UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO – CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES APRENDENTES

ARQUIMEDES GUEDES RODRIGUES

DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA:

uma proposta gerencial

JOÃO PESSOA
2020

ARQUIMEDES GUEDES RODRIGUES

DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA:

uma proposta gerencial

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão nas Organizações Aprendentes, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre na Área de Gestão nas Organizações Aprendentes.

Orientadora: Prof.ª Drª. Lucilene Klênia Rodrigues Bandeira.

JOÃO PESSOA

2020

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

R696d Rodrigues, Arquimedes Guedes.
Dispensa de licitação por emergência : uma proposta gerencial / Arquimedes Guedes Rodrigues. - João Pessoa, 2020.
115 f. : il.

Orientação: Lucilene Klênia Rodrigues Bandeira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Contratações - Administração pública. 2. Licitação - Dispensa. 3. Ministério da Saúde. 4. Licitação por emergência - Dispensa. 5. Medicamentos excepcionais. I. Bandeira, Lucilene Klênia Rodrigues. II. Título.

UFPB/BC CDU 351.712.2(043)

Elaborado por WALQUELINE DA SILVA ARAUJO - CRB-15/514

ARQUIMEDES GUEDES RODRIGUES

DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA:

uma proposta gerencial

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão nas Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para qualificação.

João Pessoa, ____ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª Drª. Lucilene Klênia Rodrigues Bandeira
Orientadora – UFPB

_____

Prof. Dr. Guilherme Ataíde Dias
Examinador Interno – UFPB

_____

Prof. Dr. Roberto Vilmar Satur
Examinador Externo - UFPB

Dedico este trabalho aos familiares e amigos que me deram o suporte para que eu empreendesse mais este objetivo.

AGRADECIMENTOS

Sou grato aos familiares e amigos, em especial minha filha Lívia, que me assessorou diretamente, e à minha orientadora Profª Drª Lucilene Bandeira, os quais me proveram o suporte para que eu empreendesse mais esta missão a qual tenho a convicção de que me foi confiada pelo meu Deus.

“Nunca encarei a ciência como a sistematização do antagonismo com o espírito.”

(Rui Barbosa)

RESUMO

Na Administração Pública, as contratações estão vinculadas a toda legislação que compõe o Direito Administrativo. Elas são fixadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo efetivamente realizadas sob a gestão pública. A regra geral para selecionar as propostas mais vantajosas para contratação é a licitação. Existem, no entanto, algumas exceções previstas que podem ser executadas sob o rito do instituto da dispensa de licitação, uma delas fundamenta-se nos casos de emergência, para atendimento de urgência (Lei Federal n.º 8.666/93, art. 24, IV). Para que tal situação esteja bem caracterizada, a demanda que indica a dispensa de licitação deve exigir pronto atendimento no fornecimento de materiais ou na prestação de serviços, envolver a segurança de pessoas ou de patrimônio, público ou privado, e seguir uma formalização processual diferenciada que também afasta algumas cautelas típicas de uma licitação normal para garantir publicidade, competitividade e acesso ao mercado. Em alguns casos, as dispensas de licitação ocorrem devido a situações emergenciais fictícias, ou seja, que passaram a existir, ou foram agravadas pela falta do devido planejamento, desídia administrativa ou, pelo que se conhece na jurisprudência do TCU, 'emergência fabricada'. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é verificar a ocorrência das dispensas de licitação por emergência no Ministério da Saúde do Governo Federal no período de 2015 a 2020. Focamos nas compras dos dez medicamentos excepcionais mais adquiridos pelo referido órgão devido a mandados judiciais, associando-as à jurisprudência sobre o tema no Tribunal de Contas da União. Durante a análise dos resultados, identificamos um conjunto de elementos importantes: a relação entre o planejamento da despesa, a sua realização através de dispensa de licitação, a transparência desses gastos e suas implicações para o erário que permitiu o desenvolvimento de propostas gerenciais e promoveu mudanças para mitigar os custos e riscos advindos de uma gestão inadequada.

Palavras-chave: Contratações na Administração pública. Dispensa de licitação. Ministério da Saúde. Dispensa de licitação por emergência. Medicamentos excepcionais.

ABSTRACT

In public administration, hiring is linked to all legislation that makes up Administrative Law. They are fixed by the Annual Budget Law (LOA), and are effectively carried out under public management. The general rule for selection the most advantageous proposals for contracting is bidding. There are, however, some exceptions that are expected to be executed under the rite of the Bidding Exemption, one of which is based on emergency cases, for urgent answer. (Federal Act n. 8.666/93. Art. 24, IV) For such a situation to be well characterized, the demand that indicates the Bidding Exemption must demand prompt attention to the supply of materials or in the provision of services, involve the safety of people or property, public or private, and follow a differentiated formalization that also removes some cautions typical of normal bidding, which aim to guarantee publicity, competitiveness and market access. In some cases, bidding exemptions occur due to fictitious emergency situations, that is, that have come into existence, or have been aggravated, due to the lack of due planning, administrative negligence or, as it is known in the TCU (Federal Audit Court) case law, 'fabricated emergency'. In this context, the objective of this research is to verify the occurrence of Bidding Exemptions by emergency in the Ministry of Health of the Federal Government in the period from 2015 to 2020. It focuses on the purchase of the ten most exceptional drugs purchased by the aforementioned body due to court orders, associating them to the jurisprudence on the subject at the Federal Audit Court. During the analysis of the results, a set of important elements was identified: the relationship between expenditure planning, its realization through Bidding Exemption, the transparency of these expenses and their implications for the treasury that allowed the development of managerial proposals that promote changes to mitigate costs and risks arising from inadequate management.

Keywords: Public administration contracts. bidding exemption. Ministry of Health.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução anual dos gastos com medicamentos de alto custo..... 25
Figura 2 – Níveis de planejamento e suas características..... 34
Figura 3 – Comparativo entre a gestão planejada e a ação de improviso..... 36
Figura 4 – O Planejamento Tradicional..... 38
Figura 5 – O Planejamento Estratégico..... 41
Figura 6 – O Planejamento Estratégico Situacional..... 43
Figura 7 – O Planejamento Participativo..... 45
Figura 8 – Tipos de Planejamento, níveis hierárquicos e objetivos..... 46
Figura 9 – Principais atribuições por nível de planejamento..... 46
Figura 10 – Comparativo de prazo de análise da justificativa que evoca caso de emergência..... 85
Figura 11 – Construindo o link (URL) para pesquisa de dados no portal 'Dados Abertos'..... 86
Figura 12 – Caminho para obtenção do código de um objeto no Catálogo de Material (CATMAT)..... 87
Figura 13 – Caminho para se obter o código de um material s partir de sua nomenclatura..... 88
Figura 14 – Proposta de busca através do preenchimento de formulários..... 89

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 – Relação dos 10 medicamentos excepcionais mais solicitados judicialmente 26

Quadro 2 – Distribuição da despesa por possibilidades de dispensa de licitação..... 68

Quadro 3 – Resumo dos dados extraídos da Jurisprudência do TCU..... 75

Quadro 4 – Resumo de processos de Dispensa de licitação e Certames licitatórios para medicamentos excepcionais..... 80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 CONTEXTO DA PESQUISA 15
1.1.1 O Poder Público 15
1.1.2 A licitação 16
1.1.3 A Dispensa de Licitação 16
1.1.4 A situação de emergência 17
1.1.5 O atendimento de urgência 18
1.1.6 A importância do planejamento 19
1.1.7 Medicamentos Excepcionais – conceitos básicos 20
1.1.8 O Problema 21
1.2 OBJETIVOS 22
1.2.1 Objetivo Geral 22
1.2.2 Objetivos Específicos 22
2 PERCURSO METODOLÓGICO 23
2.1 TIPO DE PESQUISA 23
2.2 UNIVERSO DA PESQUISA 25
2.3 AMOSTRA 26
2.4 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS 28
3 A GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS 30
3.1 O PODER PÚBLICO, FORMAS DE ATUAÇÃO E LIMITAÇÕES 30
3.2 A GESTÃO PÚBLICA 31
3.3 O PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA 36
3.3.1 O Planejamento tradicional 39
3.3.2 O Planejamento Estratégico 39
3.3.3 O Planejamento Estratégico Situacional (PES) 43
3.3.4 O Planejamento Participativo 45
3.3.5 Níveis de planejamento 47
3.4 CONSEQUÊNCIAS DA FALTA DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA 48
4 O PLANEJAMENTO PARA EMERGÊNCIAS NUMA ORGANIZAÇÃO APRENDENTE 50
4.1 HISTÓRICO 50

4.2 “APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL” E “ORGANIZAÇÃO APRENDENTE” 50
4.3 A ORGANIZAÇÃO APRENDENTE – EMBASAMENTOS TEÓRICOS 51
4.4 UMA INSTITUIÇÃO QUE APRENDE A ENFRENTAR SITUAÇÕES EMERGENCIAIS 54
4.5 A GESTÃO DO CONHECIMENTO 56
5 A DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA SOB PROVA DO PLANEJAMENTO 57
5.1 A LICITAÇÃO 57
5.2 A DISPENSA DE LICITAÇÃO 59
5.3 A PREVISÃO LEGAL PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASOS DE URGÊNCIA 61
5.3.1 Os casos de Emergência 61
5.3.2 A Urgência de atendimento 63
5.3.3 O instituto em estudo: a Dispensa de Licitação, em casos de emergência, para atendimento de urgência 64
5.4 A FALTA DE PLANEJAMENTO E A EMERGÊNCIA FABRICADA 67
5.5 DISTRIBUIÇÃO DE VALORES CONFORME O CASO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO 68
6 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS 70
6.1 QUANTO À COMPARAÇÃO DOS VALORES 70
6.2 QUANTO À CRÍTICA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU 71
7 ANÁLISE DOS DADOS 72
7.1 JURISPRUDÊNCIA DO TCU 72
7.2 MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS 77
8 PROPOSTAS DE GERENCIAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO 82
8.1 MUDANÇA DA FORMA DE AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS 82
8.2 MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO 83
8.3 MUDANÇA NA TRANSPARÊNCIA DOS DADOS 85
8.3.1 Mudança no acesso aos dados 85
8.3.2 Mudança na forma de acesso 86
8.3.3 tornar o sistema mais intuitivo 88
8.3.4 Mudança na disposição dos dados 90

8.4 LIMITAÇÕES DO TRABALHO 91
8.4.1 Ausência de dados 91
8.4.2 Erros no acesso 91
8.4.3 Fluxo de consultas difuso 91
8.5 PROPOSTAS DE PESQUISA PARA TRABALHOS FUTUROS 92
8 **CONSIDERAÇÕES FINAIS** 94
REFERÊNCIAS 97
ANEXOS 13

1 INTRODUÇÃO

Parte relevante da despesa do poder público, que pertinente as contrações, ocorre sem licitações. Uma dessas modalidades que permitem o afastamento da licitação é o procedimento conhecido como ‘dispensas de licitação’. Entre as muitas possibilidades de dispensa de licitação, uma das que mais envolvem recursos públicos é a que se justifica em casos de emergência.

A alegação para este caso de emergência precisa encontrar respaldo na realidade que se apresenta, naturalmente, além disso, precisa ser analisado sob a ótica da boa gestão. Ocorre que a emergência, embora possa ser motivo suficiente para afastar uma licitação, há de ser analisada quanto aos motivos que a ensejaram ou até agravaram, avaliando, inclusive, se existem responsáveis pelo evento que coloca pessoas e bens em risco.

Este trabalho busca avaliar, através da comparação dos valores obtidos com aqueles que foram contratados através do embate competitivo de uma licitação, a gestão de procedimentos de aquisições através de dispensa de licitação em casos de emergência.

Também foi realizada uma análise crítica sobre estas justificativas de emergências à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, acerca do que aquela Corte convencionou chamar de ‘emergência fabricada’.

Para viabilizar esta pesquisa, diante dessas questões, como um recorte de um universo, detivemo-nos numa despesa que envolve a quantia de cerca de 1 bilhão de reais por ano, gastos com a aquisição de medicamentos excepcionais, que o poder público é obrigado a adquirir por mandado judicial, uma vez que não os fornece através de seus programas de assistência farmacêutica.

Em que pese ser frequente, portanto previsíveis, e ter seus montantes estimáveis, estas contratações são feitas por dispensa de licitação, considerando um mandado judicial como um evento que cria uma situação emergencial e exige atendimento de urgência.

Diante das questões, foram levantados dados nos registros informatizados do governo federal, de compras destes medicamentos pelo Ministério da Saúde, julgados pelo TCU que formam a jurisprudência da Corte sobre o tema pesquisado, não deixando de determo-nos sobre as ferramentas de acesso e sobre a qualidade dos dados disponíveis.

1.1 CONTEXTO DA PESQUISA

1.1.1 O Poder Público

O poder público não possui ampla liberdade de ação. Suas atividades são determinadas e limitadas por lei, ou seja, são vinculadas. O referido poder só pode agir quando, como e nos limites que a lei prescreve. A legislação que rege o poder público está sob um grande conjunto de leis chamado de *Direito Administrativo*, o qual não está sob uma codificação legal única, como ocorre com o Código Penal, o Código Civil, o Código de Trânsito entre outros, ou seja, não existe o que chamaria de Código Administrativo, por exemplo, mas está disperso em diversos grupos de leis, decretos que são regidos pela base que consta na Constituição Federal (Di Pietro, 2018), a referida base é orientada por princípios Administrativos[1] entre os quais, destacam-se os princípios da (L)egalidade, da (I)mpessoalidade, da (M)oralidade, da (P)ublicidade e da (E)ficiência, conhecidos pelo acrônimo 'LIMPE', merecendo acrescentar a estes, ainda, o princípio constitucional da licitação[2].

Acerca do Princípio da licitação, pelo qual a administração se obriga a promover uma licitação para selecionar aquele interessado com o qual vai contratar, o mestre Sidney Bittencourt (2001) comenta: "Enquanto os particulares dispõem de ampla liberdade para contratar, a Administração Pública, ao contrário, para fazê-lo, é obrigada a adotar um procedimento preliminar determinado com rigor pela Constituição Federal".[3]

Este procedimento preliminar, rigorosamente, determinado pela Constituição é a licitação, cuja regra geral é a Lei Federal nº 8.666/93. É nesta lei que também se prevê os casos em que a dispensa de licitação é permitida, como é o caso, por exemplo, da hipótese em que situações de emergência demandam atendimento de urgência.

---

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292p. *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)"*

2 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. "*art. 37: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*"

3 BITTANCOURT, Sidney. Curso Básico de Licitações. 2ª ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2001, p. 21.

1.1.2 A licitação

A licitação é um procedimento de regra para as contratações realizadas pelo poder público. É através deste procedimento que se fixa o balizamento pelo qual o gestor irá escolher a proposta mais vantajosa para contratar aqueles objetos e/ou serviços de que necessita para cumprir sua função pública.

Jacoby (2016, p. 670) ensina que licitação:

> (…) é princípio constitucional, vetor da ação da administração pública que garante aos administrados licitantes a possibilidade de, em condições e tratamentos isonômicos, disputarem entre si a participação nas obras, serviços, compras, alienações, concessões, locações e demais negócios que os órgão e entidades da Administração Pública pretendem efetuar. (grifo nosso).

Vale enfatizar que, sendo a licitação princípio constitucional, eleva-se a sua condição de regra de procedimento, pelo que, quaisquer outro procedimento de exceção precisa estar muito bem justificado.

1.1.3 A Dispensa de Licitação

É importante destacar que para algumas situações, a mesma norma que preconiza a licitação como regra geral, reconhece que ela pode se mostrar ineficaz (Princípio da eficiência)[4] diante de algumas circunstâncias. Nestas situações, o formalismo e o tempo necessário para a realização de uma licitação pode se mostrar desvantajoso e não se prestar para atender aos fins que se planeja atingir. Para estas situações, a lei geral de licitações (Lei Federal n.º 8.666/93) prevê um procedimento conhecido como *Dispensa de Licitação*, relacionando no seu art. 24 um rol de situações nas quais a contratação pode ser realizada sem uma licitação convencional[5], ou seja, dispensando-se a licitação, um elenco que atinge 35 hipóteses (incisos).

4 A Constituição Federal de 1988 dá nova dimensão à administração da coisa pública ao incluir no artigo 37, *caput,* este balizador de gestão, o dever de fazê-lo de forma produtiva, maximizando o rendimento, com menos dispêndios, o Princípio da Eficiência. É o que inferimos do entendimento concordante dos autores portugueses Canotillo e Vital Moreira que enxergam no princípio da boa administração, inserto na carta constitucional daquele país, como sendo vinculados, justamente, à eficiência e congruência. Apud de VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez 2003. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/4369. Acesso em: 21 nov. 2018.

5 BRASIL. Lei Federal n.º 8.666/93. institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1993. Art. 24.

Jorge Ulisses Jacoby (2016) assim comenta sobre a Dispensa de Licitação, a exceção ao princípio da licitação.

> O princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não tem valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico. Assim, em alguns casos previamente estabelecidos pelo legislador, o princípio da licitação cede espaço, por exemplo, ao princípio da economicidade ou ao primado da segurança nacional, ou ainda para garantir o interesse público maior, concernente à necessidade do Estado intervir na economia ou manter atividade ou serviço essencial.[6] (JACOBY 2000, P.670-671)

A dispensa de licitação[7] (ou licitação dispensável) é, pois, uma destas exceções à regra geral. Trata-se de um procedimento alternativo ao procedimento licitatório comum e que atende às formalidades e aos critérios próprios do instituto, conforme o caso específico de cada inciso, seja, por exemplo, para despesas de baixo valor (inc. II) ou para despesas que envolvam comprometimento da segurança nacional (inc. IX) ou mesmo a contratação entre entes da própria administração (inc. VIII), ou ainda, como é o caso do presente estudo, nas situações de emergência, para atendimento de urgência (inc. IV).

1.1.4 A situação de emergência

Nos termos do Decreto n.º 7.257/2010, *Emergências* são eventos anormais que provocam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público. Por outro lado, o mesmo Decreto define que o E*stado de Calamidade Pública* se configura também numa situação anormal, provocada por desastres, mas que causa danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público[8].

Há uma distinção entre '***caso de emergência'*** e '***situação emergencial'***. O primeiro termo define a ocorrência em uma situação restrita a um órgão, instituição ou entidade. O segundo termo deve ser empregado a uma situação mais ampla, uma conjuntura que deve ser reconhecida formalmente pela autoridade competente do governo, através de um comunicado, uma portaria, uma resolução etc.

---

6 JACOBY, J. U. Contratação Direta sem Licitação. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 670 e 671.

7 BRASIL. Lei Federal n.º 8.666/93. institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1993. Art. 24.

8 BRASIL. DF: Presidência da República: Decreto n.º 7.257/ 2010. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública *"Art. 2º. (...) III – situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;" (grifo nosso)*

Ambas as situações podem ser justificativas para a dispensa da licitação prevista na legislação para casos de emergência.

Já o estado de calamidade pública exige reconhecimento formalizado, ou seja, é necessário que o poder público declare o reconhecimento desta condição por Decreto, podendo referir-se a eventos e consequências que, embora possam ser previsíveis, não podem ser evitados (JACOBY, 2016).

Vários fatores podem provocar a emergência de uma situação (ou o estado de calamidade). Eventos meteorológicos anormais, acidentes e outras circunstâncias que possam pôr em risco real e iminente a segurança de pessoas e a integridade de bens, públicos e/ou privados. Esta situação emergencial também pode ser deflagrada por situações como a rescisão de um contrato inesperadamente, um acontecimento motivado por um *fato do príncipe*, *fato da administração* ou outra ocorrência caracterizada pela Teoria da Imprevisão.

1.1.5 O atendimento de urgência

A situação emergencial pode provocar consequências que exigem pronta ação do poder público na forma de atendimentos de urgências, assim entendido, aquelas demandas que impõem uma rápida ação do competente poder público, sob pena de expor ao risco a segurança de pessoas e ensejar potenciais e iminentes prejuízos ao patrimônio público ou privado. A conjuntura deve ser analisada à luz de princípios como o da razoabilidade e proporcionalidade, para que a providência adotada seja a mais adequada à situação presente, de forma que não falte ou sobre recursos necessários, nos quantitativos e prazos estritamente suficientes para debelar ou minimizar as ameaças, enquanto se toma as providências de rotina para regularizar a situação, através de uma licitação, por exemplo. Assim deve ser, porque os procedimentos de exceção, como a dispensa de licitação, representam renúncias de cautelas e rotinas administrativas previstas na legislação, as quais, quando não devidamente utilizadas podem trazer prejuízos ao interesse público e privado, na medida em que não são publicadas previamente e não se submetem ao embate competitivo de um certame licitatório.

Para que a situação emergencial sirva como justificativa adequada para a adoção da dispensa de licitação, devem existir comprovações de fatos que implicam a forte correlação entre este evento (fato emergencial) e a incompatibilidade do tempo[9] que seria necessário para

9 O TCU cientificou quanto à seguinte impropriedade: "[…] duas contratações emergenciais consecutivas, em um lapso de 360 dias, sem que restasse evidenciada a situação adversa dada como emergencial ou de calamidade pública, o que demonstra falta de planejamento da INB para realização de procedimento licitatório e afronta o

a realização de uma licitação convencional (JACOBY, 2016, p. 262), haja vista que o atendimento de urgência exige ação rápida do poder público num nível tal que não se pode esperar as providências de praxe de uma licitação sem colocar pessoas e bens em risco.

Amaral (2007), apud Jacoby (2000, p. 262) ensina que:

> [...] um caso é de 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.[10]

Vê-se que a necessidade devidamente justificada torna-se não só uma justificativa para a utilização de uma alternativa ao princípio constitucional da licitação, mas se impõe como o procedimento mais adequado.

1.1.6 A importância do planejamento

A emergência de que trata a Lei Federal n.º 8.666/93, art. 24, IV possui um vínculo com a imprevisibilidade, (JACOBY, 2016) e não de uma possível inércia administrativa (falta de ação do poder público), ou seja, a emergência que justifica a dispensa de licitação é aquela que emerge não por falta de planejamento, desídia ou má gestão (JACOBY, 2016), mas é a que se impõe sem previsões, criando riscos em potencial para pessoas ou coisas, aliadas a uma requisição de urgência de atendimento (JACOBY, 2016), pelo que, o exíguo tempo de socorro enseja o afastamento do procedimento licitatório, uma vez que uma licitação possui rotinas administrativas longas, que servem para garantir outros interesses e direitos, através de tempo para publicidade e sessões para o embate entre propostas, por exemplo, fazendo da contratação direta (a que se realiza através de dispensa de licitação) o meio mais adequado para a situação emergencial que se apresenta.

No entanto, este pronto atendimento disponibilizado representa, também, uma contratação diferenciada, naturalmente de expectativa mais onerosa, já que é imprevista e exige pronta entrega ou prestação de serviço imediatamente à solicitação. São demandas que devem ser supridas em condições adversas e com padrões e condições de fornecimento ou prestação de serviços diferenciados daqueles que se processam rotineiramente nas atividades normais das

---

disposto no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 […].”BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 027.798/2011-9. Acórdão nº 9364/2012 – 2ª Câmara. Relator: André de Carvalho. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 dez. 2012. Seção 1, p. 295.

10 AMARAL, Antônio Carlos Cintra *apud* FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 49.

empresas. O planejamento da contratação, o tempo estipulado para entrega, a economia de escala[11] ou de escopo[12], a disputa competitiva entre interessados e outros fatores são colocados em segundo plano em prol do atendimento de urgência. É natural, como já dito, que isso tenha a expectativa de uma contratação mais dispendiosa. Mas tudo isto deve ocorrer diante de uma situação que não se pode prever ou que, se previsível, não seja possível calcular as suas consequências, para que a exceção legal das dispensas de licitação por situação emergencial se configure corretamente.

Entretanto, para que se chegue a alguma conclusão quanto ao planejamento adotado, é preciso que se analise todo o contexto. Devem ser analisados todos os fatos que antecederam a situação emergencial, o histórico de suas ocorrências, o grau de sua imprevisibilidade e inevitabilidade, sua potencialidade e as providências que poderiam ter minimizado os riscos que se impôs sobre pessoas e bens. Outro fator importante que também deve ser analisado são os atos ou omissões que podem ter influenciado na conjuntura emergencial pela criação da própria expectativa deste evento de emergência, ainda que tal situação não venha a se concretizar, mas que, por si, ainda que no campo das possibilidades, já é suficiente para criar um cenário que pode causar prejuízos e colocar pessoas e bens em risco.

1.1.7 Medicamentos Excepcionais – conceitos básicos

Segundo a Portaria nº 3619, do ano de 1998, expedida pelo Ministério da Saúde, a terminologia para medicamentos excepcionais, ou de alto custo, ou, ainda, de dispensação em caráter excepcional, são definidos na Política Nacional de Medicamentos como aqueles destinados ao tratamento de "doenças raras, geralmente de custo elevado, cuja dispensação atende a casos específicos"[13].

Acrescenta o Ministério da Saúde, através da Secretaria de Ciência, Tecnologias e Insumos Estratégicos (SCTIE), que:

> medicamento excepcional é aquele utilizado no tratamento de doenças crônicas, consideradas de caráter individual e que, a despeito de atingirem um número reduzido de pessoas, requerem tratamento longo ou até mesmo permanente, com o uso de

[11] Economia de Escala: é aquela em que o aumento na produção reduz o custo médio do produto. Disponível em: https://www.dicionariofinanceiro.com/economia-de-escala/.

[12] Economia de Escopo: se uma mesma empresa produzir conjuntamente dois bens ela terá um custo menor do que se duas empresas produzirem esses dois bens separadamente. Disponível em: https://www.dicionariofinanceiro.com/economia-de-escala/.

[13] BRASIL. Portaria MS nº 3619/ 1998. Institui a Política Nacional de Medicamentos. Brasília: Ministério da Saúde: 1998.

> medicamentos de custos elevados. Por serem, em sua maioria, medicamentos excessivamente onerosos, são também chamados de medicamentos de alto custo[14].

Tratam-se, pois, de medicamentos essenciais, de uso prolongado ou crônico, para uma parcela pequena da população e que, geralmente, tem custo extraordinariamente elevados, tornando-se inacessível para a grande maioria dos pacientes.

Grande parte destes medicamentos não são fornecidos dentro da política de assistência farmacêutica do governo, pelo que, as demandas são objetos de demandas judiciais para que o governo seja obrigado ao fornecimento deles[15].

Ocorre que, praticamente, todas as aquisições destes medicamentos de altos custos são realizadas sem licitações, e isto ocorre ao longo de anos, levantando a questão sobre se este procedimento de dispensa de licitação seria o mais adequado para estas contratações.

1.1.8 O Problema

Por ano, cerca de 1 bilhão de reais são gastos com aquisições de medicamentos excepcionais por dispensa de licitação no Ministério da Saúde. Estas dispensas são fundamentadas na emergência de uma situação que sobrevém por força de um mandado judicial que obriga o poder público a fornecer o medicamento.

O atendimento, então, é formalizado através de uma dispensa de licitação, justificada por uma situação emergencial criada por um mandado judicial, para atendimento de urgência aos pacientes beneficiários da decisão judicial.

No entanto, toda esta situação realmente configura-se como um evento imprevisível ou, pelo menos, poderia ser atenuada? Haveria formas de evitar a quebra da regra geral da licitação?

