processo administrativo que esteja fundamentado o motivo com base nas regras que norteiam a Administração Pública.

Sendo assim, quando for determinada a realização de uma dispensa de licitação o agente público deverá expor os motivos, assim como quando foi determinado qual interessado será contratado, deverá motivar essa decisão.

3.9 Princípio da igualdade

Também conhecido como princípio da isonomia, faz referência ao tratamento igualitário nos atos da Administração, ou seja, não haverá vantagem de um indivíduo em face de outro nos atos realizados na esfera pública.

Assim como nos processos licitatórios, nas dispensas de licitação o princípio da igualdade também é de suma importância para a lisura do processo, de forma que não seja escolhida uma empresa por vontade própria do agente, mas sim escolhida em detrimento dos critérios previstos na legislação. Portanto são dadas as mesmas condições para todos os interessados, para que seja escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração, resguardado o interesse público.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DE CASO PRÁTICO

Neste capítulo o trabalho irá demonstrar um caso prático, analisando todas as etapas do processo e verificando a presença das informações trazidas nos capítulos anteriores, de forma que fique claro o trâmite processual para se chegar a conclusão do trabalho.

Trata-se de um caso de um paciente oncológico que necessitava utilizar uma cânula de traqueostomia ajustável portex, ou seja, com balão, no tamanho de 8 milímetros, em caráter de urgência, tendo em vista que havia risco de vida.

A referida cânula é adequada para pacientes que tenham traquéia maior que a habitual, obesos ou com tumor localizado em áreas de coincidam com os cuffs tradicionais. O material se ajusta a anatomia natural do paciente, diminuindo o risco de trauma e complicações.

O referido paciente foi atendido desde o princípio em um Hospital Público, onde se encontrava internado. Ele já estava utilizando uma “cânula de Shiley 8,0”, no entanto estava apresentando dispneia por obstrução da mesma, portanto havia necessidade de substituição.

Na descrição do material consta o campo “advertências”, onde está exposta a necessidade de trocar as cânulas de traqueostomia regularmente e de acordo com a necessidade do paciente. No caso em tela, o paciente necessitava não só de uma troca, mas sim de um novo tipo de cânula para estabilizar a sua respiração e diminuir o risco de vida.

Diante da situação o médico emitiu laudo solicitando à Farmácia do Hospital uma cânula e traqueóstomo longo ajustável para o paciente, havendo taxativamente o pedido de extrema urgência em virtude de risco eminente de óbito por hipóxia, que é a diminuição das taxas de oxigênio no ar, no sangue arterial ou nos tecidos.

Percebe-se que há a presença de uma situação urgente de saúde, onde há um claro risco à vida do paciente, portanto, a Administração Pública tem o dever de agir para suprir a necessidade do mesmo, uma vez que a vida e a saúde devem ser protegidas pelo Estado.

Em razão do laudo médico a Unidade de Internação, local onde o paciente encontrava-se internado, solicitou à Farmácia Hospitalar o material, a qual ficou

responsável pelo fornecimento. No entanto, foi verificado que apenas havia em estoque o tipo de cânula que o paciente já utilizava, mas, conforme dito anteriormente, este tipo de cânula não era mais eficaz para o paciente. O tipo de cânula solicitado era um material bem específico e não havia em estoque, portanto seria necessário adquirir.

A partir daí a Farmácia Hospitalar passou a verificar qual a forma de aquisição que seria utilizada, de forma que o material chegasse ao paciente tempestivamente.

A situação ideal seria que houvesse um pregão eletrônico vigente, do próprio do Hospital, onde constasse o item pretendido, para que a Administração pudesse realizar a nota de empenho de imediato. No entanto verificou-se que o item havia sido licitado em determinado pregão eletrônico do órgão, porém foi um item fracassado, ou seja, a Administração planejou a possibilidade de utilização da cânula, mas não foi possível homologar o item no pregão.