Por outro lado, pergunta-se, estes processos sem licitação implicam alguma desvantagem ao erário? São eles mais onerosos? Quais as diferenças de valores entre as contratações oriundas de licitações comuns e aquelas que foram viabilizadas por dispensa de

---

14 Ofício específico encaminhado ao GT Saúde (Ofício 159, SCTIE/MS, disponível no CD-ROM GT SAÚDE) apud Dantas, Nara Soares. Medicamentos excepcionais / Nara Soares Dantas, Ramiro Rockenbach da Silva. – Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2006.

15 No dia 22 de maio de 2020, o plenário do STF, julgou que que o Estado não é obrigado a fornecer medicamentos de alto custo solicitados judicialmente, quando não estiverem previstos na relação do Programa de Dispensação de Medicamentos em Caráter Excepcional, do Sistema Único de Saúde (SUS). Em seus votos, os ministros salientaram que, em caráter excepcional, é possível a concessão de medicamentos não registrados na lista da ANVISA. Nesse sentido, fizeram a ponderação entre diversos argumentos, como as garantias constitucionais (entre elas a concretização dos direitos fundamentais, o direito à vida e à dignidade da pessoa humana), o limite do financeiramente possível aos entes federados, tendo em vistas restrições orçamentárias, o desrespeito às filas já existentes e o prejuízo a outros interesses idênticos.

licitação, justificadas em situações emergenciais? Estes dados estão disponíveis para consulta do cidadão?

O poder público teria como planejar melhor estas aquisições de forma a obter melhor rendimento no uso dos recursos públicos? Existem providências que poderiam evitar ou atenuar a alegada emergencialidade na aquisição destes medicamentos? É possível levantar a repercussão financeira e as consequências práticas da adoção da dispensa de licitação em relação à realização de uma licitação?

A partir dessas considerações iniciais, apresentamos o seguinte questionamento: **de que maneira se poderia melhorar a performance gerencial para a aquisição de medicamentos excepcionais?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Foi analisada a relação entre as contratações realizadas através de dispensas de licitação, em situações de emergências, e as contrações oriundas de licitações convencionais para aquisição de medicamentos excepcionais devidas por mandado judicial, no Ministério da Saúde, criticando-as à luz da jurisprudência do TCU sobre as ocorrências de ‘emergências fabricadas’.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificou-se contratações através de processos de dispensa de licitações em situações emergenciais para aquisição dos 10 (dez) medicamentos excepcionais mais requisitados na justiça, no âmbito do Ministério da Saúde, entre 2015 e 2020;
- Selecionou-se aquisições dos mesmos medicamentos excepcionais, mas que foram oriundas de processos licitatórios convencionais;
- Comparou-se os valores contratados através de dispensa de licitação com os valores obtidos em contratações similares através de licitação;
- Procurou-se na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, casos pertinentes à dispensa de licitação, nos quais o caso de emergência suscitado como justificativa foi julgado como ‘emergência fabricada’.

- Avaliar comparativamente o resultado financeiro da gestão das contratações analisadas e os aspectos jurídicos diante da jurisprudência do TCU.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

No encaminhamento deste trabalho, consideramos o poder público em sua atual conjuntura, na forma como se encontra, com a estrutura de que dispõe e com os parâmetros legais que regem sua atuação no período pesquisado. Passamos a definir o instituto da dispensa de licitação e o seu uso nas demandas de emergência. Evidenciamos suas causas, suas consequências e os limites definidos em lei. Analisamos a utilização deste instituto para a aquisição dos 10 (dez) medicamentos excepcionais mais frequentemente adquiridos pelo Ministério da Saúde, devido a mandados judiciais. Nesse sentido, comparamos os valores destas contratações com a contratação dos mesmos objetos que foram viabilizados através de licitações, a fim de observar se existe uma relação entre estes procedimentos, ou seja, entre o que se contrata por dispensa de licitação e o que se contrata por licitação, cotejando essas contratações com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre dispensa de licitação fundamentada em situação de emergência, com foco naqueles casos em que a Corte considerou que se tratava de 'emergência fabricada'.

2.1 TIPO DE PESQUISA

Esta pesquisa pode ser classificada segundo critérios adotados por Gil (2010) como pertencente a área das Ciências Sociais. Já quanto à finalidade é pesquisa aplicada.

Segundo seus objetivos gerais, pode ser classificada como exploratória, pois tem como propósito tornar um problema mais explícito, mas também pode ser classificada como descritiva, pois procura evidenciar possíveis relações entre o instituto da dispensa de licitação em situação de emergência e as contrações similares ocorridas através de licitação convencional.

Quanto aos métodos adotados, é relevante saber como os dados foram obtidos, dessa forma, segundo a natureza dos dados desta pesquisa é documental.

Esta pesquisa possui, então, um caráter quantitativo (Gil (1999); Severino (2007)), uma vez que, de acordo com Fonseca (2002, p.20), quando os seus resultados podem ser calculados eles são quantificados.

A pesquisa aborda a análise das contratações viabilizadas através da dispensa da licitação, fundamentadas na emergência de uma situação que cria demandas de atendimento de urgência, uma vez que vem a colocar em risco pessoas e bens públicos ou privados, conforme previsto na legislação[16], comparando-as com as contratações oriundas de licitação, à luz de jurisprudência do TCU.

Considerando que o "método científico" é um sistema aberto, sujeito às mudanças atreladas à cultura de cada época e área do conhecimento na qual o problema esteja sendo investigado (Brennand, 2012), as conclusões foram buscadas, porém, com a consciência de que o conhecimento científico jamais atinge uma verdade objetiva, absoluta (POPPER (1980); BACHELARD (1978) apud BRENAND; MEDEIROS; FIGUEIREDO, 2012), sendo passível de superação desta conclusão obtida por outra, seja por mudança nas considerações do método de pesquisa utilizado, mudança na perspectiva de onde era observado seja pela evolução nas ferramentas e demais recursos utilizados na pesquisa.

Segundo Brennand (2012), a verdade é um produto do conhecimento, entretanto, a construção de verdades (ciência) gera incertezas generalizadas, dúvidas em despertar. O referido autor lembra, ainda, que Japiassu (1979) citou Popper afirmando que o que caracteriza o método científico é, justamente, o desejo de expor deliberadamente as teorias ao crivo da refutação.

Este trabalho teve como foco a análise dos processos administrativos que registram os fatos, procedimentos e documentos de licitações e de procedimentos de dispensa de licitação justificadas em caso de emergência, foi realizado um levantamento dos fatores que ensejaram a situação emergencial, os valores contratados e as demandas atendidas por seu objeto.

Esta pesquisa objetiva desenvolver uma pesquisa exploratória e descritiva de caráter documental.

Na perspectiva dos critérios de Vergara (2007), consideremos os fins e os meios que objetivam este trabalho.

A finalidade da pesquisa é descritiva com a proposta de aprofundar conhecimentos sobre a relação entre a realização da despesa pública e a sua gestão, em processos que são viabilizados

16 BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. institui normas para licitações e contratos da Administração Pública: *"**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;"*

pelo instituto da dispensa de licitação, em casos de emergência e aqueles que se submeteram ao procedimento normal de licitação.

Os meios para o atingir esses fins se desenvolveram através de busca de dados arquivados em sistemas de governo e portais de transparência, levantamento da bibliografia relacionada à gestão pública, julgados do tema e obras doutrinárias, aliados à pesquisa documental da legislação pertinente, em especial a Constituição Federal e as leis n.º 8.666/93 (lei geral de licitações) e vários Projetos de Leis que visam criar a nova lei de licitação, atualmente em tramitação no Congressos Nacional, sempre mantendo o foco no levantamento de dados para compreender a relação entre a adoção do procedimento da dispensa de licitação em casos emergenciais e nas contratações oriundas de processos de licitações convencionais.

A revisão bibliográfica percorre uma ampla doutrina consolidada sobre o tema, que aborda a temática da licitação e o caso de sua dispensa em casos de emergência, explorando também a jurisprudência sobre casos de desaprovação de procedimentos de dispensa de licitação por Tribunais de Contas, confirmados pelo julgamento em sede do Poder Judiciário.

A pesquisa bibliográfica e documental também examinou revistas, sites, consultorias, teses e materiais disponibilizados na internet, bem como demais documentos que serviram de fundamentação teórica sobre o tema em pesquisa e que também, segundo Gil (2010), identifiquem o estágio em que se encontra os conhecimentos referentes ao tema.

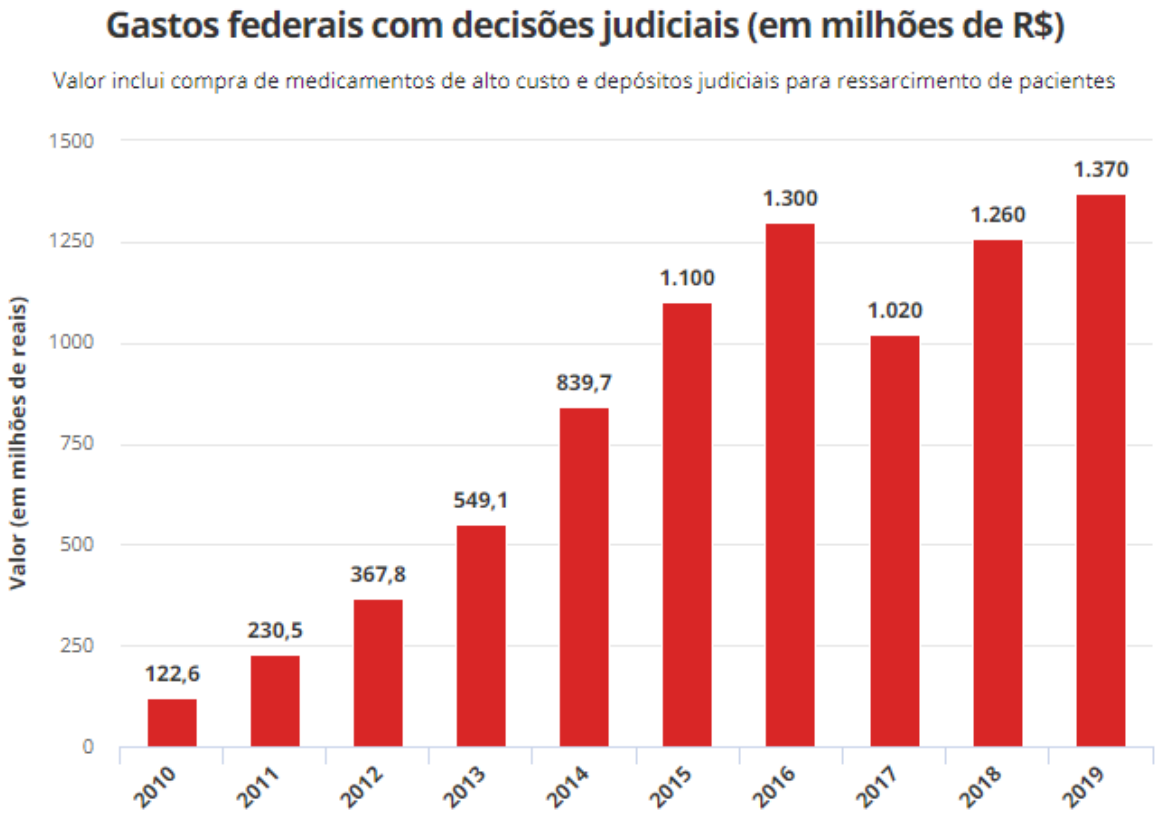
O trabalho também foi desenvolvido, principalmente, em documentos, configurando-se, portanto, numa pesquisa documental, materializados em registros de processos administrativos em sistema informatizado, pelos quais foram viabilizadas despesas através de dispensa de licitação, comparando-os com contratações viabilizadas por licitações, arquivadas nos registros virtuais do governo federal.

2.2 UNIVERSO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada em processos de dispensa de licitação que envolvem os 10 (dez) medicamentos excepcionais mais requisitados judicialmente e que são adquiridos pelo Ministério da Saúde, os quais importam em uma despesa de cerca de R$ 1,3 bilhão (um bilhão e trezentos milhões de reais), por ano[17]. Despesa que vem crescendo a cada ano e não inclui os medicamentos que são fornecidos pelo governo federal. Referem-se apenas àqueles que são requisitados mediante demandas judiciais.

[17] Fonte: Ministério da Saúde.

Figura 1 – Evolução anual dos gastos com medicamentos de alto custo



Fonte: G1 (15 set. 2020)[18].

Os dados foram coletados no período de tempo compreendido entre os anos de 2015 e 2020, de forma a aproximá-lo da atualidade, tornando a pesquisa mais relevante.

Também, buscamos valores de referência nos registros do governo federal entre os anos de 2011 e 2020, em qualquer dos seus órgãos, desta feita, oriundos de aquisições de medicamentos excepcionais através de processos licitatórios, de forma a criar meios de comparação entre os valores e os resultados das aquisições.

2.3 AMOSTRA

O critério para formação da amostra foi retirar dados em processos administrativos concluídos e arquivados em sistemas informatizados do governo federal, os quais dizem

[18] Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/11/stf-julga-se-governo-e-obrigado-a-fornecer-remedios-caros-a-quem-nao-pode-pagar.ghtml. Acesso em: 15 set. 2020.

respeito a aquisição dos 10 (dez) medicamentos excepcionais mais frequentemente adquiridos para atender demandas devidas a mandados judiciais, tanto por dispensa de licitação como através de procedimentos licitatórios[19].

A definição do quantitativo de processos de compras analisados se baseou no tamanho necessário para fazê-la representativa. Buscamos analisar uma quantidade de aquisições que representaram as contratações através de dispensa de licitação para atendimentos de urgência na aquisição de medicamentos excepcionais. Estipulamos um volume que representa quase a totalidade dos valores e processos totais das despesas efetivamente realizadas, ou seja, amostra que representa quase a totalidade do universo.

No quadro abaixo, resumimos os dados sobre os medicamentos pesquisados, os valores da despesa anual, a indicação de tratamento e o respectivo código do objeto, no sistema de contratação do governo federal.

Quadro 1 – Relação dos 10 medicamentos excepcionais mais requisitados por via judicial

Medicamento	Nome comercial	Gasto anual	Indicação	Cód. do objeto
Cisteamina/mercaptamina	Procysby	6,06 milhões	Cistinose nefropática	433.036
Atalureno	Translarna	45,4 milhões	Distrofia muscular de Duchene	433.073
Pirfenidona	Pirfenex	170,5 mil	Fibrose pulmonar idiopática	434.252
Galsulfase	Naglazyme	127,1 milhões	Reposição enzimática	330.537
Elosulfase	Vimizim	94 milhões	Mucopolissacaridose tipo IVA	428.790
Cinalcalcete	Mimpara	455 mil	Hiperparatiroidismo secundário associado a doença grave do rim	304.788
Eculizumab	Soliris	613 milhões	HPN e SHUA	368.694
Abiraterona	Zytiga	1,3 milhões	Câncer de próstata avançado c/ metástase	412.776
Alfagalsidade	Replagal	70,5 milhões	Doença de Fabry	349.794
Gabapentina	Gabapentina	21,7 mil	Dor crônica	268.107

Legenda: Cód. = Código

Também sobre estes medicamentos, pesquisamos os valores das propostas dos maiores processos licitatórios para aquisição dos mesmos fármacos, em qualquer órgão federal e em outros sistemas de referências de preços, portais de transparência e também contratos firmados com pessoas jurídicas e até com pessoas físicas, de forma a ser viável o levantamento de preços que possam servir de comparativo com aqueles contratados através de dispensa de licitação,

[19] Fonte: Ministério da Saúde.

abrindo o período para obtenção de preços de referência entre os anos de 2011 e 2020, para tentar obter registros e dados.

A análise destas amostras se deu pela comparação entre os dois valores das contratações, um advindo da dispensa de licitação e outro sendo aquele valor que se obteve através de processos licitatórios comuns (aqueles que não dispensaram a licitação).

Quando não houve licitação realizada ou quando a licitação não resultou em uma proposta válida, buscamos valores de contratações em outros procedimentos como no Sistema de Registro de Preços de instituições públicas, Portais de Transparência de governos estaduais, Sistemas de informações de Tribunais de Contas e portais de informações como o LEMA/UFPB, SAGRES/TCE-PB, ComprasNet (Governo Federal), Preço da Hora (Governo da Paraíba/TCE-PB/UFPB), Preço de Referência (Gov. da PB, UFPB e TCE-PB).

2.4 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados levantados foram organizados e analisados quanto ao seu contexto, recorrência e fatores que causaram ou agravaram o caso de emergência.

Quanto ao valor envolvido, os dados foram cotejados por comparação, conforme os valores que procederam de processos que foram viabilizados por licitação ou que foram executados utilizando-se do procedimento da dispensa de licitação, considerando, para este trabalho, um evento relevante aquele que apresente uma diferença de valor superior a 15%, baseando-se nas considerações da Instrução Normativa nº 73/2020[20], haja vista a relevância dos altos valores envolvidos.

Os valores foram comparados, fazendo-se as devidas correções monetárias ou conjecturais (quando necessário), utilizando-se do câmbio da época, já que são medicamentos importados, de forma que a comparação possa levar a conclusões sobre a diferença de valor entre os dois procedimentos, para que se pudéssemos tirar conclusões sobre os motivos que implicaram ou não maior gasto para o erário, considerados o custo da oportunidade, da demanda de pronto atendimento e da disponibilidade de estrutura e serviços envolvidos. Foram verificados, também, a ocorrência de aplicação de técnicas de gestão adequadas e o custo

---

[20] BRASIL. Instrução Normativa nº 73. Brasília, DF: Ministério da Economia: 2020.
"*Art. 10.*
(...)
§2º O preço máximo poderá ser definido a partir do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada.
§3º O percentual de que trata o § 2º deve ser definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço."

relacionado aos dois tipos de procedimento, ou seja, procuramos saber é se há diferenças de valores entre os contratos formalizados por dispensa de licitação e aqueles que foram formalizados através de licitações, buscamos evidências que explicassem as diferenças eventualmente encontradas, à luz das boas práticas de gestão pública.

Buscamos o diagnóstico da deficiência ou eficiência na gestão dos recursos aplicados, de forma que pudéssemos estabelecer relações entre os resultados alcançados na administração dos recursos público e a técnica da gestão pública, aferidos pela diferença de valores alcançados entre os dois procedimentos, o da dispensa de licitação e o do certamente licitatório.

Também foi feita uma análise da situação emergencial suscitada nas dispensas para aquisição desses medicamentos em relação à jurisprudência do TCU sobre os casos de emergência que não servem para afastar o procedimento da licitação, ou seja, uma situação emergencial que não respalda o afastamento do procedimento licitatório, o que a jurisprudência daquela Corte chama de ‘emergência fabricada’.

3 A GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

3.1 O PODER PÚBLICO, FORMAS DE ATUAÇÃO E LIMITAÇÕES

O poder público brasileiro é composto de um sistema de instituições, distribuído em três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) conforme propôs Montesquieu[21], na sua teoria dos três poderes. Estes poderes são independentes na execução de funções específicas, possuindo autonomia financeira e administrativa no âmbito de cada poder.

A maior parte das ações de governo estão sob a responsabilidade do Poder Executivo de cada um dos entes políticos, seja na União, seja dos governos estaduais e do Distrito Federal, ou seja, dos governos municipais.

Sua atuação ocorre discricionariamente dentro de limites fixados pela lei, seja quanto ao campo de atuação de cada ente, seja quanto às responsabilidades que lhes cabem e quanto às formas pelas quais pode agir.

Todo o arcabouço da legislação que rege esta ação do poder público, chamado Direito Administrativo, não está sob uma mesma codificação, ou seja, o conjunto de leis que tratam da ação administrativa não está colecionada num único código de leis, a exemplo do que ocorre com o Código Penal, com o Código de Trânsito entre outros, estando, no entanto, dispersa em diversas leis, decretos etc., mas todos eles regidos por Princípios Administrativos.

Entre os princípios mais importantes, temos os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, não deixando de registrar o princípio da licitação[22].

Pelo *Princípio da Legalidade* a Administração tem a legislação como a única referência de legitimidade de sua ação, ou seja, enquanto a iniciativa privada tem a liberdade de empreender tudo que a lei não proíba, o poder público apenas pode fazer aquilo que já está previamente previsto na legislação.

O *Princípio da Impessoalidade* se dá pela administração ao tratar os assuntos públicos de forma impessoal, implementando um tratamento igualitário, que não faça distinção entre pessoas, interesses ou origens, reforçando o que a própria Constituição Federal (1988)

---

21 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O Espírito da Leis. Apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. - (Paidéia).

22 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".*

determina no artigo quinto, enunciando que "*todos são iguais perante a lei*". Tal Princípio também encontra ressonância no chamado Princípio da Isonomia (igualdade entre os licitantes), conforme destaca Dallari[23].

O *Princípio da Moralidade* visa impor à Administração a observação dos valores morais que podem ser extraídos do conjunto da legislação brasileira.

O *Princípio da Publicidade* garante a transparência e o acesso às ações da Administração. Trata-se, também, de uma prestação de contas, na medida em que a sociedade pode acompanhar os gastos e as atividades de gestão. Merece destaque a Lei n.º 12.257 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

E o *Princípio da Eficiência* impõe o dever de uma gestão pública que produza um resultado eficaz através de um processo eficiente, ou seja, um serviço público de excelência, com a utilização suficiente de recursos públicos, de forma sustentável e com economicidade.

O *Princípio da Licitação* é constitucional, uma vez que a base do Direito Administrativo está na Constituição Federal (Di Pietro, 2018) e, por isso, é do texto constitucional que se extrai aquilo que vem a ser conhecido como o *Princípio da Licitação,* pelo qual o poder público é obrigado a utilizar a licitação para efetuar as contrações de que precisa[24].

A gestão dos recursos públicos possui uma parcela gigantesca de gestão da realização de despesas, e esta passa por processos que a legalizam, seja para realização de licitações seja para executar contratações a partir de procedimentos que dispensam esta licitação. Este trabalho, em especial, focou na análise comparativa, a partir dos valores de contratação, entre o resultado da gestão dos recursos em situações emergenciais e, por outro lado, em situações nas quais a licitação foi possível, porque não havia empecilho à sua eficácia, assim, analisamos a pertinência da justificativa pela situação emergencial à luz da jurisprudência do TCU sobre o assunto "emergência fabricada".

3.2 A GESTÃO PÚBLICA

Constata Augustinho Paludo (2013) que fatores como o avanço das democracias e a globalização, viabilizada pelos modernos meios de comunicação e transporte e as inovações

---

23 Dallari, Adilson Abreu. *Aspectos Jurídicos da Licitação*. 4ª ed.. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 32.

24 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. "*art. 37: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*"

tecnológicas, impuseram uma decisão crucial tanto para as organizações privadas quanto para as organizações públicas: implementar as mudanças necessárias para se adaptar a esses novos fatores ou isolar-se em seus governos/ nações/ nichos/ mercados por um tempo e correr o risco de autodestruição.

Um cidadão melhor informado traduz-se em um usuário/ contribuinte/ consumidor mais exigente, que compara resultados e é consciente dos seus direitos por melhores produtos e prestação de serviços oriundos de qualquer organização, pública ou privada.

Para atender a esse novo cidadão, que exige preços menores, eficiência e a correta aplicação de impostos, surge a necessidade por processos mais eficientes e otimizados que resultem em produtos/ serviços de boa qualidade que cheguem a todos que precisam, com um custo cada vez mais enxuto, que implementam forte diminuição das margens de perdas admitidas por uma economia mais desafiante. É por isso que a administração pública e a administração privada passaram a ter muitas características em comum.

As técnicas de planejamento, as novas técnicas de gestão, de controle e avaliação de resultados e desempenho, bem como os procedimentos nas áreas contábeis e de gestão de pessoas (recursos humanos) são alguns pontos de convergência entre as administrações pública e a privada.

Porém, em que pese esta convergência, a realização das despesas ocorre de forma bem diferente entre estes dois entes, o público e o privado. No entanto, vale fazer esta reflexão comparativa, porque considerando que se por um lado, (o público) busca mais os interesses sociais, por outro, (o privado) busca mais eficiência no uso dos seus recursos disponíveis.

Paludo (2013) relaciona algumas características que diferenciam estes dois tipos de administração, entre elas:

- A gestão de um governo visa mais o bem-estar da coletividade, enquanto a iniciativa privada visa mais o lucro financeiro;
- Os princípios constitucionais que obrigam a administração privada[25] não vinculam a administração privada, destacando que o poder público pode fazer apenas o que está na lei (Princípio da Legalidade), enquanto a iniciativa privada pode fazer tudo que a lei não proíbe;

25 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. "*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*"

- A administração pública sofre uma amenização da pressão competitiva, pois, normalmente exerce atividades monopolistas;
- O governo serve à sociedade, as empresas servem a interesses limitados;
- A ação da gestão pública é complexa e superdimensionada quando comparada à da iniciativa privada, que tem mais autonomia e flexibilidade em sua gestão;
- As atividades dos governos sempre devem ter publicidade para serem válidos e, também, são alvo de muito interesse da mídia e da crítica em geral. As organizações privadas executam suas atividades com menos exposições;
- Os governos podem agir sobre o poder da coação, conferido pela sua condição de representação política.

Um grande diferencial entre os dois tipos de administração é quanto a aferição da eficiência e eficácia. Enquanto as entidades públicas medem estes critérios pelo nível de atendimento das necessidades do cidadão, na iniciativa privada, esta mensuração é percebida pelo aumento das receitas, pela redução das despesas, maiores margens de lucratividade ou pela expansão no mercado.

A forma de controle a que se submete cada tipo de gestão também é divergente, estando a gestão pública sob o controle de instituições criadas por lei com esta finalidade, enquanto a gestão privada submete-se a alguns órgãos de controle de governo, quanto às obrigações fiscais, trabalhistas e outras pertinentes à área de atuação, e, também, às leis do livre mercado.

A gestão privada possui uma cúpula mais estável e uma base mais instável, pois seus colaboradores podem ser demitidos ou substituídos se assim a cúpula achar necessário ou o próprio colaborador resolver mudar de empresa. Já a gestão pública pode sofrer grande mudanças em sua alta administração a cada alteração no panorama político em vigor ou a medida que os mandatos expiram, em curto espaço de tempo, enquanto a base é mais estável pois seus colaboradores, na maioria, são concursados.

Por todas as principais diferenças apresentadas, não obstante existem mais pontos de convergência, a gestão pública não pode adotar as técnicas reconhecidamente válidas que se aplicam na iniciativa privada sem antes promover uma adaptação, colocando o interesse público e o atendimento das necessidades da sociedade como seu foco principal.

Esta diferença possui forte influência, especialmente, sobre o planejamento da gestão pública, a longo prazo, principalmente, por causa das mudanças de gestores em curto prazo, às vezes provocando guinadas de 180º no viés administrativo da instituição, conforme o

direcionamento político em cada situação, tanto no micro quanto no macro cenário nacional ou mesmo internacional.

Uma grande tendência da gestão pública atualmente é aderir aos preceitos da *Escola de Planejamento*, descrita no livro *Safari de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*[26]. Porém, é neste verdadeiro calcanhar de Aquiles que a gestão pública carece de meios para implementar ações planejadas que percorram longos períodos, abrangendo governos que se sucedem. Este planejamento é o que pode evitar a ocorrências de situações inesperadas ou a cadência de fatores que provoquem a emergência de uma situação que venha a exigir um atendimento de urgência por parte do poder público ou a insuficiência orçamentária para o enfrentamento de dificuldades da rotina cotidiana.

Ademais, em que pese a forte procura pelo planejamento estratégico nas instituições públicas que procuram dar previsibilidade e melhor preparar suas gestões, há que se considerar que o planejamento estratégico também vem a ter sua vulnerabilidade, mais especificamente, no que se refere à adaptabilidade do planejamento diante das mutações dos cenários que se sucedem normalmente, pelo que, imagine-se, maior vulnerabilidade ainda frente às situações emergenciais, por serem imprevisíveis, às vezes inevitáveis, e de consequências que podem demandar rápida intervenção para salvaguardar a integridade de pessoas e segurança de bens.

Por outro lado, coerente com esta evolução do *Planejamento Estratégico*, Paludo (2013) observa que a Gestão Pública também evoluiu, emergindo a concepção gerencial da gestão, preservando alguns pressupostos da administração pública burocrática (como a admissão sob rígidos critérios de mérito, estrutura de remuneração, carreiras, avaliação de desempenho e treinamento sistemático), mas promovendo uma diferença fundamental: basear-se nos resultados e não mais nos processos, tudo, claro, respeitadas as customizações necessárias para adoção na gestão pública.

Nesse novo cenário, o planejamento possui os mesmos fins (definir objetivos da gestão e os meios necessários para atingi-los) e deve se estender para todas as funções e ações da instituição, nas esferas estratégicas, táticas e operacionais (PALUDO; PROCOPIUK, 2011). Deve ficar bem entendido que, no nosso estudo, os meios necessários para atingir os objetivos são aqueles que otimizam os recursos públicos. Esta avaliação, diante de uma situação emergencial que poderia ser evitada ou amenizada, foi realizada através da comparação dos contratos obtidos por uma licitação convencional e outros contratos oriundos de um

26 MINTZBERG, Henry. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico* / Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph lampe. Tradução: Lene Belon Ribeiro: revisão técnica: Carlos Alberto Vargas Rossi – 2 ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010. 392 p.

procedimento de Dispensa de Licitação. A análise buscará relações entre estas contratações para tirar conclusões acerca do planejamento dos gastos na gestão dos recursos públicos.

Atualmente, é majoritário o entendimento pela separação do planejamento em 3 níveis estratificados denominados planejamento estratégico, planejamento tático e planejamento operacional.

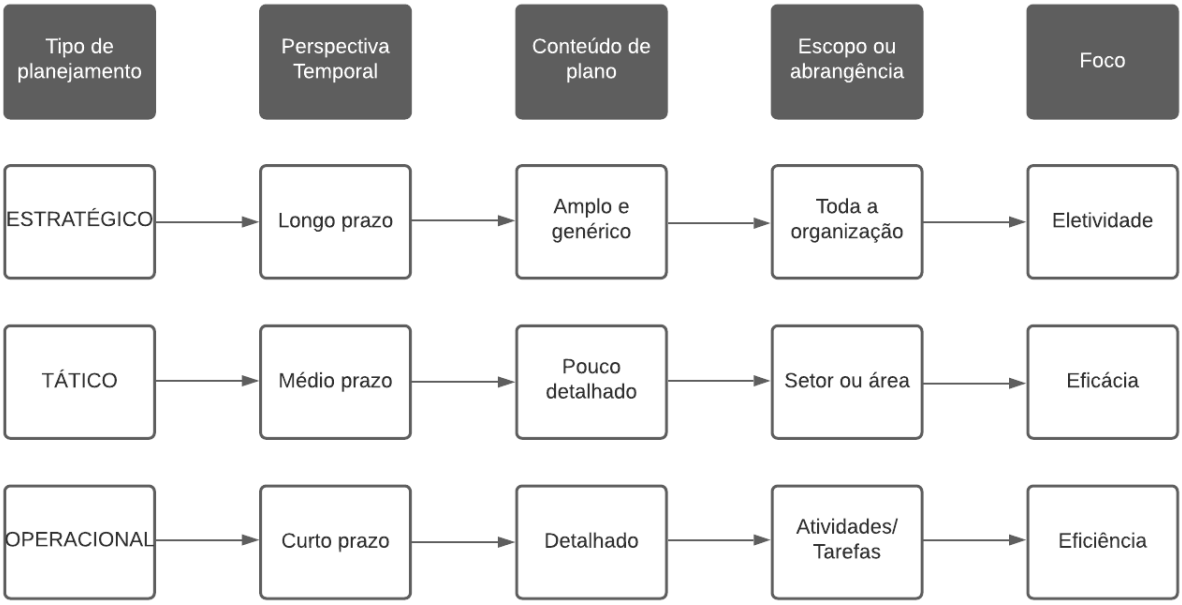
Ao nível estratégico atribui-se as responsabilidades dos presidentes, sócios e diretores, que no setor público, são equivalentes aos chefes de poderes, secretários de estado/município e correspondentes diretores. Diz respeito à análise de pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças de que dispõe a instituição, para planejar o que fazer e quando para o atingimento dos objetivos institucionais. É onde se concebe o *Planejamento Estratégico*.

Já o nível tático, deve estar sob o comando dos gerentes, coordenadores, encarregados etc. Neste nível, é definido onde as ações irão ocorrer e de que forma serão implementados. Tem por objetivo transmitir as estratégias traçadas, coordenando ações para o atingimento das metas e alcance dos objetivos institucionais. É um nível muito ligado à atividade gerencial de comando e à realização de um *Plano Tático*.

No nível operacional, o trabalho é realizado pelos analistas, assistentes, assessores, executores e demais auxiliares que, efetivamente, realizam as tarefas específicas programadas num *Plano de Ação*.

Na figura 2, resume-se, conforme o nível de planejamento, a respectiva perspectiva temporal, a expectativa de conteúdo do plano, seu escopo e abrangência e o seu foco principal (Figura 1) (PALUDO; PROCOPIUK, 2011, p. 255).

Figura 2 – Níveis de planejamento e suas características



Fonte: Paludo e procopiuk. (2011) *apud* Paludo (2013).

Ocorre que é da sinergia entre estes níveis de planejamento que deve resultar as ações de estudos, projetos, investimentos, comunicação e implementação de atividades que otimizem a aplicação dos recursos disponíveis e a realização dos objetivos institucionais.

3.3 O PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

Dentro do que se pode obter de benefícios ao comparar os resultados obtidos entre a gestão pública e a gestão privada, percebe-se que o planejamento na Administração Pública possui diferenças bem radicais, haja vista as diferenças e finalidades que existem entre elas. No entanto, apresenta convergências também, pois muitas destas técnicas da boa e adequada gestão se mostram aplicáveis e são muito úteis para ambas naturezas administrativas.

Muitos são os fatores que levam a uma inadequada tomada de decisões ou, até mesmo, ensejam a omissão, ausência de qualquer decisão da autoridade competente, trazendo prejuízos e ensejando cenários ainda piores do que aqueles que adviriam de uma decisão mal tomada, como é o caso quando se enfrenta a emergência de uma situação que cria riscos sociais e exigem uma ação dos administradores.

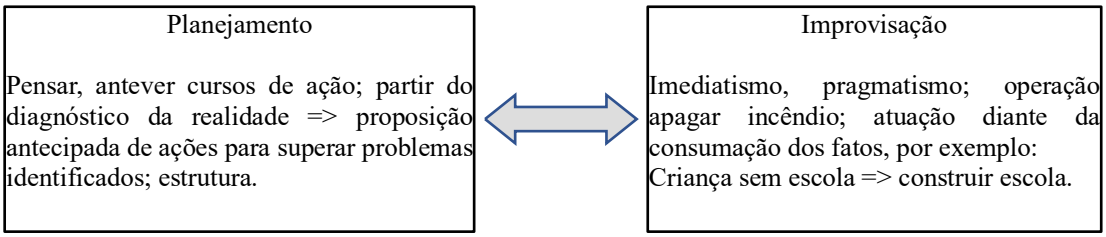
Várias são as causas que dificultam, diminuem a eficácia ou induzem ao insucesso dos planos de ação nos governos. Carvalho (1978 apud Santos, 2014, p. 23), diz que:

> (…) a falta de recursos humanos preparados para decisões de médio e longo prazos, a instabilidade política gerada pelas acirradas contradições de interesses, a visão imediatista dos governantes, a escassa visão política dos técnicos de planejamento e o burocratismo dos sistemas administrativos, somados à rigidez das formulações teóricas para implantação do processo de planejamento, contribuíram para o insucesso das gestões públicas baseadas em planos de ação. (grifos nossos).

O mesmo autor constata a crescente introdução de critérios científicos no processo de tomada de decisões governamentais, para que o planejamento atinja seu objetivo, qual seja, definição de objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, evitando a improvisação no cotidiano e, pior, em situações que surgem inesperadamente e possuem consequências relevantes para a segurança de pessoas e o patrimônio público ou privado.

Freitas (1980), traça um paralelo entre a gestão planejada e a ação de improviso.

Figura 3 – comparativo entre a gestão planejada e a ação de improviso



Fonte: Freitas (1980)

O devido planejamento busca equilibrar três dimensões (SANTOS, 2014):

1) Os objetivos da instituição;

2) Os recursos financeiros e orçamentários disponíveis para a instituição;

3) A estrutura organizacional de que dispõe a organização, com seus recursos humanos e materiais.

Todos estes fatores devem estar concatenados de tal forma que os objetivos institucionais se mostrem viáveis, que estejam dentro das possibilidades financeiras e sejam compatíveis com o aproveitamento da estrutura disponível, inclusive para enfrentar situações imprevisíveis, para as quais as salvaguardas e os protocolos de prevenção e de ação devem estar também planejados.

Porém, planejar também envolve os desafios inerentes e proporcionais às mudanças que promovem na forma de gestão e nas inovações que pretendem se implantar. A máquina administrativa, a cultura e o ambiente político, administrativo e social da instituição (Santos, 2014) promovem uma inércia que tenta manter o *status quo* de cada uma destas áreas.

O autor lembra que a Constituição brasileira de 1988 aliou o orçamento público ao planejamento (SANTOS, 2014) e evidenciou instrumentos de planejamento como o *Plano Plurianual* (PPA)[27], a *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO)[28] e a *Lei Orçamentária Anual* (LOA)[29].

Os enfrentamentos dos casos de emergência devem ser feitos por políticas de governo, planejadas na forma e na proporção e os riscos potenciais exigem, além disso, devem ser baseados em dados históricos, que indiquem que podem efetivamente se concretizar no cotidiano social.

Estas políticas de governo são realizadas através de *Programas*. Santos diz que estes *Programas* estão intimamente ligados à identificação e à solução de problemas ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. Portanto, ele define *Programa* como:

> O instrumento de organização da atuação governamental, o qual articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum pré-estabelecido, mensurado por indicadores divulgados no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. (grifo nosso). (BRASIL, 2011, p. 14 apud SANTOS, 2014).

Nestes programas, as ações dividem-se em projetos (operações num período que resultam num produto), atividade (operações realizadas contínua e permanentemente) e operações especiais (ações que não resultam em produto, não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços) (BRASIL, 2011, p. 14 apud SANTOS, 2014).

São estes elementos formais que vão estruturando um adequado planejamento, tanto para que o governo atue nas atividades normais da rotina administrativa (atividades essenciais, manutenção da máquina administrativa etc.) quanto, para que possam fazer investimentos que sejam necessários na infraestrutura como obras de engenharia, aquisição de bens entre outros, como, ainda mais, para implementar ações definidas em protocolos preventivos para enfrentamento de situações emergenciais.

É importante destacar alguns dos tipos de planejamento mais conhecidos como o *Planejamento Tradicional*, o *Planejamento Estratégico* e o *Planejamento Estratégico Situacional* (PES).

---

27 PPA – Plano Plurianual: Evidencia programas de trabalho para quatro anos. Traça diretrizes, objetivos e metas.

28 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Anualmente orienta a elaboração e a execução do orçamento. Define quais os programas do PPA terão prioridade na execução orçamentária.

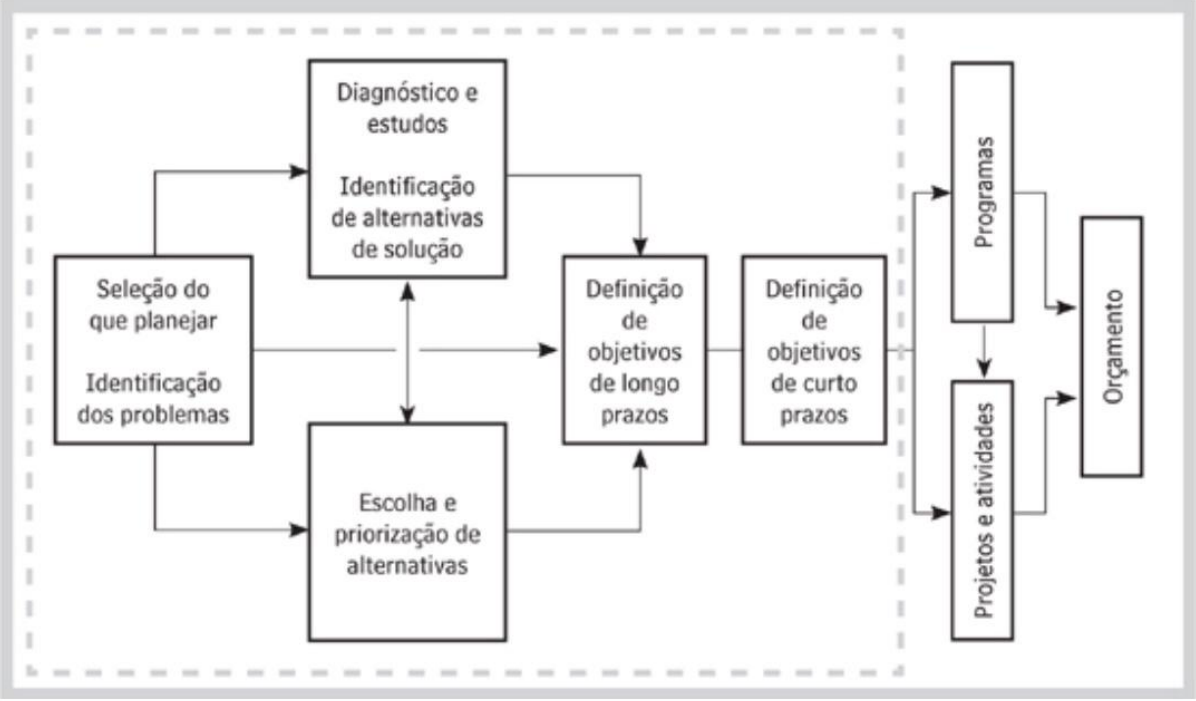
29 LOA – Lei Orçamentária Anual. Anualmente viabiliza o plano de governo. Aloca recursos para as ações (projetos, atividades e operações especiais).

3.3.1 O Planejamento tradicional

O *Planejamento Tradicional* é elaborado de forma inflexível, é um modelo estático que não considera a dinâmica do meio em que a organização está inserida e os respectivos desafios e necessidades de adaptações (Santos, 2014). Dessa forma, especialmente para situações emergenciais, a situação exige que seja feita de forma mais elaborada, portanto, protocolos que sejam eficazes para as ações sobre fatos imprevisíveis.

Abaixo, uma figura elaborada por Santos, através da qual, podemos observar um detalhamento das etapas de um planejamento tradicional.

Figura 4 – Planejamento Tradicional



Fonte: Santos (2014).

Este foi, durante muito tempo, o tipo de planejamento mais comumente utilizado, senão a única referência para a maioria dos planejadores, ensejando uma abordagem inflexível para as situações inesperadas.

3.3.2 O Planejamento Estratégico

Um dos modelos de planejamento mais conhecido atualmente foi concebido na década de 70, o *Planejamento Estratégico*. Por ele, as estratégias são atribuídas a planejadores altamente qualificados, gerando a chamada "*administração estratégica*" e, em no entorno do tema, uma gama de consultorias, cursos e conferências sobre o tema (MINTZBERG, 2010).

Diversos são os modelos de *Planejamento Estratégico*, porém mantendo as mesmas idéias básicas:

1) Fixação de objetivos no início;

2) Elaboração de orçamentos; e

3) Planos operacionais.

No entanto, sobre a eficácia do planejamento estratégico, Mintzberg (2010) diz que a metodologia foi pregada com muito fervor e pouco foi feito em pesquisa para aferir seus resultados.

Ademais, não obstante tão propaladas vantagens da adoção do *Planejamento Estratégico*, no livro *Safari de Estratégias*[30], há uma forte crítica a esse tipo de planejamento no capítulo da '*escola do planejamento*'. Ocorre que a fixação de objetivos e metas acompanhados pela elaboração de orçamentos inflexíveis distanciam o planejamento da realidade, realidade naturalmente mutável, exigindo adaptações no curso da execução do percurso planejado para a organização. Tal constatação torna-se particularmente danosa quando uma situação inesperada emerge de alteração nos contextos econômicos, políticos, sociais etc, que venham a exigir uma ação rápida, de urgência, para salvaguardar interesses sociais, coletivos e garantir a segurança de bens.

Alguns avanços aproximaram mais o *Planejamento Estratégico* de resultados relevantes, pois a fixação de alguns objetivos pode levar a atingir finalidades que não se mostram importantes num futuro próximo, mas que se revelam fundamentais a longo prazo. Trata-se do que se chama *Planejamento de Cenários* (que considera a dinâmica social, as questões econômicas, políticas e tecnológicas), as opções reais (que não considera apenas as planejadas) e controle estratégico. Estas são algumas das mais novas premissas para um planejamento mais pragmático e eficiente.

30 MINTZBERG, Henry. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico / Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph lampe. Tradução: Lene Belon Ribeiro: revisão técnica: Carlos Alberto Vargas Rossi – 2 ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010.

Considerando o foco e a obstinação com que os administradores adotaram o *Planejamento Estratégico*, muito focado no cumprimento das estratégias do próprio planejamento, vale enfatizar que, o mais importante é o atingimento dos objetivos institucionais, não o planejamento em si e a precisão que este planejamento alcançou.

Embora consagradas, eficientes e amplamente adotadas na gestão privada, as técnicas de planejamento devem ser testadas e adaptadas para serem implementadas na gestão pública.

Ocorre, como já dito, que foi na década de 70 que houve um enaltecimento, tanto no meio acadêmico quanto nos meios de publicidade de assuntos de negócios, das virtudes do "*Planejamento Estratégico*" (MINTZBERG, 2010). Esta escola surgiu um pouco antes, por volta de 1965, ela tem como sua obra mais influente o livro *Corporate Strategy*, de H. Igor Ansoff, considerado o pai da gestão estratégica. Ele produziu esta obra de referência sob influência das ideias de Peter Drucker e Alfred D. Chandler.

Diante de inúmeros modelos de planejamento estratégico, pode-se dizer que são reduzíveis a uma mesma ideia básica: fixação de objetivos no início e elaboração de orçamentos e planos operacionais no final (MINTZBERG, 2010).

Outra questão relevante observada na implementação do *Planejamento Estratégico* é que ele se mostra impreciso em prazos mais longos.

Citado por Mintzberg (2010), os autores Hogarth e Makridakis (1981, p. 122) disseram que "previsões de longo prazo são notoriamente imprecisas". Sendo considerado longo prazo os planos que compreendem dois anos ou mais.

É muito importante registrar que estas críticas ao *Planejamento Estratégico* não representam uma crítica ao planejamento em si, uma vez que este planejamento se constitui numa ferramenta fundamental para o atingimento dos objetivos traçados por qualquer gestão.

Avanços neste modelo de planejamento de gestão passaram a considerar a dificuldade em manter planos em diferentes conjunturas que emergem ao longo do tempo, como nas mudanças de conjunturas sociais, econômicas, orçamentárias etc. Envidou-se esforços para aumentar a flexibilidade do que se planejava, para antecipar-se a essas mudanças de cenários que sobrevêm de forma inevitável, porém, com alguma previsibilidade de seus efeitos e desafios. Assim é que se passou a incluir no *Planejamento Estratégico*, ações que poderiam ser implementadas dependendo da confirmação de alguns cenários que se apresentassem no futuro,

o planejamento de cenários. Também veio a incrementar este planejamento a consideração de '*opções reais*' e '*controle estratégico*'.[31]

A conclusão é que, o importante não é o desempenho do planejamento, mas o desempenho da organização, ou seja, o atingimento dos objetivos essenciais da instituição. Sobre isso, é importante destacar a conclusão de Robert Haves, citado por Mintzberg: "os gerentes de linha queixavam-se, não a respeito do mau funcionamento do planejamento estratégico, mas dos aspectos danosos do seu funcionamento adequado".[32].

É por isso, que também é possível concluir que o planejamento estratégico é mais viável quando se aproxima do contexto em que está inserida a instituição, fazendo com que, adotando-se prazos menores, aumenta-se a chance do planejamento estratégico ser mais preciso na previsão de cenários com os quais irá se deparar.

Outra crítica diz respeito ao deslocamento do poder de planejamento da autoridade superior para os consultores e planejadores. No caso do serviço público, este deslocamento diminui as influências dos vetores políticos, mais atrelados à alta direção da organização, e aumenta o aspecto técnico da ação governamental, o que pode aparentar uma mudança que só traz benefícios. No entanto, o afastamento daqueles vetores faz a gestão menos sensível às demandas políticas e mais atrelada a rigorosa execução técnica da atividade projetada, podendo se afastar demais das reais demandas sociais e do atingimento dos objetivos institucionais, objetivos estes que, na administração pública, focam na utilização dos seus recursos na satisfação das demandas sociais.

É por isso que, as correções já citadas trazem alguma retificação destas falhas. Acréscimos como o planejamento de cenários, a consideração das opções reais, o controle estratégico e a adoção de planos de prazos menores, em que a previsão é mais precisa, melhoram a eficácia do *Planejamento Estratégico*.

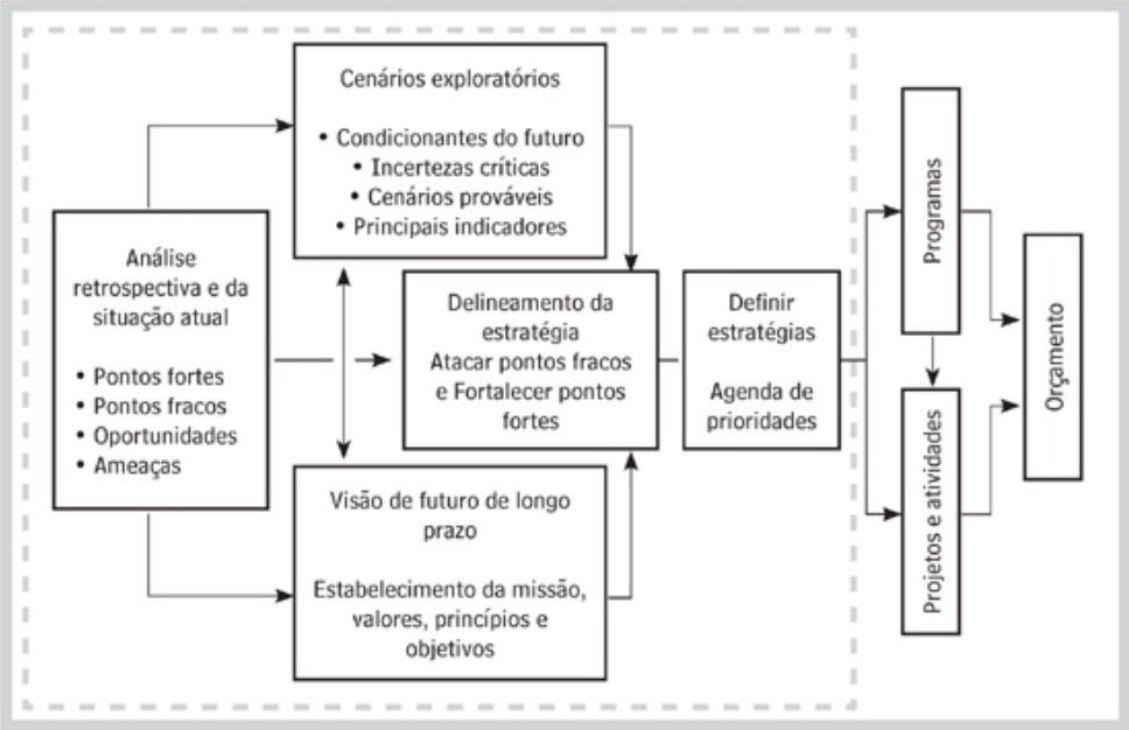
Abaixo, temos uma figura elaborada por Santos, detalhando as etapas do *Planejamento Estratégico*.

---

31 MINTZBERG, Henry. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico / Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph lampe. Tradução: Lene Belon Ribeiro: revisão técnica: Carlos Alberto Vargas Rossi – 2 ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010. 392 p. 67-68.

32 Robert Haves é professor de gerenciamento de operações em Havard. (in Mintzberg, 2010, p. 77).

Figura 5 – O Planejamento Estratégico



Fonte: Santos (2014).

Muito festejado e obtendo adesões pelo mundo inteiro, este planejamento carecia de uma melhora que o tornasse menos inflexível e o capacitasse à adequações e mudanças de cenários.

3.3.3 O Planejamento Estratégico Situacional (PES)

É um modelo proposto pelo economista chileno Carlos Matus que concebe o planejamento como propostas de soluções de problemas[33]. É um método mais adequado para situações de turbulências, por exemplo, quando se requer um plano de ação que promova um atendimento de urgência, partindo da avaliação de uma situação que se pretende mudar através de ações adequadas, buscando, inclusive, transformar crise em oportunidade (SANTOS, 2014).

O intento do Planejamento Estratégico Situacional (PES) é "conceber um plano de ação para cada problema e atuar sobre a realidade cambiante, na mesma velocidade desta transformação." (IIDA, 1997, p.14 apud SANTOS, 2014)[34].

33 MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. Brasília: IPEA, 1993, t. I e II.
34 IIDA, Itiro. Planejamento Estratégico Situacional. Brasília: SEBRAE, 1997.

Ou seja, é um método pelo qual o planejamento ocorre concomitante aos acontecimentos, ocorre continuadamente, *pari pasu*, durante todo o tempo de execução do projeto, e não apenas quando o planejamento inicial está sendo concebido, observando de perto a situação e se adequando as suas mudanças.

Segundo Iida (1997, p. 15) o PES possui cinco premissas fundamentais:

1) Planeja quem governa e governa quem planeja, ou seja, as diretrizes e a linha de ação são definidas pelo dirigente;

2) O PES não possui metas rígidas a serem atingidas;

3) O plano sempre considera o outro envolvido, o ambiente, e as consequências de suas reações a cada momento;

4) É preciso haver mecanismos que garantam a implementação;

5) O plano só funcionará se existir um efetivo sistema de cobrança e prestação de contas.

Por outro lado, a atuação governamental depende de um "triângulo de governo". Segundo o modelo de Matus (1993), significa que:

1) o gestor escolhe e substitui entre objetivos que são demandados (o projeto de governo);

2) a gestão desenvolve-se superando obstáculos (a governabilidade);

3) a gestão faz uso de seus recursos, desenvolve suas forças (capacidade de governo).

Os resultados desta ação governamental são dispostos em três balanços:

1) Balanço da gestão política;

2) Balanço macroeconômico;

3) Balanço de intercâmbio de problemas específicos.