Sendo assim, não havendo possibilidade de empenho imediato, a Farmácia Hospitalar ficou responsável por buscar outras soluções para a aquisição.

Preliminarmente a Farmácia buscou pregões eletrônicos de outros órgãos para solicitar adesão à Ata de Registro de Preços. A adesão seria uma solução rápida para a demanda tendo em vista que havendo a autorização do órgão e do fornecedor, bastaria juntar alguns documentos e realizar a emissão do empenho. Entretanto, também não houve sucesso em localizar algum pregão vigente com o referido item.

Diante da situação, o Setor realizou uma cotação de preços com empresas fornecedoras de materiais médico-hospitalares, das quais, três enviaram os orçamentos. A Administração analisou as propostas, elegendo como mais vantajosa uma proposta no valor de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), que atendeu as especificações do material.

Logo, outra opção seria a realização de uma dispensa de licitação comum, com fundamento no inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93, tendo em vista o baixo valor do material. No entanto, verificou-se que o referido Hospital já havia atingido o limite previsto no artigo 23 da referida lei. Sendo assim, não seria possível realizar a aquisição através dessa fundamentação, pois iria exceder o limite legal.

Fica claro, portanto, que a dispensa de licitação comum poderia suprir a necessidade emergencial, não foi possível apenas em virtude de já haverem sido realizadas outras aquisições de materiais semelhantes durante o exercício

financeiro, as quais atingiram o máximo permitido por lei para utilização de dispensas de licitação comum no ano em questão.

Sendo assim, a Administração optou por realizar um processo de dispensa de licitação por emergência, com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, tendo em vista a presença dos requisitos para realização deste processo. Havia urgência concreta e efetiva de atendimento, em virtude do risco de vida; a plena demonstração da potencialidade do dano, o qual poderia ser irreversível; a eficácia da contratação para elidir tal risco, através do laudo médico; bem como a imprevisibilidade do evento, não se caracterizando a falta de planejamento da Administração.

Vale salientar que a discussão de qual modalidade seria utilizada passou pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, a qual detém maiores conhecimentos sobre os procedimentos licitatórios, e a decisão foi tomada pelo Ordenador de Despesas, o qual, após assessoramento dos Setores envolvidos, realizou um Despacho autorizando a realização do processo de dispensa de licitação emergencial.

Além disso, é sumamente importante frisar que esses trâmites iniciais para decisão da forma que seria realizada a aquisição, foram tratados como prioridade, em virtude da situação médica do paciente, respeitando, assim, o princípio da eficiência.

Após o Despacho do Ordenador de Despesas autorizando o processo, a Farmácia Hospitalar ficou responsável por juntar a documentação e remeter ao Setor de Aquisições do Hospital, o qual é o responsável por autuar o processo.

Rapidamente a Farmácia reuniu os orçamentos e fez um mapa comparativo, demonstrando que seria utilizada a proposta mais vantajosa, ou seja, o melhor preço. Juntou ao processo também o laudo médico para confirmação da emergência e em seguida confeccionou a requisição do material, ou seja, o documento que solicita o material, onde constava a justificativa para aquisição, explicando a necessidade emergencial e a falta de possibilidade de se realizar adesão à Ata de Registro de Preços ou uma dispensa de licitação comum.

A documentação foi encaminhada ao Setor de Aquisições, o qual iniciou a montagem do processo também de forma prioritária. Primeiramente, foi gerado o número do processo e foi confeccionado o Termo de Autuação, onde foram

discriminados o objeto e todos os documentos que constariam naquele processo administrativo.

Além dos documentos fornecidos pela Farmácia, o Setor de Aquisições juntou o Despacho do Ordenador de Despesas autorizando o início do processo e também confeccionou a Declaração de Responsabilidade Fiscal, a Declaração de Dotação Orçamentária e principalmente a Justificativa do Ordenador de Despesas. Documentações estas que foram assinadas pelo próprio Ordenador de Despesas do Hospital.