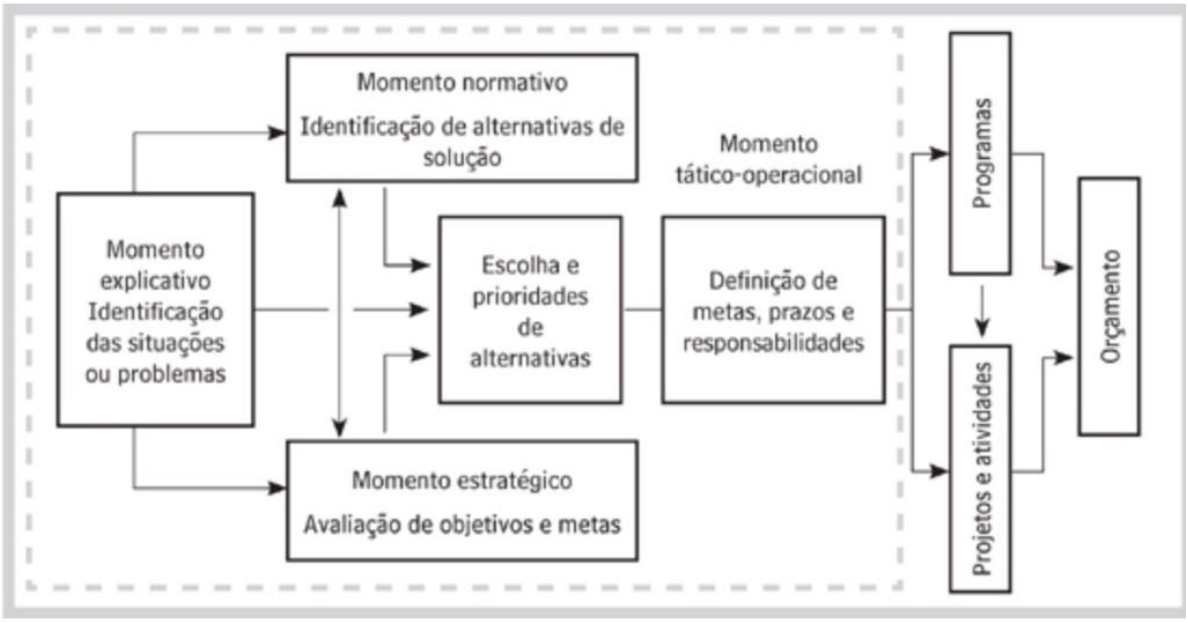
Por fim, na análise destes três balanços, pela consideração de Max Weber, devem ser considerados dois critérios (SANTOS, 2014):

1) a eficácia formal ou técnica;

2) a eficácia material ou política: que diz respeito à necessidade de considerar o poder político como relevante, até mesmo, para viabilizar o critério técnico baseado nas teorias científicas.

Abaixo, temos mais uma figura elaborada por Santos, desta feita, detalhando as etapas do *Planejamento Estratégico Situacional*.

Figura 6 – O Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: Santos (2014).

O PES, portanto, traz a possibilidade de adequações e a criação de abordagens conforme se mudem os cenários e demais vetores na instituição e no ambiente de negócios.

3.3.4 O Planejamento Participativo

O *Planejamento Participativo* é um processo político (CORNELY, 1977 apud SANTOS, 2014), um propósito coletivo, uma deliberada (amplamente discutida) construção do futuro da comunidade, no qual participa o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica: um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria e em benefício da maioria.

Santos (2014) diz que "o planejamento participativo se aproxima da "liberação humana" de Illich (1970), que propõe o processo de "diálogo facilitado" pelas "teias de aprendizado", ou do "planejamento humanista" de Fromm (1972), e utilizará as linhas básicas da pedagogia da libertação, desenvolvidas por Paulo Freire. "

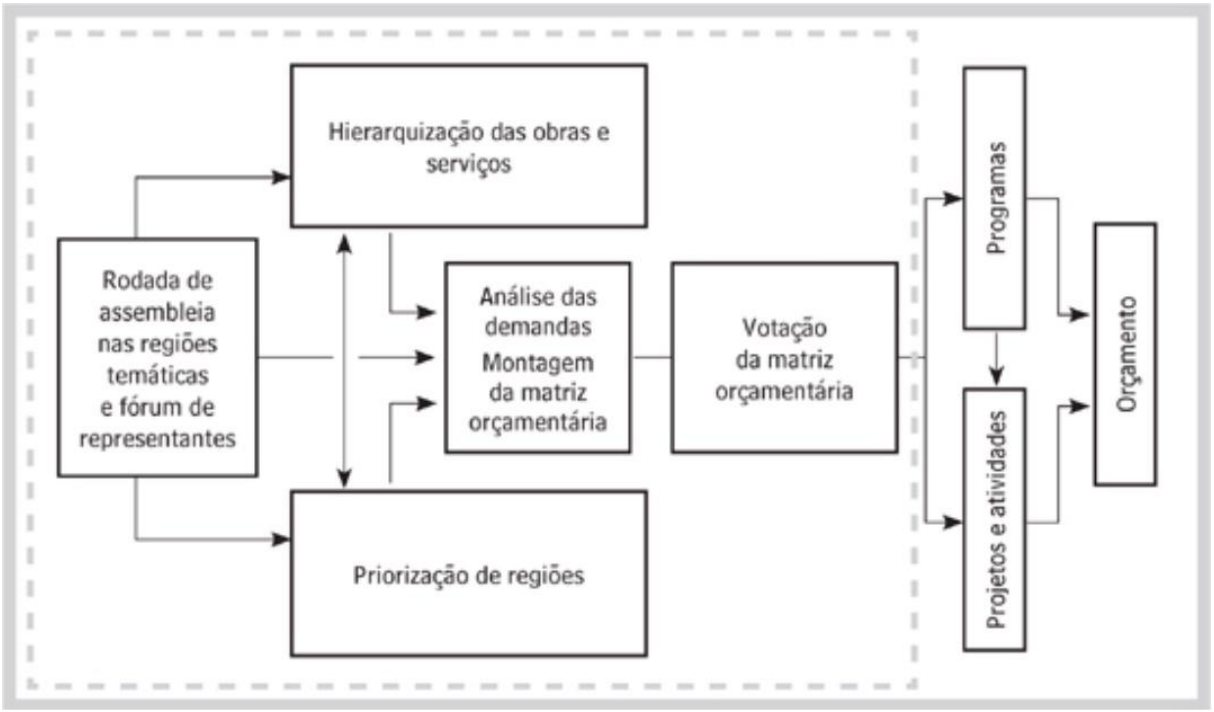
O grande diferencial deste planejamento é a participação da comunidade. Os técnicos de planejamento devem estar próximos desta comunidade, diretamente ou, pelo menos, através dos seus líderes legitimamente representantes destas populações, em suas diversas categorias.

Em uso há mais de 20 anos em várias esferas de governo, o *Planejamento Participativo*, comumente chamado de orçamento participativo nas plenárias em que se organiza nas comunidades, tem recebido críticas que podem contribuir para seu aperfeiçoamento.

Bodart (2010, p. 304)[35] relaciona alguns pontos que chama de constrangimentos surgidos na prática do orçamento participativo[36], como a exclusão dos não membros, a criação de normas de nivelamento descendente, restrições à liberdade individual, exigências excessivas a membros do grupo, monopolização das decisões por parte de alguns grupos, novas práticas de clientelismo, manutenção do jogo anterior, despolitização da prática do orçamento participativo, auto exclusão dos indivíduos, o antagonismo entre bairros e a despolitização do processo decisório do orçamento participativo. Como solução, Bodart aponta que a reciprocidade advinda do Capital Social, não é suficiente para viabilizar o orçamento participativo, sendo necessário ir mais adiante da racionalidade e da reciprocidade e enxergar uma prática de cidadania que inclua ideias altruístas.

Abaixo, temos mais uma figura elaborada por Santos, desta feita, detalhando as etapas do *Planejamento Participativo*.

Figura 7 – O Planejamento Participativo



Fonte: Santos (2014).

35 Bodart é Cientista Social/ USC, Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades / UCAM, Doutor em Sociologia / USP (e-mail: cristianobodart@hotmail.com)

36 BODART, Cristiano da Neves. Capital Social e Orçamento Participativo: uma revisão crítica de alguns autores. Mediações, Londrina, v. 15, n.2, p 304-323, Jul/Dez. 2010.

Uma versão deste tipo de planejamento obtém boa adesão por parte de governos, especialmente quanto à recepção e incorporação de propostaa para elaboração do orçamento de governo.

3.3.5 Níveis de planejamento

Existem várias esferas de decisão na realização do plano do planejamento. Uma representação hierarquizada destas esferas é feita na figura de uma pirâmide. No topo, está o nível estratégico, aquele no qual as decisões são tomadas em sede de planejamento geral. É deste nível que se apresenta um planejamento estratégico, por exemplo, explicitando o motivo da decisão tomada, o período de execução, o foco, os objetivos, metas etc.

Em seguida, numa situação intermediária, está o nível tático, também chamado de nível gerencial (departamental ou setorial), por assim dizer. É onde são tomadas decisões e traçadas formas para execuções de prazo médio, definindo onde e como os recursos serão concentrados para cumprir as estratégias traçadas, seja na gestão de pessoas, seja na gestão de processos ou na gestão de TI.

Na base, está o nível operacional, no qual todo o planejado toma forma de plano de ação, efetivando o cumprimento das ações que vão contribuir para que se atinjam os objetivos institucionais. Este nível de planejamento está ligado à tarefa ou à atividade específica e para ela estipula-se prazos curtos. É aqui que o plano de ação é efetivado, é onde as ações são realizadas. Abaixo, uma figura que expõe graficamente os níveis de planejamento comentados, em formato de pirâmide.

Figura 8 – Tipos de Planejamento, níveis hierárquicos e objetivos

Fonte: PMY Tecnologia Ltda (2013)[37].

Nesta outra figura abaixo, temos a estrutura e os níveis de responsabilidade de cada nível de planejamento, distribuídos nos níveis estratégico, tático e operacional.

Figura 9 – Principais atribuições por nível de planejamento

Fonte: Administração & Finanças (2008)[38].

Note-se que as funções são segregadas e dizem respeito à cargos e posições hierárquicas específicas, todas dependentes uma da outra, seja para definir as necessidades, seja para traçar o plano de ação, seja para executar as tarefas necessárias para cumprir com os objetivos institucionais fixados.

3.4 CONSEQUÊNCIAS DA FALTA DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

Torna-se óbvio que qualquer atividade, até mesmo cotidiana, carece de um planejamento mínimo que lhe sirva para corroborar o atingimento dos resultados desejados.

---

37 Disponível em: https://pt.slideshare.net/MarcosCruz8/planejamento-estrategico-ttico-e-operacional. Acesso em: 13 nov. 2019.

38 Disponível em: https://portalluisgomesrn.blogspot.com/2011/08/planejamento-estrategico-tatico-e.html> Postado por Leonardo Andrade. Acesso em: 13 nov. 2019.

Imagine-se, então, as atividades de governo, quão imprescindível é amparar-se em um planejamento que lhe seja adequado.

Segundo Santos (2013), após levantamentos em organizações públicas, levantou vários problemas encontrados por ausência ou falhas no planejamento, entre as quais, destacamos:

- excesso de burocracia;
- **falta de programa de treinamento**;
- alta rotatividade de funcionários;
- falta de recursos financeiros;
- excesso de trabalho;
- falta de pessoal qualificado;
- falta de materiais;
- falta de equipamentos;
- falta de um banco de dados bem desenvolvido;
- falta de investimentos;
- **atraso no retorno de informações dos outros órgãos**;
- **ausência de planejamento em níveis de gestão**;
- desperdício de material;
- excesso de normas e procedimentos;
- **excesso de retrabalho**;
- falha no fluxo administrativo;
- falta de fornecimento de produtos;
- falta de manutenção;
- falta de metas, objetivos ou indicadores;
- **falta de políticas públicas preventivas**;
- **falta de tempo de treinamento**;
- falta de veículo;
- falta de definição de cronograma;
- **falta de equipes específicas para atendimentos emergenciais**;
- outros órgãos não ajudam no planejamento;
- pouco prazo para aquisição de materiais.

Depreende-se que os desafios e os pontos de oportunidade de melhoras são variados e que, indubitavelmente, são vetores que apontam para resultados que podem ser melhorados a partir de uma ação mais focada nas técnicas de planejamento, em que as energias e os potenciais

da equipe de servidores possam otimizar as ferramentas e a estrutura de que já dispõem para a melhoria da performance de entrega de resultados por um serviço público renovado e mais condizente com a demanda, atualmente, formada por uma parcela mais informada e exigente de usuários e cidadãos contribuintes, inclusive diante de situações emergenciais onde a demanda de pronto ação do Poder Público seja necessária.

4 O PLANEJAMENTO PARA EMERGÊNCIAS NUMA ORGANIZAÇÃO APRENDENTE

Por todo o exposto, há que se adequar a organização para os inevitáveis imprevistos que surgem na consecução da sua missão institucional.

4.1 HISTÓRICO

Embora a aprendizagem tenha sido objeto de estudo como um processo organizacional há mais de 40 anos, foi apenas a partir de 1978, com a obra de Argyris e Schön que o tema ganhou fôlego, sendo ainda mais incrementado nos anos 90 quando o tema ganhou mais projeção em debates acadêmicos (REBÊLO; GOMES, 2019).

4.2 "APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL" E "ORGANIZAÇÃO APRENDENTE"

Em que pese o esforço para estabelecer um conceito aceito de forma unânime, inicialmente, é necessário fazer uma diferenciação entre os conceitos de aprendizagem organizacional e organização aprendente.

As diferenças entre o *learning organizations*[39] e o *organizacional learning*[40] revelam considerável dicotomia, mas tendem à complementariedade entre os processos (REBÊLO; GOMES, 2019).

No entanto, o termo *"aprendizagem organizacional"* surgiu antes do termo "*organização aprendente*" (DENTON, 1998), estando o primeiro já nas primeiras publicações sobre o tema e o segundo vindo a aparecer na obra de referência de Peter Senge (1990)[41].

---

39 Termo em inglês geralmente traduzido como "*organizações aprendentes*".
40 Termo em inglês geralmente traduzido como "*aprendizagem organizacional*".
41 **REBELO**, Teresa e **GOMES**, Duarte. Aprendizagem organizacional e organizações aprendentes in Psicologia das organizações do trabalho e dos recursos humanos. Coimbra: Coimbra Companions. Coimbra University Press, 2011.

Conforme Dogson (1993), Huysman (2000) e Örtenblad (2001), o termo "*organização aprendente*" diz respeito àquelas organizações que implementam uma estrutura e uma cultura, que visa a maximização dos processos de aprendizagem dentro da organização, produzindo inovação, a flexibilidade e o aperfeiçoamento contínuo.

Já o conceito de aprendizagem organizacional está mais ligado às aprendizagens efetuadas pelos atores organizacionais, assim como os respectivos processos que viabilizam a aprendizagem da organização enquanto coletivo (REBÊLO; GOMES, 2019).

4.3 A ORGANIZAÇÃO APRENDENTE – EMBASAMENTOS TEÓRICOS

A forma de conduzir uma organização possui muita relevância para que esta se torne uma organização aprendente. O "segredo", por assim dizer, de uma organização aprendente estaria numa liderança facilitadora da aprendizagem (PEDLER *et al*., 1997)[42].

Peter Senge (1990) diz que um bom líder é aquele que encoraja a aprendizagem contínua, que sabe desenvolver o potencial de cada um. Rebelo e Gomes (2011)[43] dizem que o líder é quem possui um perfil comportamental estável e consensual, é aquele que conduz as organizações aprendentes, mas, também, ressaltam a importância das lideranças intermediárias, as gerências, como atores muito importantes na comunicação e apoio prestados às equipe de trabalho.

O que se observa é que estruturas organizacionais inflexíveis, burocráticas e rígidas não contribuem para um ambiente favorável à aprendizagem organizacional, pois são fechadas às inovações e inibem o desenvolvimento de aprendizagens e a germinação das ideias que induzem mudanças na estrutura da organização.

Fiol e Lyles (1985) citam 4 fatores que são fortes facilitadores da aprendizagem organizacional:

1) a cultura;
2) a estratégia;
3) a estrutura; e
4) o meio, tanto o externo, no qual a organização se inclui, como o meio interno da organização.

42 PEDLER, M., Burgoyne, J., & Boydell, T. (1997). The learning company: A strategy for sustainable development (2. Ed.). London: McGraw-Hill.
43 REBELO, Teresa e GOMES, Duarte. Aprendizagem organizacional e organizações aprendentes in Psicologia das organizações do trabalho e dos recursos humanos. Coimbra: Coimbra Companions. Coimbra University Press, 2011. p. 118.

O desenvolvimento de uma cultura que favoreça e realimente a aprendizagem é, pois, uma forma bastante eficaz de criar e manter a aprendizagem desenvolvida numa organização. Rebelo e Gomes (2011) citam vários autores que explicitam várias características de uma cultura organizacional de aprendizagem, convergindo para algumas características comuns entre suas teses, abaixo relacionadas:

1. aprendizagem como valor central da organização;
2. orientação para pessoas;
3. valorização dos *stakeholders*;
4. tolerância a diferenças pessoais e de opinião;
5. estimulação à experimentação e atitude de risco responsável;
6. aprendizagem via erro e via envolvente externa;
7. colaboração e trabalho em grupo;
8. o *empowerment*;
9. compromisso e apoio da liderança;
10. comunicação aberta e intensa;
11. valorização do compartilhamento de aprendizagens.

Por outro lado, a cultura não é facilmente moldada ou modificada. No livro *Safari de Estratégia*[44], Mintzberg (2010), ao expor estudos sobre a *Escola Ambiental*, a respeito da formulação de estratégia como um processo reativo, destaca a importância do ambiente no qual a organização está envolvida ao posto de ator principal, o fator mais relevante, e que assume o comando frente ao menor poder que, nesta escola, se atribui ao papel da organização e da própria liderança.

No entender da chamada *Escola Ambiental*, a organização, durante o seu período formativo, molda-se em resposta ao ambiente, mas depois perde esta capacidade de mudança interna e não consegue reagir ao ambiente (tudo aquilo que não é a organização). A liderança sente-se impotente para forjar desenvolvimento e contribuir para a capacidade de sobrevivência da organização frente a influência do ambiente no qual ela está inserida. As organizações acabam por aglomerarem-se em chamados "nichos ecológicos", para sobreviverem através do compartilhamento de tecnologias, insumos e produtos, informações, conhecimentos, experiências, aprendizagens e afinidades administrativas.

44 MINTZBERG, Henry. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico* / Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph lampe. Tradução: Lene Belon Ribeiro: revisão técnica: Carlos Alberto Vargas Rossi – 2 ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 276-287.

Numa visão de ecologia da população (organizações do ambiente), observa-se, pela ótica desta *Escola Ambiental* (a única que coloca o ambiente com tal protagonismo) que a estrutura básica e o caráter de uma organização são determinados pouco antes de seu nascimento e, dificilmente, mudarão pela ação da administração:

> A estrutura básica e o caráter de uma organização são fixados pouco depois do seu nascimento. As primeiras ações dos gerentes, por exemplo, investimentos em uma fábrica, equipamento e pessoal especializado, criam inércia que subsequentemente reduz a liberdade de ação da Administração. Junto com as restrições práticas, a inércia gerada pelas escolhas iniciais impõe restrições sobre as informações recebidas pelos tomadores de decisão e dá origem a forças políticas dentro da organização (como unidades que resistem à reorganização). Também existem pressões externas no sentido da inércia, incluindo barreiras legais e fiscais à entrada e à saída nos mercados; restrições sobre a disponibilidade e aquisição de informações externas; formas estabelecidas de legitimidade, as quais geram resistência a mudanças (como em uma universidade que procura se livrar dos cursos de graduação); e o problema da racionalidade coletiva (que as organizações se amarram em formas estabelecidas de comportamento – novamente, as "receitas do setor") (MINTZBERG, 2010, p. 280).

Corroborando esse entendimento de que a cultura não é algo fácil de ser mudada, Schein (1997) ironiza afirmando[45] *"I am especially struck by the glibness of those who call for the creation of learning cultures or cultures of openness and trust as if culture could be ordered up like an item on a restaurant menu"*[46].

No entanto, é amplamente majoritário o entendimento de que a liderança possui um papel relevante e pode influenciar, em qualquer tempo, os caminhos que a organização vai trilhar. Técnicas como a instituição de recompensas aos colaboradores que contribuem para a aprendizagem organizacional (Marquardt, 1996) se mostram eficazes. Nas palavras de (MARQUARDT, 1996, p. 122-123), *"many organizations do not follow through on their stated values of recruiting and rewarding people who are learners. In learning organizations, however, people who learn and help people around them to learn are promoted, rewarded financially, and given better career opportunities"*[47].

Por oportuno, lembro a lógica milenar da aprendizagem, que tem voltado fortemente, a semelhança dos tipos mestre e discípulo.

---

45 SCHEIN, E. H. (1997). *Organizational learning: What is new?*. Retirado em Jan. 1999. Site do M.I.T. - Sloan School of Management. (http://learning.mit.edu).

46 Numa tradução para o português, "Fico especialmente impressionado com a leviandade daqueles que pedem a criação de culturas de aprendizado ou culturas de abertura e confiança, como se a cultura pudesse ser pedida como um item no menu de um restaurante"

47 Numa tradução para o português, "muitas organizações não seguem seus valores declarados de recrutamento e recompensar as pessoas que são aprendizes. Nas organizações de aprendizagem, no entanto, as pessoas que aprendem e ajudam as pessoas a seu redor a aprender são promovidas, recompensadas financeiramente e com melhores oportunidades de carreira" (p. 122-123).

4.4 UMA INSTITUIÇÃO QUE APRENDE A ENFRENTAR SITUAÇÕES EMERGENCIAIS

Rebelo e Teresa (2019), analisando que as gestões estão inseridas em cenários que atuam múltiplos vetores, vetores estes até inevitáveis e de efeitos imprevisíveis, eleva-se a importância da aprendizagem como aliado para a melhora do desempenho organizacional: "(…) na literatura mais descritiva, é frequente o argumento de que a viabilidade organizacional face a envolventes incertas e imutáveis reside na capacidade de aprender."[48]

Uma nova gestão deve trazer novamente lições de mestres da aprendizagem, autores clássicos da Psicologia do Desenvolvimento[49] como Jerome Bruner, Lev Vygotsky e Jean Piaget.

As organizações são formadas por pessoas, pessoas se interessam por conhecimentos que possam ser aplicados de forma imediata nas necessidades de seu cotidiano. Um planejamento para aprendizagem que considere este interesse possui uma grande chance de adesão e bons resultados (AGUINI; KRAIGER, 2009; BORGES-ANDRADE; PAGOTO, 2010; FERREIRA, 2009; MALGLAIVE, 1995; PEREIRA, 2009; SCORSOLINI-COMIM, INOCENTE; MATIAS, 2009).

Scorsolini-Comin *et al*., (2011) [50] relaciona, ainda, postulados da aprendizagem profissional à gestão de pessoas, através da citação de vários autores, de forma a se construir um ambiente propício à aprendizagem:

> No campo da educação profissional, é preciso que a aprendizagem seja eleita pelo estudante como necessária a seu conjunto de saberes (Bruner, 1977), seja objeto de sua capacidade de adaptação à realidade (Piaget, 1973), e relacionamento de interdependência com esta realidade (Vigotsky, 1989), sendo possível a verificação de uma alteração em seu comportamento (Stammers & Patrick, 1978). É preciso, ainda, que a aprendizagem seja capaz de preparar o estudante/profissional/ gestor para o enfrentamento da mudança (Rogers, 1975). Deve considerar o estilo de aprendizagem do estudante e ser capaz de relacioná-lo com a realidade (Kolb, 1984), preferencialmente aproximada de situações práticas e aplicáveis de forma imediata às necessidades do estudante adulto (SCORSOLINI-COMIN et al., (2011).

48 REBELO, Teresa e GOMES, Duarte. Aprendizagem organizacional e organizações aprendentes in Psicologia das organizações do trabalho e dos recursos humanos. Coimbra: Coimbra Companions. Coimbra University Press, 2019.

49 Aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento: pautas para a gestão de pessoas. Fábio Scorsolini-comin, David Forli Inociente, Irene Kazumi Miura. Revista Brasileira de Orientação Profissional. Jul-Dez 2011, Vol. 12, nº 2, 227-239. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_issues&pid=1679-3390&ing=pt&nrm=iso

50 SCORSOLINI-COMIN et all. Aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento: pautas para gestão de pessoas. Rev. bras. orientac. prof vol.12 no.2 São Paulo dez. 2011

Criado o interesse e o ambiente favorável à aprendizagem, cria-se também as condições para o ciclo de aprendizagem organizacional, ou seja, das pessoas para a organização e da organização para as pessoas, entendendo que esta aprendizagem organizacional é maior do que o resultado dos aprendizados dos colaboradores somados (SCORSOLINI-COMIN *et al*., 2011), ou seja, tanto pelo ambiente de compartilhamento de conhecimento e aprendizagem quanto pelo resultado de um trabalho conjunto, o conhecimento adquirido é maior do que o somatório dos saberes isolados, como também destacado por Coelho Junior e Borges-Andrade (2008).

A organização aprende quando seus membros aprendem, não por uma pressão circunstancial de adaptação, na medida da necessidade para tentar sobreviver às mudanças já impostas. Garvin, Nayak, Maira e Bragar (1998), citados por Scorsolini, (2011), dizem que a motivação para a aprendizagem não deve ser por reação, mas deve se desenvolver prevendo desafios, ameaças e oportunidades, não reagindo apenas às crises.

Garvin (2001, p.55)[51] propõe cinco atributos que as organizações desenvolvam para que a aprendizagem das pessoas seja assimilada pela organização e o aprendizado desta organização seja assimilado pelas pessoas que compõem sua força de trabalho:

(a) a sistematização da atividade de solução de problemas;

(b) a experimentação de novas abordagens;

(c) o aprendizado com as próprias experiências e antecedentes;

(d) o aprendizado com as experiências e melhores práticas de outras organizações, concorrentes ou não (*Benchmarking*);

(e) transferência de conhecimento de forma rápida e eficiente por toda a organização[52].

O novo profissional de gestão de pessoas deve ter uma visão para além da tarefa, como teoriza Dutra (2004), deve não ser mais aquele que deteria o conhecimento, ou o que detém a maior capacidade de retenção de informações, de outra forma, deve ser aquele que sabe comunicar-se, dialogar com a equipe, de forma a induzir as mudanças necessárias para a organização.

De outro lado, Peter Senge (1990) divide a aprendizagem organizacional em duas formas:

(a) a adaptativa, que ocorre de forma reativa, como uma reação às provocações do ambiente;

---

51 Apud Scorsolini

52 Como um benchmarking, que consiste na pesquisa e conhecimento profundo de quem são os concorrentes do setor e como eles trabalham. É uma investigação contínua de comparação de produtos, serviços e práticas empresariais entre uma organização e seus concorrentes. Copyright: 568477531 – https://www.shutterstock.com/pt/g/sergey%20dudyrev in https://www.ibccoaching.com.br.

(b) e a aprendizagem generativa, que ele define como aquela que "está relacionada à criatividade e à capacidade que a organização deve desenvolver para enxergar os sistemas que controlam eventos capazes de modificar o ambiente e agir junto a estes".

É assim que as situações emergenciais devem ser abordadas, por uma perspectiva de promoção de um aprendizado baseado nos desafios vivenciados em eventos passados, criando-se ambiente favorável para que a instituição enxergue, entenda e desenvolva capacidades para planejar e agir de forma adequada, facilitando a formação contínua do conhecimento, para que não se torne apenas uma gestão que viva sempre sob demanda de emergências, comumente diz-se uma gestão que "vive apagando incêndios", mas que se desenvolva aprendizagens e apliquem-se os saberes, para que se amenize ou até se evite os efeitos de situações imprevisíveis e inevitáveis.

4.5 A GESTÃO DO CONHECIMENTO

Abordando o conhecimento como elemento da gestão, verifica-se que existem poucos estudos sobre a psicologia organizacional e do trabalho que investiguem a gestão de conhecimento e sua importância para a gestão de pessoas (GONZALEZ, MARTINS & TOLEDO, 2009; SOUZA-SILVA, 2009; ZANGISKI, LIMA & COSTA, 2009).

A gestão do conhecimento pode ser dividida em duas categorias:

1) o conhecimento explícito, que é o conhecimento visível nas práticas e declarações da organização,

2) o conhecimento tácito, o que está latente na forma como a organização interage com o meio (NONAKA; TAKEUCHI, 1997)[53].

O conhecimento tácito pode ser divido em duas dimensões: a dimensão técnica e a dimensão cognitiva. A dimensão técnica compreende as habilidades e os talentos pessoais, seu *know-how* pessoal.

Já a dimensão cognitiva constitui-se das crenças, valores, ideais, esquemas e modelos mentais que os indivíduos desenvolvem. O conhecimento tácito é o mais importante para a organização (NOKAKA; TAKEUCHI, 1997)[54].

Nas observações de processos de implantação da Gestão do Conhecimento, Davenport, De Long e Beers (1998)[55] constataram quatro estágios:

53 Apud Scorsolini et al (2011).
54 Apud Scorsolini et al (2011).
55 Apud Scorsolini et al (2011).

a) criar um repositório de conhecimento;

b) prover acesso ao conhecimento produzido pela empresa e relacionado ao mercado de sua atuação;

c) criar um ambiente de conhecimento (incorporando a prática na gestão estratégica da organização);

d) a gestão do conhecimento deve constituir-se em objetivo da organização, o controle do conhecimento deve ser visto como um recurso do seu capital.

Para Oliveira Júnior (2001), as competências da organização estão intimamente associadas ao que ele chama de know-how coletivo da organização, podendo contribuir para a sustentabilidade da organização, por isso que, a gestão do conhecimento pode incrementar valor à organização na medida em que se constitui num instrumento de manutenção e desenvolvimento de seu capital intelectual (DAVENPORT *et al*., 1998).

A solução é a aplicação de uma gestão adequada do conhecimento, direcionada para inovar no planejamento e na execução da despesa, inclusive através da dispensa de licitação em situação emergencial. Assim se pode vislumbrar a melhora do gasto público, aí incluído, claro, aquela que é o foco deste trabalho, as aquisições de medicamentos excepcionais.

5 A DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA SOB PROVA DO PLANEJAMENTO

Torna-se relevante a contemplação das abordagens a serem adotadas nos casos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis, em sede de planejamento.

5.1 A LICITAÇÃO

Em regra, as contratações realizadas pelo poder público devem ser precedidas de procedimento licitatório, de forma que a proposta mais vantajosa seja escolhida mediante confronto competitivo entre interessados do mercado[56], é o que se chama de Princípio Constitucional da Licitação[57].

56 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 37, inciso XXI.

57 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. "*art. 37: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos*

A licitação, pois, é o procedimento de regra, precedendo as contratações do poder público, sendo ela o procedimento para selecionar a proposta mais vantajosa, aquela que foi escolhida entre propostas oferecidas por interessados que concorrem entre si em um certame licitatório. O dispositivo que institui a licitação como regra geral está na Constituição Federal, lei maior de nosso país, mais precisamente no inciso XXI, do seu artigo 37:

> Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
> (grifo nosso).

Por outro lado, vale salientar que apenas a União possui competência para legislar sobre normas gerais de licitação abrangendo toda a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios[58], isso significa que os Estados não podem criar novas regras de licitação ou novas exceções, nas quais ela pode ser dispensada.

Nas palavras de Sidney Bittencourt: "Enquanto os particulares dispõem de ampla liberdade para contratar, a Administração Pública, ao contrário, para fazê-lo, é obrigada a adotar um procedimento preliminar determinado com rigor pela Constituição Federal".[59]

O Professor Jorge Ulisses Jacoby (2016, p. 670), ensina que licitação:

> (…) é princípio constitucional, vetor da ação da administração pública que garante aos administrados licitantes a possibilidade de, em condições e tratamentos isonômicos, disputarem entre si a participação nas obras, serviços, compras, alienações, concessões, locações e demais negócios que os órgão e entidades da Administração Pública pretendem efetuar.

Sobre os casos de exceção a essa regra, o mesmo autor discorre:

---

da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

58 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292p. *"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III;"*

59 BITTANCOURT, Sidney. Curso Básico de Licitações. 2ª ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2001, p. 21.

> (…) Assim, em alguns casos previamente estabelecidos pelo legislador o princípio da licitação cede espaço, por exemplo, ao princípio da economicidade ou ao primado da segurança nacional, ou ainda para garantir o interesse público maior, concernente à necessidade de o Estado intervir na economia ou manter atividade ou serviço essencial.[60]

Pelo exposto, a Lei que preconiza a licitação como regra geral, reconhece que ela pode se mostrar ineficaz (Princípio da eficiência)[61], diante de algumas circunstâncias. Sob certos contextos, o formalismo e o tempo necessário para a realização de uma licitação pode se mostrar desvantajoso e não atender aos fins que se planeja atingir.

Para estas situações, a lei de licitações prevê como alternativa um procedimento diferente, relacionando 35 (trinta e cinco) hipóteses nas quais a contratação pode ser realizada sem a licitação convencional[62]: é o que se chama de casos de ***dispensa de licitação***.

Trata-se de um procedimento substitutivo ao procedimento licitatório, possuindo formalidades e critérios próprios do instituto, dando o tratamento adequado para cada um dos procedimentos de exceção que elenca em cada uma das hipóteses dos 35 incisos do artigo 24, da Lei de Licitações. São casos de dispensa de licitação, por exemplo, as despesas de baixo valor (inc. I e II) ou para despesas que envolvam segurança nacional (inc. IX) ou mesmo a contratação entre entes da própria Administração (VIII), destacando, para nosso estudo, os casos de emergência (inc. IV).

5.2 A DISPENSA DE LICITAÇÃO

As exceções à regra da licitação se dividem em três grupos, segundo o entendimento majoritário de autores da matéria (JACOBY, 2016):

1) A licitação dispensada, que é aquela tratada no art. 17, da lei de licitações (alienação de bens públicos), a própria lei diz que a licitação não é necessária;

---

60 JACOBY, J. U.. Contratação Direta sem Licitação. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 670 e 671.

61 A Constituição Federal de 1988 dá nova dimensão à administração da coisa pública ao incluir no artigo 37, *caput,* este balizador de gestão, o dever de fazê-lo de forma produtiva, maximizando o rendimento, com menos dispêndios, o Princício da Eficiência. É o que inferimos do entendimento concordante dos autores portugueses Canotillo e Vital Moreira que enxergam no princípio da boa administração, inserto na carta constitucional daquele país, como sendo vinculados, justamente, à eficiência e congruência. Apud de VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez 2003. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/4369. Acesso em: 21 nov. 2018.

62 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 24, IV.

2) Já a licitação dispensável é aquela que é preceituada no artigo 24, ou seja, são casos em que se poderia licitar, pois é possível levantar propostas concorrentes, no entanto, diante de certas circunstâncias, a licitação pode ser dispensada, como, por exemplo, os casos de emergência;

3) sendo a licitação inexigível a que é abordada no artigo 25 daquela mesma lei geral de licitações (Lei Federal n.º 8.666/93), que são os casos onde não é possível uma licitação porque não se pode estabelecer uma concorrência entre interessados, por exemplo, os casos de fornecedor único.

Vale salientar que os casos de dispensa de licitação (licitação dispensável) temos uma alternativa à licitação, em casos específicos delimitados na legislação, mas que tratam de contratações em que seriam sim possíveis a licitação, haja vista a possibilidade de competição entre interessados no objeto da contratação. Diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro 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."[63]

A dispensa ocorre por uma decisão da gestão, frente às peculiaridades da contratação, conforme se enquadrem em algum dos 35 incisos do artigo 24, da Lei de licitações, conciliando sua decisão também com as finalidades amparadas pelo *Princípio da Razoabilidade.*

Meirelles (2004, p. 92) ensina que este princípio poderia ser chamado do princípio da proibição de excesso, isso porque ele "objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar, restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão a direitos fundamentais"[64].

Logo, por este princípio, o administrador deve usar o bom-senso não uso de sua liberdade de decisão nos limites fixados pela Lei, coadunando meios utilizados com as finalidades que se busca. Diz Sylvia Di Pietro[65]: "O dispositivo constitui aplicação do ***princípio da razoabilidade*** (v. item 3.3.12), na medida em que exige uma relação entre os meios (dispensa de licitação) e os fins (atendimento de situação emergencial ou calamitosa)." (sublinhado nosso)

Ademais, os doutrinadores aceitam a divisão das hipóteses de dispensa de licitação em quatro categorias (DI PIETRO, 2018, p. 484):

a) em razão do pequeno valor;

b) em razão de situações excepcionais;

---

63 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Op. cit., p. 481.

64 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**.29. ed. 2004.p. 92.

65 Di Pietro, 2018, p. 485.

c) em razão do objeto;
d) em razão da pessoa (cf. Lúcia Valle de Figueiredo, 1980:32)

Ou seja, (a) quando está abaixo do limite fixado na lei de licitações, (b) como no caso de emergência, (c) quando se procura adquirir bem ou serviço de fornecedor exclusivo e (d) quando se compra de órgãos que integram o poder público.

5.3 A PREVISÃO LEGAL PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASOS DE URGÊNCIA

A dispensa de licitação nos casos de emergência e de calamidade pública foi instituída na lei geral de licitações, a Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e está definida no artigo que relaciona as hipóteses em que a licitação é dispensável, o artigo 24, no qual o inciso quarto preceitua:

> 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;
> (Lei Federal n.º 8.666/93, art. 24, IV).[66]

Este é um dos 35 incisos do artigo 24, da lei de licitações, que tratam das alternativas pelas quais se pode dispensar a licitação.

5.3.1 Os casos de Emergência

Os casos de emergência são eventos anormais, provocados por desastres, e causam danos e prejuízos que implicam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público, seguindo o que define o Decreto n.º 7.257/2010[67], que dispõe sobre o reconhecimento de uma situação de emergência.

66 BRASIL. Lei Federal n.º 8.666/93. institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1993. Art. 24.

67 BRASIL. DF: Presidência da República: Decreto n.º 7.257/ 2010. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública

Há que se distinguir o '*caso de emergência*' da '*situação de emergência*', uma vez que deve-se empregar o primeiro termo para a situação localizada e restrita a um órgão ou entidade, enquanto a segunda terminologia emprega-se numa situação mais ampla, a ser reconhecida formalmente por ato administrativo, podendo, em ambos os casos, ensejar a justificativa para uma dispensa de licitação[68].

Vários fatores podem provocar a emergência de uma situação, tais como um evento meteorológico fora dos padrões históricos, um acidente, ou qualquer outro acontecimento que venha a pôr em risco real e iminente a segurança de pessoas e a integridade de bens, públicos ou particulares.

Outros eventos que podem implicar riscos a pessoas e bens podem advir de fatos que diminuem a capacidade de agir do poder público, em face da rescisão ou fim de um contrato, por exemplo.

Circunstâncias consequentes de atos motivados por um *fato do príncipe*[69], um *fato da Administração*[70]*, Álea econômica*[71] ou, ainda, qualquer outra ocorrência caracterizada pela *Teoria da Imprevisão*, podem desencadear a emergência de uma situação que venha a demandar um atendimento de urgência por parte do poder público, por criar riscos relevantes e iminentes a valores sob sua tutela, como a segurança de pessoas e a integridade de bens públicos ou privados.

Como não poderia ser diferente, a emergência de que trata a Lei Federal n.º 8.666/93, art 24, IV, possui um vínculo com a imprevisibilidade, (JACOBY, 2016, p. 265) e não com a inércia administrativa. A emergência que a lei menciona para justificar a dispensa de um procedimento licitatório, é aquela que emerge não por falta de planejamento, desídia ou má gestão do administrador, mas é a que se impõe sem previsões, criando (JACOBY, 2016, p. 263) riscos em potencial para pessoas ou coisas, e que requerem urgência de atendimento, pelo que, o tempo de atendimento enseja a dispensa do procedimento licitatório, uma vez que uma

68 JACOBY, FERNANDES, J.U. Contratação Direta sem Licitação. 10 ef. Rev. Atual. Ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 263.

69 Fato do príncipe: Diogo de Figueiredo Moreira Netto (2009), p. 191, ensina que trata-se de uma ação estatal de ordem geral, que não possui relação direta com o contrato administrativo, mas que produz efeitos sobre este, onerando-o, dificultando ou impedindo a satisfação de determinadas obrigações.

70 Fato da Administração: É uma ação ou uma omissão do Poder Público, relacionada ao contrato, que impede ou retarda sua execução. Celso Antônio Bandeira de Mello (2011), p. 655, conceitua o termo como o "comportamento irregular do contratante governamental que, nesta mesma qualidade, viola os direitos do contratado e eventualmente lhe dificulta ou impede a execução do que estava entre eles avençado"

71 Álea econômica: Eventos externos ao contrato, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que desequilibra o contrato, inviabilizando sua execução pelo contratado. Celso Antônio Bandeira de Mello (2011), p 747, ensina que trata-se dos riscos derivados de situações anômalas, excepcionais e imprevisíveis – como crises econômicas, bloqueio econômico, desvalorização da moeda pelo Governo ou até acidentes naturais (…) que afetam violentamente o equilíbrio" (do contrato).

licitação possui rotinas administrativas longas, que poderiam atrasar o atendimento necessário, tornando assim, a contratação direta, o meio adequado para que o poder público efetue a contratação de que necessita para cumprir suas responsabilidades governamentais.

João Carlos Mariense Escobar, citado sobre o assunto por Marinês Restelatto Dotti[72] e por Jacoby Fernandes[73], chama a atenção para a condição na qual a emergência pode ser justificadora de uma dispensa de licitação, fulcrada no art. 24, inciso IV da lei de licitações, qual seja, no mesmo sentido, a de que a situação emergencial ensejadora da dispensa é aquela que resulta do imprevisível e não da inércia administrativa[74], é consequência de algo imprevisível e não de uma má gestão.

5.3.2 A Urgência de atendimento

A urgência de que trata a Lei de Licitações, caracteriza uma situação que exige uma rápida ação do poder público, um atendimento de urgência, sob pena de expor pessoas a riscos e/ou sujeitar o patrimônio público e/ou privado à iminentes prejuízos, tudo sob os critérios dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de forma que um procedimento especial (a Dispensa de Licitação) se impõe como o mais adequado e deve se estender, apenas, nos quantitativos e nos prazos necessários à restauração da viabilidade dos procedimentos de rotina, ou seja, até que novos contratos sejam firmados mediante licitações.

Ocorre que a própria urgência compele à renúncia de providências de cautela que são cumpridos numa rotina de uma licitação comum, haja vista a necessidade de um protocolo especial que se impõe como necessário para a situação em detrimento daqueles outros procedimentos que poderiam provocar atraso na devida ação do poder público.

No entanto, este pronto atendimento que se impõe como necessidade, representa, também, uma contratação diferenciada, naturalmente mais onerosa, já que é imprevista e que exige entrega/ prestação de serviço imediata. São demandas que devem ser supridas em condições adversas e com padrões e condições de fornecimento ou prestação de serviços diferenciados daqueles que se processam rotineiramente nas atividades normais das empresas. O planejamento da contratação, o tempo estipulado para entrega, a economia de escala, o embate competitivo de propostas e outros fatores são colocados em segundo plano e é natural

72 DOTTI, Marinês Restelatto. Contratação emergencial e desídia administrativa. Brasília: Revista do TCU n.º 108. jan/abr 2007. p. 51-62.
73 JACOBY, FERNANDES, J.U. Contratação Direta sem Licitação. 10 ef. Rev. Atual. Ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 265.
74 ESCOBAR, J. C. Mariense. Licitação, Teoria e Prática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1993, p. 72.

que isso onere a contratação. Mas tudo isto ocorre diante de uma situação que não se pode prever ou que, se prevista, não possibilite o cálculo de seus efeitos.

Ademais, todo o contexto deve ser analisado para que se verifiquem os fatos que antecederam a situação emergencial, o histórico de ocorrências, sua imprevisibilidade e inevitabilidade, sua potencialidade e as providências que poderiam ter sido tomadas para minimizar os seus efeitos. Além do mais, como já dito, também deve-se analisar atos ou omissões que podem ter influenciado na conjuntura emergencial, até mesmo quando apenas cria a expectativa do evento, mesmo que não venha a efetivamente se concretizar, mas, que, apenas pela criação do fato potencial, já se produza efeitos suficiente para causar prejuízos e insegurança.

5.3.3 O instituto em estudo: a Dispensa de Licitação, em casos de emergência, para atendimento de urgência

Como já comentado, a dispensa de licitação é uma exceção, uma alternativa ao procedimento da licitação, para contratações necessárias para atendimento de urgência advinda de situações emergenciais[75], as quais podem colocar em risco pessoas e ocasionar prejuízos ao patrimônio público e/ou privado. Tal procedimento provê uma ação administrativa mais célere em contextos nos quais o atraso de providências pode pôr em risco a segurança de pessoas e o patrimônio público ou privado.

A doutrinadora Sylvia Di Pietro (2018, p. 485) atribui a casos excepcionais o procedimento de exceção de dispensa de licitação, afirmando que isso só deve ser usado quando a morosidade e as formalidades da licitação comum forem incompatíveis com a urgência demandada pela a contratação de que se necessita, de forma que o interesse público não seja contrariado[76].

No entanto, no processamento de tal exceção, mesmo diante da emergência da situação e da urgência do atendimento, em prol da transparência e dos demais interesses públicos, torna-se necessária a formalização do reconhecimento do caso de emergência, além de outras formalidades relacionadas aos preços de referência de mercado e a fixação do período de

75 BRASIL. Lei Federal n.º 8.666/93. institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1993.

76 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Op. cit., p. 485.

duração da contratação[77] estritamente necessária para o atendimento de urgência e enquanto se executa procedimentos normais da rotina administrativa como a licitação.

Em resumo, seja uma licitação seja uma dispensa de licitação, quando é que uma ou outra deve ser adotada? Temos que, se uma licitação não se mostra o meio mais eficiente para selecionar uma proposta para contratação é porque a dispensa de licitação se impõe como solução. Se, por outro lado, o procedimento adequado para a seleção da proposta mais vantajosa é uma licitação, porque há competitividade no mercado e há tempo suficiente para licitar, a dispensa de licitação não deve ser utilizada.

Está claro na legislação (Lei Federal n.º 8.666/93, art. 24, IV) que não basta a instalação de uma situação de emergência, é necessário que se associe a ela uma demanda de atendimento de urgência por parte da Administração, e que esta necessidade de atendimento caracterize risco a segurança ou prejuízos a pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou privados.

Também é fundamental que o objeto do processo administrativo que se viabiliza por dispensa de licitação esteja limitado em quantidades e prazos suficientes, apenas, para evitar ou mitigar aqueles riscos (JACOBY, 2016, p. 271), enquanto se debela a situação emergencial ou se proceda outras contratações por rotinas administrativas convencionais, como a promoção de uma licitação para a continuidade do atendimento governamental.

Isto ocorre porque a licitação é dispensável em virtude do tempo que seria necessário para os procedimentos de regra (a licitação), condições que são incompatíveis com demandas que exigem atendimento imediato do poder público (urgências).

---

77 BRASIL. Lei Federal n.º 8.666/93: "*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;

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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados."

No entanto, há um limite temporal para esta contratação de exceção, estipulado pelo que dispões a Lei geral de licitações (Lei Federal n.º 8.666/93, art. 24, inc. IV): "(...) 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".

Em resumo, a dispensa de licitação necessita da caracterização de eventos e condições específicas para que seja legítima sua fundamentação em casos de emergência, ou seja, é necessário que estejam evidenciados(as) (JACOBY, 2016, p. 274-275):

a) a situação emergencial ou calamitosa[78];

b) a urgência de atendimento;

c) o risco (concreto, iminente e gravoso o bastante) de prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

d) que o objeto/serviço contratado (em quantidades e prazo) possui efetividade para debelar ou mitigar os riscos surgidos.

e) o atendimento aos princípios da licitação e exigências formais previstas no art. 26, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Esta evidenciação é feita formalmente na instrução do processo, através de documentos, manifestações, pareceres, despachos etc., em atendimento ao *Princípio da Motivação*[79]. Sobre a formalização destas motivações, Hely Lopes Meirelles, citado por Jacoby (2016, p. 574), esclarece: "Por princípio, as decisões administrativas devem ser motivadas formalmente, vale dizer que a parte dispositiva deve vir precedida de uma explicação ou exposição dos fundamentos de fato (motivos pressupostos) e de direito (motivos-determinantes da lei)".[80]

É muito importante, e vale repetir mais uma vez, que a situação emergencial não pode ter surgido, ou ter seu potencial danoso aumentado, por falta de planejamento, desídia, ou má gestão. Nestas condições, embora a dispensa de licitação possa ser justificada pela emergência

78 TCU determinou: "[…] 9.2.5 a demonstração se o objeto do contrato de emergência saneia definitivamente os problemas existentes, ou se atenua parcialmente as necessidades, hipótese em que os serviços restantes podem ser realizados por empresa selecionada mediante licitação, conforme disciplina o art. 3º, item 9, da Norma CA/DNER nº 264/91 (enquanto não sobrevier outra que a revogue, total ou parcialmente) […]."BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 005.741/2002-0. Acórdão nº 2948/2011 - Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1. p. 150.

79 BRASIL. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo. Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Art. 2º e Art. 50.

80 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 100.

da situação, e pela consequente demanda de atendimento de urgência, há que ser responsabilizado as gestões que lhe deram causa, seja por dolo ou culpa.

5.4 A FALTA DE PLANEJAMENTO E A EMERGÊNCIA FABRICADA

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes lembra a lição de Lúcia Valle Figueiredo (JACOBY, 2016, p. 265), quando ela relaciona a emergência de uma situação que justifica uma dispensa de licitação[81], chamando-a de emergência 'real', comparado com aquela que surge ou, acrescemos, é agravada, em face de falhas na gestão dos recursos públicos, o que alguns autores denominam emergência 'fabricada'[82] ou 'ficta':

> Mais adiante vai distinguir a emergência 'real', resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa. A ambas dá idêntico tratamento, no que atina à possibilidade de contratação direta. Porém, não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer as sanções disciplinares compatíveis. No nosso entender, somente dessa forma ficaria satisfeito o *Princípio da Moralidade* administrativa, isto é, se, realmente, responsabilizado foi o funcionário que deu causa à situação surgida.

Esses detalhes fazem diferença na justificação da adoção de um ou de outro procedimento, mas apontam para a existência de um fato, as gestões carecem de planejamento, haja vista os julgados em Cortes de Contas[83] que reprovam atos de gestores que dispensaram licitações baseados em casos de emergências que só surgiram, porque houve uma ausência, ou insuficiência, do adequado e imprescindível planejamento.

Tratando-se de contratações conhecidas e muito frequente, torna-se importante a abertura de espaço através dos quais pode-se aplicar técnicas para que essas instituições promovam um ambiente que favoreça a aprendizagem e desenvolva métodos mais eficientes de planejamento de forma a evitar a recorrência de erros que possam caracterizar falta de planejamento e contas reprovadas por órgãos de controle, tanto interno (Controladorias Gerais – Auditoria Interna) como externo (Tribunais de Contas – Auditoria Externa).

Ainda que seja inegável a importância do planejamento das despesas, o que se constata é que muitas despesas são rotineiras, previsíveis e até poderiam ser evitadas ou diminuídas, se

81 FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 49.

82 DOTTI, Marinês Restelatto. Contratação emergencial e desídia administrativa. Brasília: Revista do TCU n.º 108. jan/abr 2007. p. 56.

83 Este trabalho elenca vários Acórdãos do TCU que tratam da falta de planejamento na realização do gasto público.

fossem consideradas dentro de uma programação planejada, a qual não ocorre, por ação ou omissão, dolo ou culpa dos gestores responsáveis.

As análises posteriores destes procedimentos pelas cortes de contas levam anos e se deparam com contratos já executados e eventuais prejuízos já consumados, muitas vezes difíceis de serem reparados.

É necessário, então, critérios que vinculem a realização de análises críticas e a devida apuração de responsabilidade de forma mais forte e proximamente, desde do planejamento até a efetiva realização da despesa.

A autorização para que uma despesa seja realizada sob a qualificação e os ritos de uma circunstância emergencial deve vincular este ordenador que a autoriza à obrigatoriedade de verificação da existência do necessário planejamento para a realização da despesa.

Normas legais, Portarias, Decretos entre outras devem regular a exigência do planejamento, não como uma faculdade ou uma providência de gestão, como um ato discricionário, mas como uma real necessidade, haja vista o pragmatismo dos benefícios que de há muito tempo a ciência da administração comprova.

Ainda que o tema ‘emergência fabricada’ venha sendo objeto de condenação por parte do TCU, a criação de uma barreira que mitigasse as chances de que ela ocorra, já no início das rotinas de realização da despesa, evitaria a exposição de pessoas e bens a riscos, afastaria a restrição de acesso do mercado de contratações públicas para possíveis interessados e diminuiria as chances de potenciais prejuízos ao erário.

5.5 DISTRIBUIÇÃO DE VALORES CONFORME O CASO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

Como demonstrativo, apresentamos um levantamento abaixo, tirado da prática do governo federal. Uma boa parcela desta despesa realizada sem licitação é para atendimentos de urgência, o tema objeto deste estudo. No ano de 2011 (quadro abaixo), é possível verificar que a parcela mais relevante do valor contratado pela Administração Federal através de dispensa de licitação foi fundamentada no inciso IV, do artigo 24 da Lei de licitações, ou seja, casos de emergência, para atendimento de urgência, totalizando quase 800 milhões de reais, pois outras dispensas maiores só ocorreram para contratações de instituições de ensino e pesquisa (inc. XIII) e contratações internas com órgãos que integram a administração pública (inc. XVI).

Quadro 2 – Distribuição de valores nas possibilidades de dispensa de licitação

Inciso de Dispositivo legal	Processos de Compras	Valor de Compra
Caput	17	413.046,10
INCISO I	1.900	17.384.916,05
INCISO II	170.602	418.919.251,03
INCISO III	126	322.668,08
INCISO IV	2.830	789.834.381,68
INCISO V	578	39.604.423,58
INCISO VI	18	6.720.090,79
INCISO VII	129	2.977.054,33
INCISO VIII	828	394.309.169,61
INCISO IX	6	13.476.385,21
INCISO X	934	334.118.291,11
INCISO XI	199	246.184.199,01
INCISO XII	86	14.558.385,21
INCISO XIII	1.494	2.191.508.987,58
INCISO XIV	11	43.207,90
INCISO XV	15	1.139.685,00
INCISO XVI	199	1.793.487.845,78
INCISO XVII	640	3.264.992,07
INCISO XVIII	13	5.767.232,50
INCISO XIX	3	2.380.680,00
INCISO XX	11	11.426.350,34
INCISO XXI	3.690	174.651.074,74
INCISO XXII	1.522	522.039.607,66
INCISO XXIII	54	10.290.002,05
INCISO XXIV	62	34.223.874,22
INCISO XXV	6	365.014.259,00
INCISO XXVI	10	1.728.711,56
INCISO XXVII	11	38.117,09
INCISO XXVIII	149	37.091.393,22
INCISO XXIX	1	870.00,00
INCISO XXX	151	195.512.567,55
INCISO XXXI	6	17.395.699,54
Total	186.301	7.646.697.849,80

Fonte: Jacoby (2016).