Inicialmente, a justificativa da contratação fazia referência ao laudo médico, salientando o comprovado risco de óbito, logo em seguida, havia um tópico sobre a caracterização da dispensa por emergência, demonstrando a presença dos requisitos necessários que permitiam a realização do processo. Após isso, houve um tópico sobre a pesquisa de preços, demonstrando a correta utilização da cotação e por fim uma conclusão, expondo que a proteção à vida deve prevalecer sobre as exigências legais, sob pena de se tornar inócuo o fundamento da República afeto à dignidade da pessoa humana, no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, assim como, frisando que não houve dolo, ou culpa, ou imperícia, ou imprudência, ou negligência por parte de qualquer agente da Administração.

A justificativa foi revisada pela Assessoria Jurídica do Hospital, para verificação dos requisitos da dispensa por emergência e para haver o correto embasamento jurídico.

Foram impressas as certidões de regularidade fiscal junto a receita federal e estadual, FGTS, INSS, trabalhista, TCU, entre outras, documentações obrigatórias para realização do processo. Tendo em vista que a empresa apresentava situação regular, foi possível dar prosseguimento.

Além das documentações mencionadas, foi juntada a publicação em Diário Oficial da nomeação do Ordenador de Despesas, para comprovar os poderes de assinar pelo Hospital.

Por fim foi confeccionado um Termo de Ratificação, tendo em vista que no Órgão em questão, há necessidade de ratificação de autoridade superior ao Ordenador de Despesas. Em seguida o ofício de remessa à Advocacia-Geral da União (AGU), para emissão de parecer jurídico, conforme preconiza o artigo 11, VI, "a", da Lei Complementar n.º 73, de 1993 e o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666, de 1993.

Analisando as datas dos documentos do processo em tela, verifica-se que o processo deu entrada no Setor de Aquisições no dia 08 de novembro de 2017 e foi enviado para AGU no mesmo dia, demonstrando o tratamento emergencial que foi dado a situação.

O processo passou sete dias na AGU, tendo em vista que a Direção do Hospital também solicitou urgência ao Consultor Jurídico da União, maior cargo da AGU no Estado, o qual também deu celeridade ao processo, em razão do risco de óbito. O prazo normal para emissão de pareceres jurídicos é de quinze dias úteis, mas nesse caso, o Advogado da União reduziu o prazo para atender a demanda emergencial do Hospital.

O processo foi devolvido para o Hospital, para análise e providências acerca do parecer jurídico emitido. O parecer se divide em relatório, regularidade da formação do processo, análise jurídica e conclusão.

O relatório se inicia com a descrição do processo e ressaltando o atendimento as recomendações do TCU, ao ter sido escolhida a empresa com a proposta de menor preço, consoante demonstrava o Mapa Comparativo de Preços que havia no processo. Em seguida listados todos os documentos que haviam sido acostados aos autos e a exposição da fundamentação legal. Tendo sido expresso que os autos do processo submetidos à análise jurídica se encontravam regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico pertinente.

Passando para o tópico da análise jurídica, o Advogado da União destaca que não compete ao órgão de assessoramento jurídico adentrar na análise do mérito da situação fática caracterizadora da emergência, cabendo ao gestor a responsabilidade pelos argumentos apresentados. Logo, destaca que segundo documentação constante dos autos, o material é de extrema importância e, imprescindível para a manutenção da vida, da saúde, da qualidade do bem-estar físico do paciente.

Foi pontuado também na análise jurídica a pesquisa de preços realizada e a razão da escolha da empresa contratada que decorreu do fato de ter a mesma apresentado as melhores propostas, sob o ponto de vista financeiro, cobrando o menor valor pelo produto considerado necessário para a vida do paciente.