Já no governo estadual, no trabalho de Rodrigues (2018)[84], observa-se que cerca de 34% das contratações de serviços ou compra de bens são efetivados dispensando-se as licitações (portal da transparência do Governo do Estado da Paraíba - 2017). Deste total de *Dispensas de Licitação*, os sistemas não informam quais são respaldados no inciso IV do Artigo 24 da Lei de Licitações, ou seja, quais fundamentam-se na emergencialidade da situação, seja pela sua oportunidade temporal, sua circunstancialidade, seja pelo objeto ou serviço que procura contratar.

84 RODRIGUES, Arquimedes Guedes. Dispensa de Licitação por critério emergencial: contornos jurídicos e análise da possível responsabilização do gestor administrativo. Monografia (graduação). Santa Rita: UFPB, 2018.

Vale destacar que a natureza de despesa pertinente à contratação de pessoa física, que atingiu o valor de R$ 95.982.064,00, teve 77% também viabilizado através de *Dispensa de Licitação*. (Dados obtidos conforme pesquisa combinada no SIAF, no Sistema Integrado de Administração Financeira (governo da Paraíba), no SAGRES (Tribunal de Contas do Estado da Paraíba) e no Portal da Transparência do Governo da PB).

6 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Apesar de alguns limitadores da pesquisa (dificuldades encontradas) seja no acesso ou na disponibilidade dos dados, chegamos a um resultado acerca das questões que queríamos investigar.

6.1 QUANTO À COMPARAÇÃO DOS VALORES

Foi possível fazer uma pequena comparação entre valores licitados e contratados diretamente. Na verdade, entre apenas dois dos dez itens analisados, haja vista a ausência de licitações para os mesmos objetos.

Os dados e eventos referentes aos itens 8 e 10 permitiram uma comparação, com ressalvas, já que houve algumas licitações, embora os quantitativos sejam bem distintos entre os procedimentos. No item 8, verificamos comportamento inverso do que seria a expectativa normal, pois numa licitação para aquisição de mais unidades (345.600 itens, em 2016), em que se obteve o valor de U$15,42 / unidade, em muito é superior a uma licitação para apenas 40.070 unidades, em 2020, na qual se obteve a proposta de valor U$ 3,93. Isto representa uma diferença de quase 300%, revelando que a forma de aquisição não leva a contratações típicas de mercado. Utilizamos a moeda dólar americanos como referência de valor, considerando que os medicamentos são importados e as aquisições se distribuíram num período de tempo extenso.

Porém, uma desvantagem no afastamento da licitação foi confirmada quando se compara as outras dispensas de licitação ocorridas entre os anos de 2019 e 2020, que obtiveram propostas de valor superior a 100% (U$6,67) e 200 % (U$ 9,94) em relação àqueles valores que foram obtidos na licitação (U$ 3,93), indicando, junto com aquela, em que os valores são bem superiores quando se contrata com dispensa de licitação.

Outra diferença onde é possível a comparação ocorre no item 10. Nesta, chega-se a uma diferença de cerca de 100% entre os valores contratados por dispensa nos anos de 2015, 2016 e 2019 (U$ 0,42) e o valor obtido em licitação no ano de 2020 (U$ 0,21).

6.2 QUANTO À CRÍTICA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Para caracterização da ‘emergência fabricada’, a jurisprudência do TCU aponta algumas características marcantes que observamos nas aquisições destes medicamentos por dispensa de licitação:

a) A falta de planejamento, neste caso, as dispensas de licitação são deflagradas por mandados judiciais;

b) A demanda é conhecida, previsível e frequente sem que licitações sejam programadas para viabilizar a aquisição;

c) A urgência suscitada para justificar a dispensa de licitação só passa a existir, porque ignora-se a existência da demanda até que ela passa a representar um risco para a segurança de pessoas, via mandado judicial.

Ou seja, a aquisição dos dez medicamentos excepcionais mais solicitados via mandado judicial, que representam uma despesa de mais de um bilhão de reais por ano, são viabilizadas por dispensa de licitação, justificadas em casos de emergência, em que essa emergência evocada identifica-se com o que o TCU caracteriza como “emergência fabricada”, sujeitando seus gestores a reprovação de contas e multas.

7 ANÁLISE DOS DADOS

Passamos a comentar a análise dos dados, separando os dados obtidos para a jurisprudência analisada e os dados pesquisados nos contratos de aquisição de medicamentos.

7.1 JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Com a finalidade de realizar a crítica sobre as justificativas baseadas em situações emergenciais, primeiramente, buscamos dados da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), todos sobre a questão da dispensa de licitação justificada por situação emergencial, para atendimento de urgência.

O critério principal da seleção da jurisprudência foi a questão da 'emergência fabricada' ou ficta, assim entendida, como aquela situação emergencial que poderia ser evitada ou, pelo menos, amenizada, deixando de provocar o afastamento da regra geral da licitação.

Foram levantados os dados quanto ao órgão que realizou a dispensa de licitação, a justificativa utilizada pelo seu gestor, o valor contratado, o objeto da aquisição ou de prestação do serviço, as conclusões apontadas pelo Tribunal de Contas da União e os eventuais prejuízos causados ao erário ou ao patrimônio público ou privado e o risco à segurança de pessoas.

Foi feito um comparativo daquelas dispensas de licitação com os procedimentos licitatórios realizados para a contratação de objetos.

Da análise observamos:

1) Que já de longa data, há pelo menos10 anos, o Tribunal de Contas da União já registra e atribui multa aos eventos que chama de 'emergência fabricada'. Estas recaem sobre aqueles gestores que por desídia administrativa, falta de planejamento ou má fé, afastam o procedimento de regra para seleção de propostas para contratação que é a licitação, implementando em seu lugar uma dispensa de licitação justificada numa alegada situação emergencial, fruto do imprevisto e da inevitabilidade, e que demanda atendimento de urgência;

2) Que na maioria dos casos, é flagrante perceber que existe falta de planejamento ou que esta omissão aparece, justamente, para provocar uma situação emergencial, criando a necessidade um atendimento de urgência, posto que fora colocado em risco a segurança de pessoas e bens;

3) Por exemplo, o caso do primeiro Acordão analisado, de número 1.748, de 2018, do Plenário da Corte. O serviço objeto da contratação poderia ser executado por um grande número de prestadores de serviços (serviço de *hosting* dedicado). A contratação, que entre os anos de

2008 a 2014 representou uma despesa de R$ 291 milhões, foi a causa para diversos procedimentos de dispensas de licitação, para as quais o TCU apontou falhas no planejamento, pois a instituição não tinha um plano diretor e nem um planejamento estratégico, elementos fundamentais para um investimento do porte que se empreendia naquela instituição pública. Além da falta de planejamento, o TCU verificou que a situação emergencial foi ensejada, porque o devido procedimento licitatório não foi implementado em tempo hábil.

4) Noutro exemplo, o do Acordão do item 2, de número 2.014, de 2017, oriundo do Plenário da Corte, envolvendo o montante total de mais de 4 bilhões de reais (em valores atualizados), cujo objeto é a implantação de uma Central de Desenvolvimento de Plantas de Utilidades (CDPU) (plantas petroquímicas), a ser realizado na então COMPERJ[85].

Preterindo a regra geral do procedimento licitatório, a dispensa de licitação ocorreu sob a justificativa de que outras empresas demorariam mais para a conclusão do serviço do que o consórcio formado pelas empreiteiras UTC Engenharia e Odebrecht. Pior, foi utilizado uma inexigibilidade de licitação[86] sob o argumento de que o consórcio era o único que teria conhecimento do projeto básico e que, por isso, terminaria a obra em 12 meses antes das demais potenciais concorrentes. Tal obra ainda não chegou a ser concluída, e se for, tornou-se inviável para o fim a que se destinava e não produzirá uma gota dos combustíveis e produtos químicos que almejava, alterando seu foco para o tratamento de gás natural.

O plenário do Tribunal de Contas da União concluiu que a situação se tratava de ‘emergência fabricada’ uma vez que não ficou provada a necessidade desta celeridade que justifica o afastamento do processo licitatório, pois os gestores sequer tinham segurança do cronograma do serviço que seria executado. Por outro lado, houve a comprovação do pagamento de propinas para que os gestores viabilizassem a contratação direta deste consórcio.

O TCU concluiu que era plenamente viável a realização de uma licitação, promovendo-se competitividade entre empreiteiras, que disputariam a contratação bilionária. Possivelmente, haveria a apresentação de propostas mais vantajosas para o poder público. O TCU levantou que o sobrepreço desta contratação atinge a impressionante cifra de R$ 500 milhões de reais. Lamentavelmente, neste empreendimento já foram gastos R$ 14 bilhões de reais e ainda é necessário o investimento de mais R$ 4 bilhões de reais para ser concluído.

---

85 COMPERJ. Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Hoje chama-se Gaslub Itaboraí.

86 Procedimento que substitui uma licitação quando é inviável ou impossível o estabelecimento de competitividade. A possibilidade está prevista na Lei Federal 8.666/93, art. 25.

O objeto trata de um serviço bastante específico, pelo que, é muito difícil levantar o valor de objetos similares para comparar preços de mercado ou valores praticados noutras contratações com as mesmas características.

5) Também, outro caso que é bem representativo destes eventos observados no serviço público, é o do item 5, Acordão número 23, de 2017, oriundo do plenário do TCU. Trata-se de um procedimento realizado pelo governo do Estado de Rondônia, o qual promoveu uma dispensa de licitação justificando seu procedimento numa situação emergencial que ocorrera, segundo explica, por conta da iminência de eventos esportivos que iriam acontecer em dois estádios esportivos que estão sob a gestão do governo daquele estado. Segundo os gestores, os eventos só poderiam acontecer em segurança se serviços de reforma fossem realizados em regime de urgência. Mais uma vez, o TCU constatou a existência de 'emergência fabricada', pois os eventos esportivos já eram conhecidos e tinham datas marcadas para ocorrer. Por outro lado, a precariedade dos estádios, também, já eram de há muito tempo conhecidas.

O Acórdão relata que o Governo do Estado de Rondônia esperou a proximidade do evento tradicional para só então tomar providências, já com a situação de emergência instalada, sob demanda de atendimento de urgência, afastando o procedimento licitatório e realizando uma dispensa de licitação. É óbvio, então, que um planejamento adequado é suficiente para evitar o afastamento de uma licitação. O certame licitatório seria viável, porque as providências corretas, tomadas no devido tempo, se anteciparam tempestivamente ao evento.

Esta contratação direta importou em mais de R$ 200 mil (em valores atualizados), contratados sem licitação. Vale salientar que este tipo de conduta dificulta uma avaliação comparativa acerca dos valores praticados em contratações similares, haja vista que os serviços de reforma são muito específicos para cada tipo de edificação e variam conforme o estado de conservação e manutenções necessárias em cada reforma.

6) Noutro caso de 'emergência fabricada', temos o caso do item 7, em que o Acórdão analisado é o de número 202, de 2015, que tem por objeto o julgamento de uma dispensa de licitação, justificada por situação emergencial, atingindo o valor de R$ 152 mil, para a contratação de serviços advocatícios no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo – CREA/SP. O TCU concluiu que se trata de 'emergência fabricada', uma vez que os gestores deixaram expirar a data de validade de concurso realizado para o cargo de advogado que existia na instituição. Por outro lado, também houve muita demora para lançar uma outra licitação (TP 02/2013), que também tinha por objetivo a contratação dos mesmos serviços advocatícios.

Pelo exposto nestes casos acima, vê-se que, embora o Tribunal de Contas da União esteja mais atento para os eventos chamados de ‘emergência fabricada’, ainda não são muitos os Acórdãos que tratam da matéria. Da jurisprudência que se acumula, porém, vê-se que elas são ensejadas pela falta de planejamento, desídia administrativa, ação omissiva ou comissiva, que acabam por afastar o procedimento licitatório. A situação se agrava diante de objetos que não possuem similaridade em outros procedimentos licitatórios ou contratações, dificultando a comparação de preços. Mas, emergências suscitadas como justificativas para o afastamento de licitação muitas vezes são evitáveis, como é o caso de concursos que expiram seu prazo de validade, serviços sazonais que não possuem execução planejada, a iminência de eventos que são conhecidos, previsíveis, há riscos conhecidos e calculáveis, e para os quais não são tomadas providências que o mitigariam o risco à segurança de pessoas e bens.

Vale salientar também o caso das dispensas de licitação baseadas nos decretos de calamidade pública. Nestes casos, deve-se atentar bem para a justificativa que intenta afastar a licitação, pois não basta a decretação da situação emergencial, é necessário que o objeto contratado guarde vinculação com o atendimento de urgência, que a contratação ocorra apenas nas quantidades suficientes e pelo prazo necessário para se promover uma licitação (que é a regra geral e princípio constitucional), não podendo exceder a 180 dias, conforme preceitua a legislação, ainda que sob decreto pelo qual se reconheça formalmente a existência de calamidade pública.

Quadro 3 – Resumo dos dados de jurisprudência do TCU

1. ACÓRDÃO	**ORGÃO**	**VALOR Ñ ATUALIZADO (R$)**	**OBJETO**	**CONCLUSÃO TCU**
1748/ 1018 - Plenário	SUFRAMA		SERVIÇO DE HOSTING DEDICADO	FALTA DE PLANEJAMENTO
	(FUCAPI)		Cód. 21121	S/ PLANO ESTRATÉGICO
R$ 300 MILHÕES			não tem licitação com o item	S/ PLANO DIRETOR
			"503 Service unavailable"	EMERGÊNCIA FABRICADA
				QUE O OBJ SEJA LICITADO
			Cód. 27065 - vários pregões entre os anos de 2018 e 2020	
		291.472.814,44	(c/ objeto similar customizado)	
2. ACÓRDÃO	**ORGÃO**	**VALOR Ñ ATUALIZADO (R$)**	**OBJETO**	**CONCLUSÃO TCU**

2014/ 2017 - Plen.	COMPERJ		implantação de CDPU	EMERGÊNCIA FABRICADA
			CDPU - COMPERJ (ATUAL GASLUB ITABORAÍ)	FRAUDE À LICITAÇÃO
R$ 4 BILHÕES			(PLANTAS PETROQUÍMICAS)	HOUVE PGTO DE PROPINAS
				sobrepreço de 500 milhões
				justificativa inconsistente
		3.824.500.000,00		CDPU era viável p/ licitação

(Continuação do Quadro 3)

3. ACÓRDÃO	**ORGÃO**	**VALOR Ñ ATUALIZADO (R$)**	**OBJETO**	**CONCLUSÃO TCU**
1713/2017 - Plenário	UFRA		SERVIÇOS DE ATIVIDADES AUXILIARES E APOIO ADMINISTRATIVO	
				EMERGÊNCIA FABRICADA
		9.016.689,54		INDICA SUPERFATURAMENTO
4. ACÓRDÃO	**ORGÃO**	**VALOR (R$)**	**OBJETO**	**CONCLUSÃO TCU**
942/2017 - Plenário	SPOA/MF		SERV. DE IMPRESSÃO POLICROMÁTICA (cód. 26646)	Não aponta sobrepreço
	UASG: 320016		(112.500 CÓPIAS c/ 45 equipamentos)	Afirma que licitação deve baixar o preço
				HOUVE A EMERGÊNCIA
				PORÉM HOUVE FALTA DE PLANEJAMENTO
5. ACÓRDÃO	**ORGÃO**	**VALOR ATUALIZADO (R$)**	**OBJETO**	**CONCLUSÃO TCU**
230/2017 - Plen.	GOV. RO	100.000,00	REFORMA DE ESTÁDIOS	EMERGÊNCIA FICTA
		80.000,00		falta de planejamento ñ justifica contrat direta
				aguardou a proximidade do evento tradicional
				Decreto não justifica por si só
				planejamento evitaria as Dispensas
6. ACÓRDÃO	**ORGÃO**	**VALOR (R$)**	**OBJETO**	**CONCLUSÃO TCU**
377/2017 - 1ª Câmara	SESA/AP			
			Contratações diversas	Utilização indevida da exceção legal. Decreto de calamidade pública, por si só, não justifica a dispensa de licitação. Planejamento e medida acautelatórias poderiam evitar o afastamento da licitação
7. ACÓRDÃO	**ORGÃO**	**VALOR (R$)**	**OBJETO**	**CONCLUSÃO TCU**
202/2015 - Plenário	CREA/SP		SERV. ADVOCATÍCIOS	EMERGÊNCIA FABRICADA
				deixou expirar o concurso para o cargo de adv
				também demorou pra lançar a licitação (TP 2/13)
		194.575,00		

Fonte: TCU

Legenda: suframa=Superintendência da Zona franca de Manaus; cód=código; s/= sem; comperj=complexo petroquímico do Rio de janeiro (atual Gaslub Itaboraí); CDPU=CENTRAL de Desenvolvimento de Plantas de Utilidades; UFRA=Universidade Federal Rural do Amazonas; TCU=Tribunal de Contas da União; SPOA/MF=SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA; UASG=Unidades Administrativas de Serviços Gerais do Governo Federal; c/= com; ñ=não; Plen=Plenário; GOV. RO=Governo do Estado de Roraima; SESA/AP=Secretaria de Estado da Saúde do Estado do Amapá; CREA/SP= Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo; SERV=serviços; TP=licitação na modalidade tomada de Preços.

A jurisprudência do TCU sobre o tem ainda não é muito extensa. A pesquisa retornou os Acórdãos acima relacionados, porém aponta para uma abordagem crescente sobre a consideração e a avaliação da situação emergencial que é evocada como justificativa para o afastamento do procedimento licitatório, indo às causas que a ensejaram, possíveis responsáveis e as consequências da adoção da dispensa de licitação no lugar de um certame licitatório.

7.2 MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS

Para verificação dos valores praticados nas dispensas e nas licitações, aliados à jurisprudência do TCU, este trabalho restringiu-se às aquisições de medicamentos excepcionais. Foram analisados contratos referentes aos 10 medicamentos mais solicitados, via demanda judicial, para fornecimento pelo SUS. Os 10 medicamentos selecionados importam numa despesa anual superior a um bilhão de reais. Foram pesquisados procedimentos de dispensa de licitação que justificassem a situação emergencial, em vista do mandado judicial, para atendimento de urgência ao paciente, através do Ministério da saúde o Governo Federal.

7.2.1 Coleta de dados

Foi verificada grande dificuldade no acesso aos dados, seja através do serviço '*Dados Abertos*' no portal do '*Comprasnet*', seja através do Portal de Transparência, através do serviço '*Licitações e Contratos*', ambos do governo federal.

Parte da dificuldade decorre da forma como a pesquisa deve ser feita nos portais. Ocorre que é preciso 'montar' a nomenclatura de um endereço (URL), através de um modelo no qual se vai adicionando nomenclaturas e códigos, naturezas etc., de forma que se configure um *link* pelo qual se tenta o acesso às informações que se quer obter.

Com a pesquisa feita foi verificado a inconsistência de dados tanto pela sua incoerência com os valores de mercado como o também pela diferença de valores registrados em locais diferentes do mesmo sistema.

Outra dificuldade que pode ser relatada foi a ocorrência de alguns erros como de número 404 que indica que a URL não existe ou foi removida e o erro de número 503, que indica que o serviço não está disponível, que o servidor está fora do ar ou, ainda, que está sobrecarregado por excesso de demanda ou baixa velocidade de processamento. Este código de erro provoca o que se chama "*TIME OUT"*, que significa que o tempo de tentativa de conexão foi excedido.

Também, verificamos que poucas licitações ocorreram para os mesmos medicamentos excepcionais, ocorrendo mais tentativas de sucesso a partir do ano de 2019.

Foram feitas várias tentativas em outros portais de pesquisa de preços de referência para contratações públicas, mas poucas informações foram encontradas sobre preços desses medicamentos.

Também foram analisados o acesso ao sistema 'SAGRES'[87], do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), ao site '*Preço de Referência*'[88], da parceria do Governo do Estado da Paraíba com o TCE/PB e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), além do próprio serviço de '*Dados Abertos*' do sistema '*Comprasnet*', do Portal de Compras do Governo Federal[89].

No entanto, embora de uso raro, os medicamentos excepcionais importam numa despesa anual de mais de um bilhão de reais, os quais são adquiridos através de dispensas de licitação, considerando que um mandado judicial criou uma situação emergencial que exige atendimento de urgência aos pacientes.

Ocorre que a demanda é conhecida há muitos anos, que seus montantes são históricos e que não há o devido planejamento de aquisição, o qual poderia evitar o afastamento do procedimento licitatório. Se planejadas, as aquisições ocorreriam através de compras programadas, em volume suficiente para promover, no mínimo, economia de escala[90]. Haveria maior publicidade para a contratação e a formação de um estoque que agilizaria o atendimento dos pacientes.

---

87 Portal do SAGRES - https://tce.pb.gov.br/sagres-online

88 Portal Preço de Referência - https://precodereferencia.tce.pb.gov.br

89 Portal de Compras do Governo Federal - https://www.gov.br/compras/pt-br ou https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br (mensagem de portal em migração a partir de agosto/2020)

90 Economia de Escala: Diz-se que há economias de escala quando o aumento do volume da produção de um bem por periodo reduz os seus custos. Esta redução pode se dar pela possibilidade de utilização de métodos produtivos mais automatizados ou mais avançados, mas também pode estar relacionada a ganhos em propaganda, marketing, P&D, financiamento, enfim qualquer etapa da produção e comercialização (Fonte: POSSAS, 1993, PP. 70-71 apud SZWARCFITER, Cláudio; DALCOL, Paulo Roberto T. Economias de escala e de escopo: desmistificando alguns aspectos da transição. Prod., São Paulo, v. 7, n. 2, p. 117-129, Dec. 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131997000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 ago. 2020.

Constatou-se que a obtenção de outros preços de referência para promover a comparação entre aquelas aquisições por dispensa de licitação e a de outros que passaram pelo crivo da competitividade do mercado é muito difícil de se realizar, pois pouquíssimas licitações ocorreram para estes medicamentos e, mesmo assim, quase nenhuma obteve propostas válidas. Ademais, os medicamentos são importados, adquiridos por contratação junto a pessoas físicas, representantes comerciais, que não são identificadas no sistema "*Dados Abertos*".

Da análise dos dados levantados, sobre os procedimentos para aquisição dos medicamentos excepcionais, constatamos que não é possível estabelecer comparação entre os valores licitados com aqueles contratados diretamente, ou seja, através de dispensa de licitação, haja vista que, praticamente, não foram realizadas licitações no período entre os anos de 2015 a 2020, tendo havido algumas tentativas a partir de 2019, com quantitativos não similares, porém, na maioria, não conseguindo propostas válidas.

Dos dados demonstrados no Quadro 4, apenas os itens 8 e 10 permitem alguma comparação, já que houve algumas licitações. Porém os quantitativos são bem diferentes entre as dispensas e as licitações, comprometendo o comparativo pela influência da economia de escala. No entanto, como ilustração, apenas, em valores expressos em dólar americano, chama a atenção, no item 8, onde o comportamento é o inverso do que se esperava, pois numa licitação para aquisição de 345.600 unidades, em 2016, obteve-se o valor de U$ 15,42, enquanto que uma licitação para apenas 40.070 unidades, em 2020, obteve-se a proposta de valor U$ 3,93, uma diferença de quase 300%.

É possível observar neste item, ainda, que as dispensas de licitação entre os anos de 2019 e 2020 resultaram em propostas de valor entre 100 (U$6,67) e 200% (U$9,94) acima daquele valor que foi obtido em licitação (U$3,93).

Outra diferença que possibilitou a comparação foi a do item 10. Neste caso, chega-se a uma diferença de cerca de 100% entre os valores contratados por dispensa nos anos de 2015, 2016 e 2019 (U$ 0,42) e o valor obtido em licitação no ano de 2020 (U$0,21).

Comparando os valores entre as próprias dispensas de licitação, constata-se, salvo exceções relevantes, em que chega-se a diferenças de cerca de 400% (item 8)[91], que existe certa compatibilidade entre os preços praticados, para todos os itens pesquisados, englobando o período estendido entre os anos de 2011 a 2020.

[91] Item de dispensa de licitação com valor de U$ 6,29, em 2020, comparado com item de dispensa de licitação com valor de U$ 34,73, em 2012.

Abaixo, exibimos um quadro resumido dos dados, os quais foram possíveis levantar, a partir dos procedimentos de dispensa de licitação e dos processos licitatórios que tentaram obter propostas válidas, ainda que em volume bastante reduzidos em seus quantitativos. Também foram empreendidas tentativas da obtenção de valores referenciais em portais como o '*Preços de Referência*'[92] e SAGRES/TCE-PB[93].

Quadro 4 – Resumo de processos de Dispensa de licitação e Certames licitatórios para medicamentos excepcionais

CISTEAMINA	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA (APENAS 2020)	2020	10.014.780,00	148,37	29/05/2020	5,4257	27,35	1080
NÃO INFORMA LICITAÇÃO							
ATALURENO	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA – ÚNICA NO SIST	2019	115.903.872,00	1.022,08	24/06/2019	3,8228	267,36	113.400
NÃO INFORMA LICITAÇÃO							
PIRFENIDONA	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSAS	2019	95.320,80	29,42	30/08/2019	4,1379	7,11	3.240
	2020	190.836,00	39,27	04/6/2020	5,1035	7,69	4.860
LICITAÇÕES	2017	45.084,60	27,94	26/01/2018	3,1444	8,89	1620
	2018	ERRO 404	ERRO 404	03/12/2018	3,8279	S/ DADOS	S/ DADOS
	2018	2.818.800,00	(ERRO 503) (E)29,00	09/07/2018	3,8680	7,50	97.200
	2019	74.000,00	(CANCELADO)(E)37,00	06/05/2019	3,9616	9,34	2.000
	2020	297.000,00	(CANCELADO) 33,00	20/02/2020	4,3867	7,52	9.000
GALSULFASE	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA	2014	72.637.353,62	3.985,37	14/04/2014	2,2090	1.804,15	18.226
	2014	59.210.779,00	4.437,92	31/10/2014	2,4436	1.816,14	13.342
	2016	47.489.194,00	4.689,36	28/03/2016	3,6401	1.228,25	10.127
	2017	57.519.521,00	5.478,05	26/04/2017	3,1841	1.720,44	10.500
	2018	23.662.406,81	5.474,87	28/05/2018	3,7086	1.476,26	4.322
LICITAÇÃO	2020	1.490.700,00	(S/ FORNEC)(E)4.969,00	29/04/2020	5,4285	915,35	300
	2020	5.597.424,00	(CANCELADO)(E)5553	09/06/2020	4,9051	1.132,09	1008
ELOSULFASE	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA	2019	147.857.270,96	2.758,84	05/07/2019	3,8198	722,25	53.594
	2019	35.929.819,00	2.878,30	24/05/2019	4,0316	713,93	12.483
	2019	374.177,00	2.878,28	15/07/2019	3,7457	768,42	130
	Ñ TEM						
LICITAÇÃO	2020	1.702.800,00	(S/ FORNEC)(E) 2.838,00	29/04/2020	5,2371	541,90	600
	Ñ TEM						
CINACALCETE	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA (inciso II)	2012	7.211,40	14,14	01/08/2012	2,0426	6,92	510
	Ñ TEM						
LICITAÇÃO	2013	16.297,00	18,10	08/04/2013	1,9897	9,10	900
	2013	868.560,00	(CANCELADO)(E) 14,00	28/02/2014	2,3327	6,00	62.040
	2015	32.256,00	20	23/02/2016	3,9678	7,06	1.152
	2017	26.000,00	22	05/04/2017	3,0917	8,41	1.000

92 Portal Preço de Referência - https://precodereferencia.tce.pb.gov.br

93 Portal do SAGRES - https://tce.pb.gov.br/sagres-online.

ECULIZUMAB	ANO	VLR TOT D/LIC	VLR P/ IT D ou LIC	DATA	R$/ U$	VLR EM U$	QTDE
DISPENSA	2016	110.382.337,77	20.815,07	08/07/2015	3,2275	6.449,29	5.303
	2017	35.153.414,00	13.614,80	13/11/2017	3,2867	4.142,39	2.582
	2018	21.910.572,00	12.274,83	21/11/2018	3,7866	3.241,65	1.785
	2108	116.851.835,00	13.899,35	24/09/2018	4,0588	3.424,50	8.407
	2019	62.648.566,36	12.806,33	08/04/2019	3,8652	3.313,24	4.892
LICITAÇÃO	2018	2.834.040,00	(S/ FORNEC)(E) 17.176,00	31/10/2010	3,7171	4.260,81	165
	2019	992.656,00	(S/ FORNEC)(E) 17.726,00	24/04/2019	3,9624	4.473,55	56
	2019	359.470,00	(S/ FORNEC)(E) 17.973,50	26/07/2019	3,7735	4.763,08	20
	2020	2.475.600,00	(S/ FORNEC)(E) 24.756,00	20/01/2020	4,1823	5.919,23	100
	2020	2.259.216,00	(S/ FORNEC)(E) 12.984,00	08/01/2020	4,0666	3.192,84	174
ECULIZUMAB	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA	2012	50.601,60	70,28	21/09/2012	2,0235	**34,73**	**720**
	2019	19.432,80	26,99	12/09/2019	4,0488	6,67	720
	2019	27.000,00	37,50	26/07/2019	3,7735	9,94	720
	2020	48.009,60	33,34	27/05/2020	5,2986	**6,29**	**1.440**

(Continuação do Quadro 4)

LICITAÇÃO	2015	129.600,00	72,00	07/05/2015	3,0415	25,32	1.800
	2016	21.427.200,00	62,00	16/02/2016	4,0207	**15,42**	**345.600**
	2017	320.400,00	89,00	17/05/2017	3,1070	28,97	3.600
	2018	384.480,00	89,00	15/03/2018	3,2853	27,09	4.320
	2019	208.800,00	43,50	15/01/2019	3,7043	19,17	4.800
	2020	540.544,30	13,49	08/01/2020	4,0666	**3,93**	**40.070**
ALFAGALSIDADE	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA	2016	24.029.868,88	3.406,56	18/03/2016	3,6140	942,60	7.054
	2017	15.200.030,00	3.172,76	06/02/2017	3,1173	1.191,02	4.094
	2018	1.557.782,00	3.245,00	26/01/2018	3,1444	1.031,99	480
LICITAÇÃO	2016	CANCELADO	(ESTIMADO) 68.944,00	14/12/2016	3,3097	20.830,89	1
	2017	ERRO 404	ERRO 404	10/03/2017	3,1617	ERRO 404	ERRO 404
	2018	CANCELADO	(CANCELADO) 115.754,00	07/06/2018	3,8994	14.632,51	12
	2020	1.382.700,00	4.609,00	13/03/2020	4,7355	1.038,12	300
GABAPENTINA	**ANO**	**VLR TOT D/LIC**	**VLR P/ IT D ou LIC**	**DATA**	**R$/ U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**
DISPENSA	2015	1.518,00	1,15	05/01/2015	2,7101	**0,42**	1.320
	2016	828,00	1,15	27/10/2016	3,1423	**0.37**	720
	Ñ TEM	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ
	Ñ TEM	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ
	2019	1.440,00	?????????	23/12/2019	3,9383	**0,41**	900
	Ñ TEM	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ
LICITAÇÃO	2015	2.500,00	(S/ FORNEC)(E) 1,00	07/01/2015	2,6801	0,37	2.500
	2019	1.800,00	(S/ FORNEC)(E) 1,00	27/03/2019	3,9383	0,25	1.800
	2020	3.830,00	0,62	12/03/2020	4,7355	**0,21**	3.830

Legenda: Erro 404=documentos não encontrados (O servidor não pode encontrar o recurso solicitado); Erro 503=service unavailable; vlr=valor; VLR TOT D/LIC=valor total por dispensa ou licitação; R$/U$=câmbio entre a moeda Real Brasileiro e o Dólar Americano; QTDE=quantidade.

Para efeito de comparação e considerando que os medicamentos são importados, os valores foram atualizados com base na moeda dólar americano (U$) e constam da penúltima coluna.

Outro destaque importante, relacionado na última coluna, pertence aos quantitativos contratados ou postos em licitação. Verifica-se uma grande amplitude, levando o poder público a tentar a aquisição de quantidades bastante diferentes, possivelmente com perda da economia

de escala ou interessados em atender à licitação, já que os quantitativos são pequenos em relação àqueles que são adquiridos diretamente, sem licitação.

8 PROPOSTAS DE GERENCIAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

Da nossa tentativa de estabelecer uma comparação entre os valores contratados via dispensa de licitação e aqueles contratados através de um procedimento licitatório, acabamos constatando a premente necessidade de que se promova alterações na gestão da realização de dispensas de licitação, na disponibilidade dos dados para acesso do cidadão e na forma de utilização dos portais de informação do Governo Federal.

A pesquisa realizada resultou nas seguintes propostas:

8.1 MUDANÇA DA FORMA DE AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS

Do levantamento de dados, verificamos que, praticamente, não houve sucessos nas poucas tentativas de licitação registradas no sistema.

Considerando que a demanda é conhecida, que os valores são muito relevantes, atingindo mais de um bilhão de reais, gastos anualmente, propomos que estas aquisições ocorram de maneira a formar um banco de reserva destes medicamentos, através de procedimentos licitatórios internacionais, de forma a se tentar obter competitividade entre propostas.

Para os casos que for inviável a competitividade, em casos que existe a exclusividade de fabricante ou representante no país, que seja, promovido o procedimento adequado para estes casos, a inexigibilidade de licitação[94], meio através do qual se instrui processo próprio com as provas de que não existe competição viável no mercado, justificativa de preços etc., além de outras cautelas para salvaguardar os interesses públicos.

Ademais, um planejamento adequado tem que ser utilizado para estas aquisições. Constatamos que elas estão sendo deflagradas por mandados judiciais, gerando contratações por dispensa de licitação fundamentadas em caso de emergência, para atendimento de urgência.

---

[94] BRASIL. Lei 8.666793. Art 25.

Um plano do tipo estratégico situacional (PES)[95] poderia ser incorporado como resultado de uma aprendizagem institucional desenvolvida ao longo de todos os anos da prática de aquisições sob demandas emergenciais, contribuindo para o enfrentamento de toda essa problemática de fornecimento de medicamentos excepcionais. Dentro dos atributos do Planejamento Estratégico Situacional propostos por Garvin (2001, p.55), elencamos as seguintes providências para o preparo dos procedimentos de aquisição dos medicamentos:

a) A sistematização das propostas de solução que forem sendo colhidas pelos envolvidos na cadeia de aquisição, para que se evite as contratações emergenciais;

b) O incremento do lançamento de licitações como forma de contratação de um estoque baseado nas estimativas de fornecimento sob força de mandado judicial;

c) Tratando-se de medicamentos de difícil acesso e importados, que se busque modelos de aquisição realizados no exterior e seus preços de referência, como forma de alinhamento às melhores práticas e políticas de aquisição de medicamentos de alto custo;

A implementação de uma nova e adequada rotina, desenvolvida a partir das condições para que o aprendizado produza resultados na instituição, promoverá uma abordagem inteligente para o enfrentamento de situações emergenciais, criando-se um ambiente para que a instituição enxergue, entenda e desenvolva capacidades, de forma a não eternizar-se apenas como uma gestão que 'vive apagando incêndios", como dito anteriormente, mas que desenvolva e aplique saberes para uma gestão segura, eficiente e aprovada na instâncias responsáveis de julgamento, e que sabe enfrentar os normais imprevistos de qualquer atividade administrativa.

8.2 MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO

Conforme proposto anteriormente, num Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), por ocasião da conclusão de bacharelado em Direito, na Universidade Federal da Paraíba (UFPB)[96], propomos uma modificação do dispositivo legal que trata da dispensa de licitação, em situação emergencial, para atendimento de urgência, ou seja, uma alteração no que preceitua o artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

Neste novo trabalho aprofunda-se a questão, concluindo numa proposta inovadora sugere incluir a previsão da obrigação de deflagração de inquérito administrativo

---

95 Ver item 4.4 deste trabalho.

96 Rodrigues, Arquimedes Guedes. Dispensa de Licitação por critério emergencial: contornos jurídicos e análise da possível responsabilização do gestor administrativo / Arquimedes Guedes Rodrigues. – UFPB/ Santa Rita, 2018.

concomitantemente à dispensa de licitação com a justificativa de situação emergencial, determinada pelo mesmo ordenador de despesa, no mesmo instante em que ratifica à dispensa de licitação.

Tal inquérito destina-se a apurar eventuais responsabilidades pela criação ou agravamento da avocada situação emergencial, a qual pode indicar a existência de ações ou omissões, desídia, por dolo ou culpa, que provocaram o evento, ou o agravaram, e que ensejou o afastamento da regra geral da licitação.

Pela nossa proposta, o dispositivo legal como está vigente atualmente passaria a ter acrescido o seguinte texto em negrito:

> 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 **e vinculada sua autorização à concomitante determinação de abertura de sindicância para apuração de eventuais responsabilidades pelas causas, consequências e agravamento dos efeitos da situação emergencial ou calamitosa**. (grifos de destaque sobre a proposta de substitutivo)
> (...)
> Art. 26.
> Parágrafo único.
>
> I – caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso, **e informações quanto ao procedimento vinculado de que trata o inciso IV, do art. 24**.

A análise da pertinência da justificativa de situação de emergência por parte do Tribunal de Contas da União leva 5,5 anos, em média, para ocorrer[97] , haja vista todo o percurso que envolve o planejamento da despesa, o surgimento de um evento emergencial, a demanda de urgência que surge em consequência deste evento emergencial, a formalização da dispensa de licitação, a publicação e a formalização de instrumento contratual, a execução do contrato e, em tempo bem posterior, uma prestação de contas para análise do Tribunal de Contas da União.

O modelo proposto inova ao propor a alteração do dispositivo legal de regra geral, uma lei federal, mas esta exigência pode ser viabilizada por qualquer outro tipo de norma que tenha força impositiva para determinar a instauração automática e concomitante de sindicância

[97] Média de tempo baseada na amostra analisada nesta pesquisa, entre os Acórdãos pertinentes à jurisprudência sobre 'emergência fabricada'.

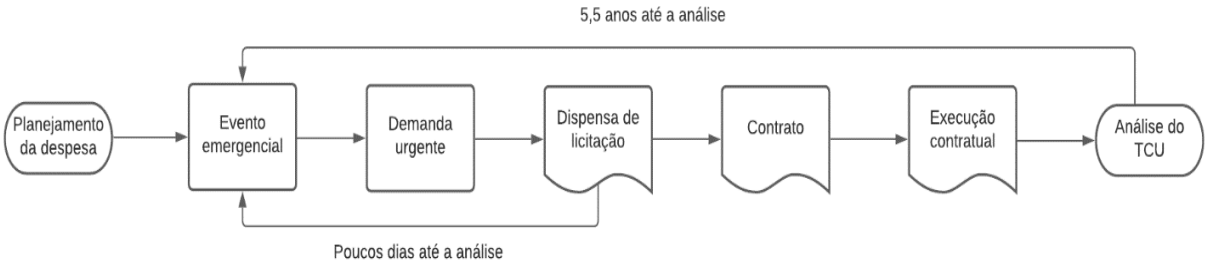
administrativa, sempre que for ratificada uma dispensa de licitação justificada em situação emergencial. A apuração de responsabilidades eventuais pela situação emergencial ocorrerá praticamente ao mesmo tempo em que se deflagra o procedimento de dispensa de licitação.

O tempo necessário para que o Tribunal de Contas da União analise se a justificativa baseada em situação emergencial é justa foi levantada considerando o período entre a data do contrato e a data do Acórdão quem julgou a despesa, classificando-a como irregular, por caracterizar a emergência suscitada como tendo sido 'fabricada'.

É verdade que as exigências de pareceres jurídicos anteriores à ratificação da dispensa de licitação se pautam por uma análise sob o aspecto legal das justificativas apresentadas, no entanto, uma análise mais ampla é feita através de um inquérito administrativo, o qual possui rituais próprios, é investida de poderes especiais e pode ser formada por uma equipe multidisciplinar, o que favorece a apuração de responsabilidades de uma forma mais precisa e técnica.

Abaixo, demonstramos através de uma linha do tempo qual o novo fluxo e a expectativa de prazos de verificação de responsabilidade entre eles.

Figura 10 – Comparativo de prazo de análise da justificativa que evoca caso de emergência



Verifica-se o grande lapso de tempo que leva para que um procedimento de dispensa de licitação venha a ser apreciado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/PB), por exemplo.

8.3 MUDANÇA NA TRANSPARÊNCIA DOS DADOS

8.3.1 Mudança no acesso aos dados

Da forma como está posto nos portais, a transparência dos dados fica comprometida pela dificuldade de entender o mecanismo de busca, dificultando a implementação da busca pelo interessado pesquisador, pois o acesso aos dados, é feito através da montagem de links a

partir de várias tabulações de códigos e nomenclaturas, pela montagem da grafia de um endereço (URL) pelo próprio usuário, que é feito de forma não intuitiva, sendo extensa demais e não usualmente utilizada na prática cotidiana de acesso a sites.

Por outro lado, verificamos a inconsistência de alguns dados, várias diferenças de arredondamento e muitas mensagens de erro por indisponibilidade do sistema ou endereço inexistente, embora a grafia do endereço estivesse corretamente escrita.

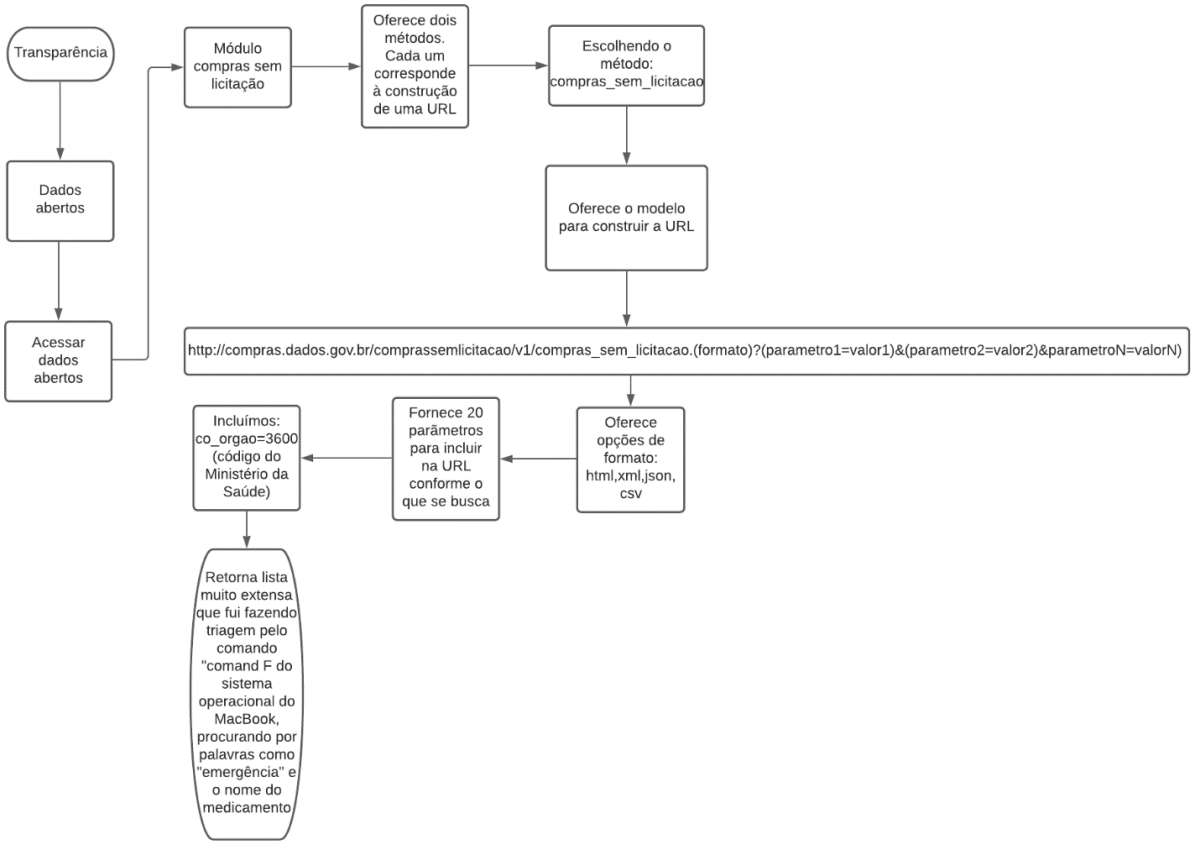
8.3.2 Mudança na forma de acesso

Como exemplo, apresentamos o modelo atualmente utilizado para acessar os dados. Tomemos apenas a construção que se precisa obter para pesquisar dados de dispensas de licitação realizadas sob a justificativa de situação emergencial, no Ministério da Saúde.

O acesso aos dados é iniciado pela busca do código do sistema referente ao medicamento excepcional. Ao invés de estar disponível por um mecanismo de busca pela nomenclatura do objeto, tal tarefa é exaustiva e buscada dentro dos próprios processos realizados que se pesquisa, para descobrir o código de cada medicamento. Este código é usado em todas as contratações, inclusive nas dispensas de licitações, nos procedimentos licitatórios, nos editais de pregão e demais modalidades. A busca através do Portal de Compras do Governo Federal, no Catálogo de Materiais (CATMAT)/ Catálogo de Serviços (CATSER)[98] não retorna os respectivos códigos.

[98] Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/ferramenta-de-busca-catmat-catser

Figura 11 – Construindo o link (URL) para pesquisa de dados no portal ‘Dados Abertos’



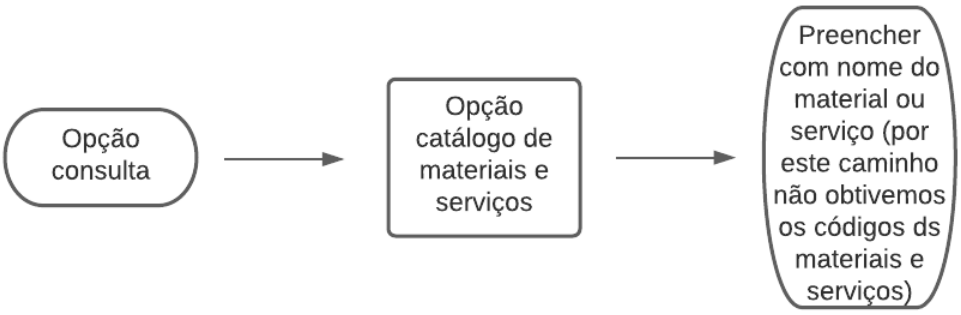
A obtenção de tais códigos foi conseguida através do caminho abaixo demonstrado (Figura 11), o que revela um traçado complexo, incomum e não intuitivo, portanto, desfavorável à transparência, uma vez que o caminho mais curto e bem mais intuitivo, através do CATMAT, não retorna os valores pertinentes aos códigos dos medicamentos excepcionais em estudo, seja pelo nome comercial exclusivo, seja pelo nome de sua substância ativa, como são identificados os medicamentos chamado “genéricos”.

Os dados dos códigos dos medicamentos não estão disponíveis no *site* para o qual a busca pelo *comprasnet* do governo federal é direcionada. Há uma mensagem dizendo que os dados estão em imigração para outro portal e que parte das informações devem ser obtida através de outro *link*, indicado através de um banner no corpo do *site*.

O site onde encontra-se as informações mudou de nome no mês de Agosto/2020 e tem a nomenclatura de “*www.antigo.comprasgovernamentais.gov.br*” e é recorrente o retorno de

ERRO 503[99] - que indica erro do servidor, serviço indisponível, servidor fora do ar ou sistema sobrecarregado (*time out*)[100].

Figura 12 – Caminho para obtenção do código de um objeto no Catálogo de Material (CATMAT)



Esta é a sequência de passos definidos pelo sistema para a obtenção do código de um objeto ou serviço catalogado para que o mesmo possa ser pesquisado quanto à licitações ou dispensas ocorridas. No entanto, buscas por este procedimento não obtiveram sucesso para se conseguir estes códigos.

8.3.3 Tornar o sistema mais intuitivo

É flagrante perceber que tal modelo não é nada intuitivo. Ele representa uma barreira de acesso para cidadãos interessados na transparência do gasto público, e este fato é estranho diante da existência de tantos sistemas de buscas intuitivos.

Propomos a adoção de uma forma intuitiva de pesquisa com *layout* de opções acessíveis por um clique/toque, os quais representariam filtros de interesse do pesquisador, que uma vez sendo tocados/selecionados remeteriam, automaticamente, para os *links* pertinentes às informações que se busca.

Como está hoje, estes *links* são montados e grafados pelo próprio usuário, formando extensas URLs, de difícil compreensão para sua montagem, configurando-se numa utilização não intuitiva, de um *layout* confuso e com uma interface que pode, até mesmo, impossibilitar o acesso para o cidadão menos afeito ao uso de computadores e à navegação na internet.

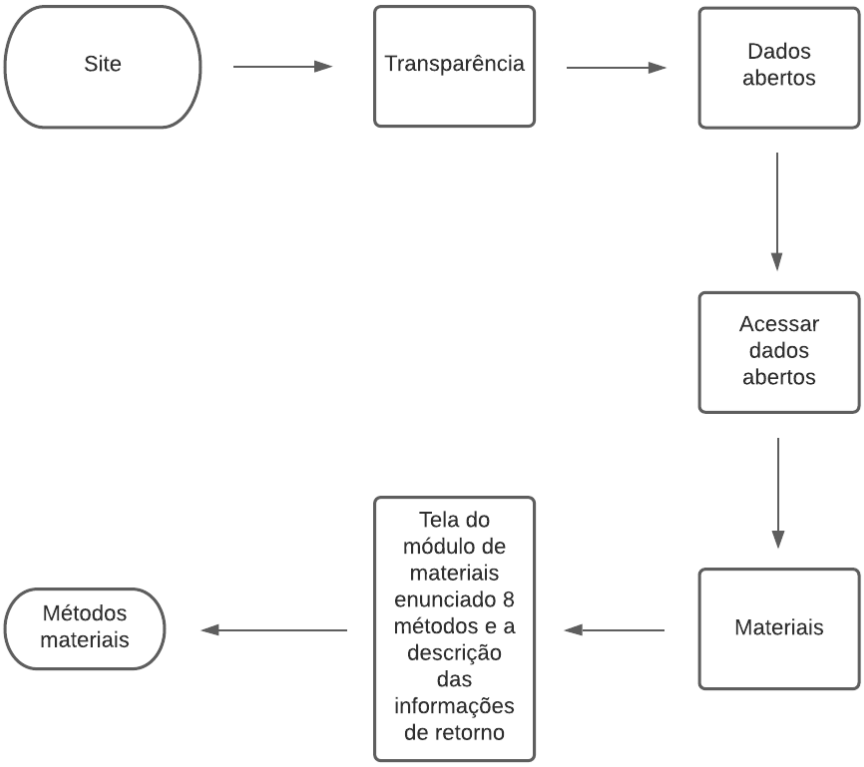
---

[99] Erro 503, conforme seção 10 da norma RFC 2616.

[100] *Time out*: Tempo de processamento da requisição expirado

Na figura seguinte, mostramos como o caminho para se obter o código de um material a partir de sua nomenclatura, no sistema vigente (alterado em agosto/2020)

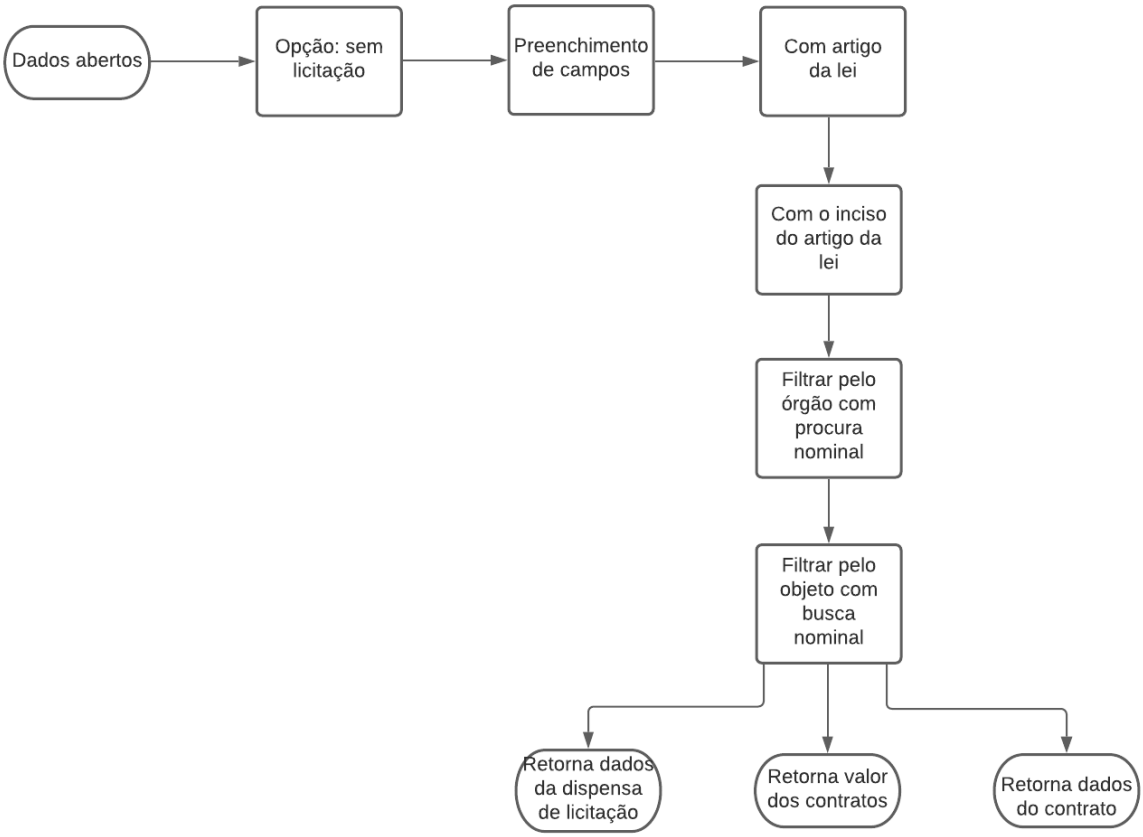
Figura 13 – Caminho para se obter o código de um material s partir de sua nomenclatura (alterado em agosto/20)



Fonte: Disponível em: https://www.antigo.comprasgovernamentais.gov.br

Já nesta figura abaixo, demonstramos um modelo pelo qual, a busca por preenchimento de formulários tornaria os dados mais transparentes.