Foi verificada a presença de certidões de regularidade fiscal, sendo elas o SICAF, indicando situação cadastral regular da empresa contratada. Também presentes documentos relativos à situação trabalhista, CNDT, CEIS, Improbidade

Administrativa e Certidão do TCU. No entanto foi pontuada a ausência da Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, o que devia ser sanado.

Ainda na análise jurídica, no que pertine à dotação orçamentária, foi pontuado que o Órgão assessorado anexou declaração de dotação orçamentária, mas não anexou a consulta SIAFI demonstrativa de crédito, necessitando, então, a devida juntada. Além disso foi verificado o atendimento ao disposto no inciso II do artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, afirmando que a despesa está adequada, orçamentária e financeiramente com a Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010, estando também compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e com o Plano Plurianual referentes ao exercício do ano de 2017.

Finalizando o tópico da análise jurídica, o parecer ressalta a necessidade do Advogado-Geral da União de apurar a eventual responsabilidade de algum agente público pela caracterização da situação emergencial, conforme Orientação Normativa nº 11, de 1º de abril de 2009. Logo, foi exposto que considerando que a contratação ocorrerá com fundamento em situação emergencial, deve ser averiguado se, por exemplo, a ausência do item se deu por mau dimensionamento de sua estimativa de consumo ou alguma outra forma de má gestão, provocando a necessidade de aquisição direta. Assim como deve ser apurada as circunstâncias para a demora na realização de outro processo regular de aquisições.

A conclusão do parecer jurídico foi sucinta em dizer que ante ao exposto, entendeu-se que era possível a dispensa de licitação para a pretendida contratação, com fulcro no artigo 24, IV da Lei nº 8.666/93, após o atendimento das formalidades destacadas ao longo do parecer.

Sendo assim, o parecer jurídico foi assinado pelo Advogado da União no dia 16 de janeiro de 2018 e despachado pelo Consultor Jurídico da União na mesma data, não havendo necessidade de retorno do processo após a realização das providências por parte do Órgão assessorado.

O Hospital realizou as providências necessárias de acordo com o parecer jurídico emitido pela AGU, lembrando que o Ordenador de Despesas não é obrigado a seguir as recomendações, pois a AGU tem função consultiva, podendo o Ordenador de Despesas se responsabilizar pela decisão. No caso em tela, foi seguido o parecer, o qual em sua conclusão condicionou o prosseguimento do

processo ao cumprimento das ressalvas e a ratificação da autoridade competente. Portanto foram juntados os documentos que o parecer apontou como ausentes e necessários para o prosseguimento.

O Órgão em questão tem a obrigatoriedade de enviar os processos de dispensa de licitação por emergência e as inexigibilidades de licitação para a ratificação da autoridade competente.

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.

A autoridade superior realizou uma nova análise do processo, através da Assessoria Jurídica do Órgão superior ao Hospital.

Diante dessa necessidade, o processo foi enviado para a ratificação no dia 18 de janeiro de 2017, através de Ofício, onde também foi solicitada urgência na ratificação, sendo analisado pela Assessoria Jurídica do Órgão superior como prioridade.

A análise da Assessoria Jurídica foi breve, tendo em vista a existência de um parecer jurídico da Advocacia-Geral da União, sendo apenas necessária a verificação do atendimento de todas as ressalvas para que o processo pudesse ser ratificado.

Após transcorridos dois dias úteis, o processo foi ratificado e devolvido ao Hospital, portanto, o processo foi considerado dentro dos parâmetros legais e pôde de finalizado.

Com o retorno do Processo Administrativo, o Setor de Aquisições ficou responsável pela publicação da dispensa de licitação emergencial no Diário Oficial da União (DOU), para dar publicidade ao processo, o que foi providenciado no mesmo dia, ou seja, foi realizado o envio da publicação para constar no dia seguinte.

A nota de empenho só pode ser emitida após a publicação no DOU, portanto no dia seguinte foi juntada ao processo a referida publicação para permitir o prosseguimento. Logo em seguida o Setor de Aquisições verificou novamente a regularidade fiscal da empresa para realizar a emissão da nota de empenho, tendo

em vista que é obrigação da Administração verificar a situação da empresa no momento da contratação.

A empresa encontrava-se em situação regular, portanto foi realizada a emissão da nota de empenho através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que é o sistema utilizado pela Administração Pública para as suas aquisições. A referida nota de empenho também foi juntada ao processo após ser assinada pelo Gestor Administrativo e o Ordenador de Despesas. Outra via do empenho foi entregue pelo Setor de Aquisições na Farmácia Hospitalar, a qual encaminhou para o fornecedor.

O prazo legal para a entrega é de trinta dias, mas diante da situação emergencial, a Farmácia já havia realizado contato prévio com o fornecedor a fim de agilizar a entrega assim que houvesse o envio do empenho. Sendo assim, foi possível receber o material em menos de trinta dias e fornecer à enfermaria onde estava internado o paciente.

Neste momento, atingiu-se o objetivo do processo de dispensa de licitação, que era suprir a necessidade do paciente que precisava urgentemente do material.

Ficou evidenciado o esforço dos agentes públicos para reduzir ao máximo os prazos dos trâmites necessários para o processo de forma que fosse possível receber o material de forma legal e rápida. No entanto, diante da referida prioridade dada ao processo, também ficou claro que o processo é comprovadamente burocrático e que havia risco de receber o material de forma intempestiva.

O recebimento do material foi feito pelo depósito da Farmácia Hospitalar, o qual realizou a conferência e ateste do recebimento no verso da nota fiscal. A partir daí o material foi incluído no sistema e distribuído para o paciente o mais rápido possível.

Posteriormente a nota fiscal foi enviada para a Tesouraria ou Setor Financeiro, junto com a nota de empenho, para pagamento da despesa através de Ordem Bancária.

A partir daí, restavam ainda outras medidas administrativas, como o arquivamento do processo no Suporte Documental ou Arquivo do Hospital para que o processo possa ser revisado ou inspecionado quando necessário.

Foram respeitados os princípios da Administração e o processo logrou êxito, portanto trata-se de um exemplo que responde a questão do trabalho, pois a

sistemática da dispensa de licitação emergencial foi capaz de suprir a necessidade emergencial de um paciente de forma tempestiva e satisfatória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Responder o problema deste trabalho é complexo, pois se trata de um tema que envolve muito fatores e variáveis, tornando-o cercado de subjetividade. É notória e comprovada a importância de haver um processo diferenciado para as aquisições públicas emergenciais, portanto o foco da pesquisa foi verificar se a sistemática da dispensa de licitação por emergência seria eficiente em uma situação que envolva risco a saúde, fazendo uma análise sob a visão da Administração Pública.

O foco da pesquisa foi no quesito agilidade, logo, através da pesquisa realizada na doutrina, na legislação, jurisprudências e principalmente na análise do caso prático, foi possível afirmamos que a adoção da dispensa de licitação emergencial para suprir casos de risco à saúde tem resultado positivo nas contratações públicas.

A análise das formalidades e procedimentos do processo administrativo da dispensa de licitação amparada no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, demonstrou que existe um rito burocrático, porém que é possível ser eficaz em muitas situações. Além disso, ficou claro que os princípios, além da necessidade de serem respeitados, eles são essenciais para que o resultado, principalmente o princípio da eficiência.

A Administração Pública precisa lograr êxito nas contratações emergenciais envolvendo risco a saúde através de dispensa de licitação, de forma que agilize o processo administrativo sem ferir a escolha da melhor proposta e respeitando os princípios da Administração Pública. Os referidos princípios ao serem respeitados, permitem ao agente público que se busque o resultado favorável, ou seja, se o agente público tendo uma atuação legal, eficiente, impessoal, moral e transparente, dificilmente ele não irá conseguir alcançar o seu objetivo.

Logicamente, existem situações onde a emergência deve ser resolvida de imediato, exatamente na hora que ocorrer um acidente, por exemplo, nesses casos é impossível se realizar um processo de dispensa de licitação com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, em virtude dos procedimentos necessários demonstrados no decorrer do trabalho. Mas aquelas situações onde houver risco eminente à vida ou à saúde de uma pessoa e a Administração dispor de um pequeno tempo hábil para realizar um processo, ele poderá ser feito com êxito.

Principalmente levando em consideração o que ocorreu no caso prático analisado no terceiro capítulo, onde os agentes envolvidos deram grande prioridade ao processo para fazer com que o risco fosse sanado. O esforço dispendido demonstra que não é um processo comum, nem tampouco simples, mas o êxito do processo demonstra que é um processo possível.

Sendo assim, o caso prático demonstrou a real necessidade de se realizar uma dispensa de licitação emergencial em virtude do risco de óbito comprovado por laudo médico, também não resultou de falta, desídia, negligência, imprudência ou imperícia de nenhum agente público, portanto foi possível se dar prosseguimento ao processo, o qual foi devidamente autuado e seguiu todas as fases necessárias, sendo finalizando com sucesso.

Numa visão geral, verifica-se que a licitação é a modalidade mais vantajosa para a Administração Pública, mas nos casos em que ela é dispensada, há uma real necessidade de se realizar o procedimento diferenciado, principalmente quando se trata de risco de vida, conforme comprovado no primeiro capítulo.

As formalidades inerentes à dispensa de licitação emergencial são necessárias para a comprovação da real necessidade de realizar a contratação sem que haja licitação, portanto a justificativa do processo é uma das partes mais importantes, que permitem a sua realização, havendo a presença do laudo médico nos casos que envolvem a saúde.

Ficou evidenciado que a realização do processo não pode resultar da falta de planejamento, e sim de uma situação inesperada e emergencial, de forma que a única saída seja a contratação direta.

Sendo assim, conclui-se que, em regra, a dispensa de licitação emergencial consegue ser eficiente e célere, devido a sua “simplicidade processual”, seguindo todos os princípios da Administração Pública.

Após o encerramento deste trabalho, verificou-se que as leis que regem os Atos da Administração Pública são de vital importância para a garantia de contratos justos em todas as esferas do Poder Pública, por meio de processos licitatórios, dispensas de licitação ou inexigibilidades de licitação.

Espera-se ter contribuído para a verificação e o conhecimento do cotidiano dentro dos procedimentos da dispensa de licitação emergencial, demonstrando suas fases e procedimentos, assim como ter demonstrado a importância da saúde, como um bem inviolável dos cidadãos, protegidos pelo Estado. Além disso, igualmente

espera-se ter contribuído de alguma forma para a redução das ilicitudes que ocorrem nas contratações públicas, na tentativa de reduzir os gastos da administração pública brasileira e atingir o bem comum.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Dispensa de licitação por emergência. REDE: Rev. Eletrônica de Direito do Estado. n. 13, jan./mar. 2008. Disponível em: Acesso em: 21 dez. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 3 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

_____. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

_____. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

_____. **Lei Complementar n.º101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. **Instrução Normativa n.º03, de 20 de abril de 2017**. Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão 154/2017. Rel. Ministro Benjamin Zymler, 08 de fevereiro de 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão 1.490/2003. Rel. LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, 28 de agosto de 2003.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão 46/2002. Rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES, 08 de março de 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. Decisão 820/1996. Rel. BENTO JOSÉ BUGARIN, 26 de dezembro de 1996.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Licitações e contratos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**, 2000.

_____. **Contratação Direta sem Licitação**, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. **Dispensa e inexigibilidade de licitação**. 2ª ed. São Paulo: RT, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos**. 9. ed. São Paulo. Dialética, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Princípio da isonomia na licitação pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; e BOTTINO, Marco Túlio. Manual prático de licitações, 1995, pg 261