Figura 14 – Proposta de busca através do preenchimento de formulários



A proposta procura dar mais intuitividade, facilitando a busca para usuários interessados menos afeitos a pesquisas na internet, tornando os dados do sistema mais transparentes.

8.3.4 Mudança na disposição dos dados

Dados numéricos não são difíceis de se disponibilizar e não demandam grandes recursos para o armazenamento, pelo que, deveriam estar plenamente disponíveis para consulta, com informações mínimas que sejam suficientes para o cidadão entender onde, quando, por quanto e através de quem as contratações foram realizadas pelo poder público.

Um *layout* comum, com disposição dos dados em tabela, restrito apenas aos dados mais relevantes para o acompanhamento da realização da despesa por parte do poder público, tornaria a ação do governo mais transparente.

8.4 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

A pesquisa enfrentou algumas limitações que passamos a detalhar, comentando as repercussões e comprometimentos nas conclusões.

8.4.1 Ausência de dados

A ausência de dados mais precisos sobre a identificação dos contratados repercute em comprometimento do acompanhamento preciso acerca da idoneidade, da competitividade, da pertinência da justificativa para a despesa, da qualidade e da capacidade das empresas com as quais o poder público firma contratos.

Por exemplo, em diversas fichas de informações de dispensa de licitação para aquisição de medicamentos excepcionais que são adquiridos do exterior, é informado apenas que o contratado é uma pessoa física, sem qualquer informação quanto ao nome, Cadastro de Pessoa Física da Receita Federal (CPF) ou outro dado que identifique tal contratado.

A busca por dispensas de licitação ou mesmo procedimentos licitatórios no portal do *Comprasnet* exibe uma sequência de fichas com alguns dados resumidos do processo. Por vezes, ocorre a informação de fichas repetidas sobre uma mesma licitação e, em outras tantas, não retorna resultados, deixando a dúvida se não existem informações registradas ou se não existem mesmo processo de dispensa de licitação ou de procedimento licitatório.

8.4.2 Erros no acesso

Não raro, a busca retorna mensagens de erro de código 404, o que significa que a *URL*[101] não existe ou foi removida.

Outro erro bastante comum é o de código 503, o qual significa que o serviço está indisponível, que o servidor está fora do ar ou que o tempo de tentativas de acesso foi excedido, ou seja, trata-se de uma indicação de que o sistema está sobrecarregado. É um erro do sistema e não do usuário.

8.4.3 Fluxo de consultas difuso

[101] URL: *Uniforme Resource Locator*. É o endereço virtual, um link, que direciona para o que o usuário procura, podendo ser um site, um arquivo, um equipamento (impressora), uma página, uma pasta ou um arquivo (norma RFC 1738).

O acesso não é lógico. Os dados precisam ser garimpados. Busca-se o código de material num portal, para ser utilizado em outro para buscar as dispensas de licitação. Os valores de referência praticados por outros governos, pessoas jurídicas e até físicas são pesquisados noutros portais também. Por isso, uma de nossas propostas acima é que os dados sejam acessíveis através de ícones da forma como são acessados hoje por qualquer aplicativo em aparelhos celulares ou em programas de sistema operacional como o Windows, IOS, Android ou os dos computadores da fabricante Apple (macOS High Sierra etc.).

Dessa forma, uma vez clicados ou tocados, automaticamente formar-se-iam os endereços (URL), pelos quais se poderia acrescentar novas opções de filtros para pesquisa, também de forma intuitiva e com poucos toques ou cliques, tornando todo o sistema de busca mais intuitivo, acessível e, portanto, efetivamente transparente como deve ser, não apenas disponível.

Também concluímos que é relevante propor uma reanálise na disposição desses dados para que estes conduzam a mecanismos de buscas mais eficientes primando mais pela demonstração de dados do que pela estética da interface, pois, para efeito de transparência de dados, registros quanto aos valores contratados, a justificativa para estes valores, de quem o objeto foi adquirido ou o serviço foi tomado, o *link* para despesas similares etc., são mais relevantes e devem ser primeiro exibidos do que códigos internos de órgãos e nomes de unidades administrativas, datas de editais etc.

Na implementação das proposituras abaixo, expomos um fluxo de como essas informações poderiam ser acessadas através de ícones de filtros e, também, de preenchimento de formulários.

8.5 PROPOSTAS DE PESQUISA PARA TRABALHOS FUTUROS

Uma vez que observamos que tentativas têm sido feitas no sentido de obter sucesso em procedimentos licitatórios, abre-se a perspectiva de que em futuro próximo será viável a comparação entre os valores obtidos através de dispensa de licitação com aqueles valores obtidos através de certames licitatórios competitivos, o que levará a conclusões sobre a repercussão das diferenças entre os dois procedimentos, seja pela menor ou maior publicidade, seja na menor ou maior disputa entre interessados, seja, por outro lado, pelo maior tempo gasto para a contratação e o atendimento das necessidades dos pacientes.

Outra questão que também poderá ser pesquisada, trata-se dos efeitos da implementação das mudanças aqui sugeridas ou o resultado de outras mudanças que estão em construção nos

sites pesquisados neste trabalho. Temas como a verificação das consequências destas alterações. Se estas mudanças resultaram em um maior número de consultas por parte do cidadão, se essas consultas, uma vez sendo mais informativas, resultarão em mais participação do cidadão no acompanhamento das despesas, seja na formulação de denúncias, seja no questionamento de autoridades através das suas ouvidorias, ou ainda, pelo maior número de acesso aos portais de informação.

Outra abordagem diz respeito ao desenvolvimento de estudos que investiguem o porquê de, praticamente, não haver licitações ou estas não lograrem êxito, haja vista que a demanda é muito relevante, importa em valores bilionários, é conhecida, frequente e estimável e não tem previsão de interrupção ou cessação.

Já quanto à alteração na legislação, que faz com que seja deflagrado o inquérito administrativo de forma simultânea à ratificação da dispensa de licitação, há de ser verificado o resultado desta inovação. Será que esta alteração, efetivamente, irá gerar um maior número de caracterização do uso de emergência fabricada? A apuração das responsabilidades pelas emergências suscitadas para afastar o procedimento licitatório fará diminuir o número de contas rejeitadas e multas aplicadas por esse tipo de prática no Tribunal de Contas da União? A rapidez na apuração de responsabilidades fará com que as dispensas de licitação por emergência diminuam em prol da realização de mais certames licitatórios? A alteração na legislação ou a criação de normas que obrigam a instauração do inquérito administrativo fará com que se contrate com menos despesa para o erário?

8 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Da forma como o portal do governo está disponibilizada ao cidadão, a realização da pesquisa sobre os dados das contratações para aquisição de medicamentos excepcionais é complexa, a tal nível que chegamos a concluir que se torna inacessível para pessoas menos afeitas a área de informática e usuários de conhecimentos básicos da internet. O uso do portal 'Dados Abertos' não é intuitivo, falta dados e apresenta erros frequentes como dificuldade de acesso e a exigência da montagem de extensos endereços (URL) pelo usuário para que ele possa acessar as informações que se procura obter. Os *links* poderiam ser acessados através de uma plataforma informatizada, mas intuitiva, com um *layout* [102] e interface gráfica [103] mais amigáveis[104], através do preenchimento de formulários e simples cliques/toques em ícones, de forma a tornar os dados mais acessíveis e, portanto, mais transparentes.

Por outro lado, acessadas as informações disponíveis, os dados colhidos não permitem uma comparação de valores, pois, praticamente, não existem licitações para os mesmos objetos adquiridos por *dispensa de licitação*. Ademais, o sistema não informa a justificativa do preço contratado, elemento exigido expressamente na legislação[105].

Dessa forma, a comparação de valores fica comprometida haja vista que poucas licitações foram realizadas para os mesmos objetos e, quando ocorreram, praticamente não houve propostas válidas que permitissem uma aferição da compatibilidade dos valores contratados com os que efetivamente são praticados no mercado quando submetidas à concorrência.

Também verificou-se, na busca dos procedimentos que permitissem as análises e comparativos, que exsurge uma terceira constatação, o fato de que essas compras estão sendo realizadas há pelo menos uma década, através de dispensas de licitação, fulcradas em um caso de emergência que se baseia na expedição de um mandados judiciais esperados e frequentes,

---

102 *Layout* – É a disposição do código na tela do terminal. Fonte: USP. Disponível em: https://www.ime.usp.br/~pf/algoritmos/aulas/layout.html. Acesso em: 15 set. 2020.

103 *Interface* – É um meio entre o usuário e o programa que facilita o uso de deste programa ou de um sistema, é uma porta de transmissão de dados. Fonte: Dicionário Técnico de Informática. Disponível em: https://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2016/06/Dicionário-Técnico-de-Informática.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

104 Amigável: Diz-se de programas e sistemas operacionais que permitem uma fácil interação com o usuário. < https://www.origiweb.com.br/dicionario-de-tecnologia/Interface-amigável>. Acesso em: 20 set. 2020.

105 **BRASIL**. Lei 8.666793. Art 26, §, III. Justificativa do preço: "*Art. 26. (...) § O processo de dispensa (...) será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...) III – justificativa do preço;*"

aproximando-se do que o TCU caracteriza com ‘emergência fabricada’, sendo que, apenas recentemente, estão sendo empreendidas tentativas de licitação, ainda que sem sucesso, pois não consegue obter propostas comercias válidas para formação de um estoque mínimo.

Concluímos o trabalho, trazendo propostas e fazendo constatações que foram muito além do que incialmente imaginamos para a pesquisa. Do comparativo entre valores contratados com e sem licitação e suas justificativas sob críticas à luz da Jurisprudência do TCU, deparamo-nos com dados que se tornam inacessíveis para o acompanhamento cidadão, volumes bilionários de recursos públicos contratados diretamente sem que se promovam licitações e justificativas de emergência em situações que tratam de demandas conhecidas, frequentes e sem perspectivas de encerramento, além de disparidades entre valores de uns e outros processos, agravando-se, ainda mais, por tratar-se da aquisição de medicamentos.

A relevância da pesquisa aqui se fez mostrar, pois a busca de respostas sobre um assunto mais específico como a avaliação da gestão de aquisições de medicamentos, via dispensa de licitação, fundamentada em caso de emergência, levou-nos a constatar problemas e necessidades que repercutem na qualidade e segurança da aquisição e no acompanhamento dos gastos públicos por parte do cidadão.

Vislumbra-se a importância do planejamento adequado como ferramenta para dar segurança e também para otimizar a aplicação dos recursos públicos, visto que sua ausência, mais uma vez neste trabalho demonstrado, embora com ressalvas, aponta para contratações mais onerosas, mais sujeitas a eventuais ilegalidades e riscos para os beneficiários dos serviços públicos.

Ademais, foi possível também deixar registrado a importância da transparência dos gastos públicos, pois se não encontramos as condições mínimas de informações e acessibilidade, ainda assim, com eles, foi possível estabelecermos comparativos, assertivas e propostas, levando-nos a vislumbrar quão melhores podem se tornar as gestões sob o crivo do acompanhamento cidadão, feito através das modernas tecnologias da informação, aplicadas para facilitar o uso, a disponibilidade e o acesso dos dados.

As informações poderiam ajustar-se aos critérios do FAIR[106], perseguindo o que se chama FAIR *compliance*, aferindo quão os dados são facilmente encontrados e se são acessíveis, entre outras características de qualidade de abertura dos dados.

Outra aferição da qualidade da disponibilidade dos dados pode ser feita através do padrão Cinco Estrelas, criado por Tim Berners-Lee, propondo o conceito de dados abertos

[106] FAIR *Principles*: *(F) Findable, (A) Acessible, (I) Interoperable, (R) Reusable.*

ligados ou conectados, e que serve para graduar a qualidade das informações disponíveis, classificando-as entre uma e cinco estrelas.

Se é bem verdade que nem todos os erros e falhas ocorrem de forma proposital ou por má intenção, imbuída da intenção de prejudicar ou obter vantagem de procedimentos inadequados, é mais ainda verdade que a reflexão promovida pela investigação científica é o instrumento de constatação e prova do caminho a ser apontado para a retificação de procedimentos, comportamentos e meios de gestão para que a boa administração promova a consecução daqueles que são os objetivos e missão que devem ser perseguidos pelo poder público, diante dos recursos que tem a sua disposição.

Pesquisas futuras poderão se desenvolver sobre estas questões enquanto as propostas e críticas aqui expostas continuarão a ser defendidas nos fóruns adequados a cada uma, tudo para que continuemos a perseguir o ideal da boa administração, nos parâmetros científicos, legais e éticos, para ininterrupta e incansável busca da melhoria constante da gestão.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. **Dispensa e inexigibilidade de licitação**. São Paulo: Malheiros, 1994.

BITTANCOURT, Sidney. **Curso básico de licitações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2001.

BORGES-ANDRADE, J. E.; PAGOTTO, C. P. **O estado da arte da pesquisa brasileira em psicologia do trabalho e organizacional** (número especial). Psicologia: teoria e pesquisa, 2010, 26, p. 37-50.

BODART, Cristiano da Neves. **Capital social e orçamento participativo:** uma revisão crítica de alguns autores. Mediações, Londrina, v. 15, n. 2, Jul/Dez. 2010.

BRENNAND, Eládio José de Goés. **Metodologia científica na educação a distância**/Eládio José de Brennand, José Washington de Morais Medeiros, Maria do Amparo Caetano de Figueiredo.João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

BRUNER, J. S. ***Process of education***. Boston, MA: Havard University Press, 1977.

COELHO JUNIOR, F. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. **Uso do conceito de aprendizagem em estudos relacionados ao trabalho e organizações**. Paidéia (Riberão Preto), 2008. 18, p. 221-234.

CORNELY, Seno. Subsídios sobre planejamento participativo. **Revista Brasileira de Planejamento Municipal**, n. 7, p. 20-26, 1977.

DAVENPORT, T. H.; DE LONG, D. W. & Beers, M. C. *Sucessful Knowledge management projects*. **Sloan Management Review**, 1988. 39(2), 43-57.

DENTON, J. ***Organisational learning and effectiveness***. London: Routledge, 1998.

ESCOBAR, J. C. Mariense. **Licitação: teoria e prática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1993.

FARNSWORTH, T. **Formação e treinamento de executivos na empresa:** Soluções práticas para o autodesenvolvimento e treinamento de executivos eficazes (G. Meyer, Trad.). São Paulo: McGraw-Hill. 1976.

FIOL, C.; LYLES, M. Organizational learning. ***Academy of management review***, 1985, 10(4), 803-813.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Leci Silva de. **Programa de serviços penitenciários**: um estudo de caso sobre o sistema estadual de planejamento. 1980. 854 f.3v. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Administração. Porto Alegre: UFRS, 1980.

GARVIN, D. A. (2001). **Gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus.

GARVIN, D.; NAYAK, P. R.; MAIRA, A. N.; BRAGAR, J. Aprender a aprender. **HSM Management**, 1998. 9, 58-64.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

GONZALEZ, R. V. D.; MARTINS, M. F.; TOLEDO, J. C. Gestão do conhecimento em uma estrutura organizacional em rede. **Ciência da Informação**, 2009, 38(1), p. 57-73.

IIDA, Itiro. **Planejamento Estratégico Situacional**. Brasília: SEBRAE, 1997.

JACOBY, J. U. Contratação Direta sem Licitação. 10. Ed. **Rev. Atual**. Ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JACOBY, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos da metodologia científica**: Teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

KOLB, D. A. **Experimental learning***: Experience as the source of learning and development*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. 1984.

MALGLAIVE, G. **Ensinar adultos** (M. L. A. Pereira, M. A. O. Silva, & M. M. M. Ferreira, Trads.). Porto: Porto. 1995.

MARQUARDT, M. ***Building the learning organization***. New York: McGraw-Hill, 1996.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993, t. I e II.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 29. ed. 2004. p. 92.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 28 ed. 2011.

MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, Bruce, LAMPE, Joseph. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento. Tradução: Lene Belon Ribeiro: revisão técnica: Carlos Alberto Vargas Rossi – 2. ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito da Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. - (Paidéia).

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Forense, 2009.

NONAKA, I., & Takeuchi, H. **Criação de conhecimento na empresa**: Como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus. 1997.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. M. Competências essenciais e conhecimento na empresa. *In* M. T. Fleury & OLIVEIRA JUNIOR (Orgs.), **Gestão estratégica do conhecimento**: Integrando aprendizagem, conhecimento e competências (pp. 121-156). São Paulo: Atlas. 2001.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública** – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEDLER, M.; BURGOYNE, J.; BOYDELL, T. ***The learning company****: A strategy for sustainable development* 2. Ed. London: McGraw-Hill. 1997.

PIAGET, J. **Biologia e conhecimento**. São Paulo: Vozes. 1973.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

REBELO, Teresa e GOMES, A. Duarte. **Aprendizagem organizacional e organizações aprendentes in Psicologia das organizações do trabalho e dos recursos humanos**. Coimbra: Coimbra Companions. Coimbra University Press, 2011.

RODRIGUES, Arquimedes Guedes. **Dispensa de Licitação por critério emergencial**: contornos jurídicos e análise da possível responsabilização do gestor administrativo. Monografia (graduação). Santa Rita: UFPB, 2018.

ROGERS, C. **Liberdade para aprender**. Belo Horizonte, MG: Interlivros. 1975

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2º ed. - São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHEIN, E. H. ***Organizational learning****: What is new?*. M.I.T. - Sloan School of Management. 1997. Disponível em <http://learning.mit.edu>. Acesso em: jan, 1999.

SENGE, Peter. ***The fifth discipline****: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday, 1990.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do trabalho cientifico. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA-SILVA, J. C. Condições e desafios ao surgimento de comunidades de prática em organizações. **Revista de Administração de Empresas**, 2009. 49, p. 176-189.

STAMMERS, R.; PATRICK, J. **Psicologia do treinamento**. Rio de Janeiro: Zahar. 1978

SCORSOLINI-COMIN et all. Aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento: pautas para gestão de pessoas. Rev. bras. orientac. prof vol.12 no.2 São Paulo dez. 2011

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. 9. ed. São Paulo: atlas, 2007

VYGOTSKY, L. S. **Pensamento e linguagem** (2a ed.). São Paulo: Martins Fontes. 1989.

ZANGISKI, M. A. S. G.; LIMA, E. P.; COSTA, S. E. G. Uma discussão acerca do papel da aprendizagem organizacional na formação de competências. **Ciência da Informação**, 2009, 38(3), p. 142-159.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.748/2018**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo TC 028.643/2015-1. Ata 29/2018. Brasília, DF, Sessão 1/8/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.014/2017**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo TC 034.902/2015-5. Ata 36/2017. Brasília, DF, Sessão 13/9/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.713/2017**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo TC 000.882/2016-0. Ata 30/2017. Brasília, DF, Sessão 9/8/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 942/2017**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo TC 032.906/2014-5. Ata 16/2017. Brasília, DF, Sessão 10/5/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 230/2017**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo TC 005.040/2014-0. Ata 5/2011. Brasília, DF, Sessão 15/2/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 377/2017**. Primeira Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo TC 027.140/2012-1. Ata 2/2017. Brasília, DF, Sessão 31/1/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 202/2015**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo TC 006.532/2014-4. Ata 3/2015. Brasília, DF, Sessão 4/2/2

ANEXOS

ANEXO A – Acórdãos

OBJETO	CONSEQUÊNCIA	CONCLUSÃO TCU	OBS
SERVIÇO DE HOSTING DEDICADO		FALTA DE PLANEJAMENTO	foram pagos 291 milhões entre 2008 a 2014
Cód. 21121	ANUAL 1: 41 milhões	S/ PLANO ESTRATÉGICO	
não tem licitação com o item	ANUAL 2: 48 milhões	S/ PLANO DIRETOR	projeta 42 milhões a mais no período (6 anos)
"503 Service unavailable"	7 milhões/ano a mais	EMERGÊNCIA FABRICADA	
		QUE O OBJ SEJA LICITADO	
Cód. 27065 - vários pregões 2018-2020			Projeta R$ 202.737.242,40 a mais por 6 anos
(objt similar customizado)			
http://compras.dados.gov.br/licitacoes/v1/licitacoes?item_servico=27065			
OBJETO	**CONSEQUÊNCIA**	**CONCLUSÃO TCU**	**OBS**
implantação de Central de Desenvolvimento de Plantas de Utilidades	gastou-se 14 bi e falta 4bi pra	EMERGÊNCIA FABRICADA	
CDPU - COMPERJ (ATUAL GASLUB ITABORAÍ)	concluir	FRAUDE À LICITAÇÃO	
(PLANTAS PETROQUÍMICAS)		HOUVE PGTO DE PROPINAS	
		sobrepreço de 500 milhões	
		justificativa inconsistente	gestores não tinham segurança do cronograma
		CDPU era viável p/ licitação	
OBJETO	**CONSEQUÊNCIA**	**CONCLUSÃO TCU**	**OBS**
SERVIÇOS DE ATIVIDADES AUXILIARES E APOIO ADMINISTRATIVO			Univ. Federal Rural da Amazônia
	SUPERFATURAMENTO DE	EMERGÊNCIA FABRICADA	
	100 MIL REAIS (item 5.d do Ac.)	INDICA SUPERFATURAMENTO	

OBJETO	**COMPARATIVO**	**CONCLUSÃO TCU**	**OBS**
SERV. DE IMPRESSÃO POLICROMÁTICA (cód. 26646)		não aponta sobrepreço	O TCU NÃO RECOMENDOU A COMPARAÇÃO ENTRE
(112.500 CÓPIAS c/ 45 equipamentos)		aponta q licitação deve baixar o preço	OSDOIS CONTRATOS PELA DIFERENÇA DE PRAZOS
	PREÇOS PARECEM COMPATÍVEIS	HOUVE A EMERGÊNCIA	6 MESES E 48 MESES
	COM O MERCADO	PORÉM HOUVE FALTA DE PLANEJAMENTO	
OBJETO	**COMPARATIVO**	**CONCLUSÃO TCU**	**OBS**
REFORMA DE ESTÁDIOS	TERIA Q CALCULAR CUSTOS	EMERGÊNCIA FICTA	
	serviços específicos de cada reforma	falta de planejamento ñ justifica contrat direta	
		aguardou a proximidade do evento tradicional	
		Decreto não justifica por si só	
		planejamento evitaria as Dispensas	
OBJETO	**CONSEQUÊNCIA**	**CONCLUSÃO TCU**	**OBS**
OBJETO	**CONSEQUÊNCIA**	**CONCLUSÃO TCU**	**OBS**
SERV. ADVOCATÍCIOS	VER VALOR DE OUTROS CREAS	EMERGÊNCIA FABRICADA	
	DISPENSOU O CONCURSO	deixou expirar o concurso para o cargo de adv	
		também demorou pra lançar a licitação (TP 2/13)	

ANEXO B – Dados

	RP = Registro de Preços			UASG = Unidades de Administração de Serviços Gerais									
	vlr = valor			QTDE = Quantidade do item									
	IT = item			DATA PROP = data da proposta									
	COD = código no Comprasnet			conversão do dólar por data em https://www.bcb.gov.br/conversao									
1	Cisteamina / Mercaptamina cáp. 75 mg - cód. 433036												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00052.2019	631.659,73	97,18		28/06/2019	3,8316	25,36	6500	P. Física Rep Estrangeiro
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00118.2019	429.948,89	23.886,00		06/09/2019	4,0644	5.876,88	18	P. Física Rep Estrangeiro - DADOS INCONSISTENTES
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00132.2019	1.737.343,77	106,91		20/09/2019	4,1681	25,65	16250	P. Física Rep Estrangeiro
	2020	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00082.2020	10.014.780,00	148,37		29/05/2020	5,4257	27,35	1.080	P. Física Rep Estrangeiro
	NÃO TEM	-	REVISADO: NÃO TEM NOUTROS ANOS		-								SEM DISPENSA NOUTROS ANOS
	NÃO TEM	-	REVISADO: NÃO TEM NOUTROS ANOS		-								SEM DISPENSA NOUTROS ANOS
	NÃO TEM	-	REVISADO: NÃO TEM NOUTROS ANOS		-								SEM DISPENSA NOUTROS ANOS
	NÃO TEM	-	REVISADO: NÃO TEM NOUTROS ANOS		-								SEM DISPENSA NOUTROS ANOS

	NÃO TEM		REVISADO: NÃO TEM NOUTROS ANOS										SEM DISPENSA NOUTROS ANOS
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**VLR EST NA LICIT**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	NÃO TEM	SEM LICITAÇÃO	EM NENHUMA UASG										SEM LICITAÇÃO
	NÃO TEM	SEM REGISTRO DE PREÇOS	EM NENHUMA UASG		-								SEM LICITAÇÃO
	NÃO TEM	-	-		-								SEM LICITAÇÃO
2	Atalureno/ Translarna - 250mg - Cód. 433073												
	INEXIGIBILIDADE												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.07.00018.2019	115.903.872,00	1.022,08		24/06/2019	R$3,8228	267,36	113.400	P. Física Rep Estrangeiro - inexigibilidade
	NÃO TEM	-	-		-						NÃO TEM		NÃO TEM
	NÃO TEM	-	-		-						NÃO TEM		NÃO TEM
	NÃO TEM	-	-		-						NÃO TEM		NÃO TEM
	NÃO TEM	-	-		-						NÃO TEM		NÃO TEM
	NÃO TEM										NÃO TEM		NÃO TEM

	LICITADOS	LICITAÇÃO	UASG	UF	COD COMPRA	VLR TOT ESTIMADO	VLR EST P/ IT PREGÃO	VLR LICITADO P/ IT	DATA DA PROP	VLR EST NA LICIT	VLR EM U$	QTDE	FORNECEDOR
	NÃO TEM	SEM LICITAÇÃO											SEM LICITAÇÃO
	NÃO TEM	SEM REGISTRO DE PREÇOS	-		-								SEM LICITAÇÃO
	NÃO TEM	-	-		-								SEM LICITAÇÃO
3	Pirfenidona / Pirfenex - comp. 267mg - Cód. 434252												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00115.2019	95.320,80	29,42		30/08/2019	R$4,1379	7,11	3.240	Fornecedor 33.009.945/0002-04: 33009945000204
	2020	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00096.2020	190.836,00	39,27		04/06/2020	R$5,1035	7,69	4.860	P. Física Rep Estrangeiro
		-	-		-								-
		-	-		-								-
		-	-		-								-
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**

	2017	PREGÃO 925856.05.00231.2017	925856: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA/PA	PA	PREGÃO 925856.05.00231.2017	45268	27,94	27,83	26/01/2018	3,1444	8,89	1.620	NÃO CONSEGUI O FORNECEDOR
	2018	PREGÃO 120195.05.00194.2018	120195: CENTRO DE AQUISIÇÕES ESPECIFICAS	RJ	PREGÃO 120195.05.00194.2018	ERRO	ERRO	ERRO	03/12/2018	3,8279	ERRO	ERRO	Sistema: "DOCUMENTOS NÃO ENCONTRADOS"- ERRO 404
	2018	PREGÃO 926119.05.00228.2018	926119: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE - GDF	DF	PREGÃO 926119.05.00228.2018		29,00		09/07/2018	3,8680	7,50	97.200	ITEM CANCELADO - VALOR ESTIMADO NO PROCESSO
	2019	PREGÃO 160166.05.00006.2019	160166: HOSPITAL GERAL DE BELEM	PA	PREGÃO 160166.05.00006.2019		37,00	37,00	06/05/2019	3,9618	9,34	2.000	ITEM CANCELADO
	2020	Pregao nº 0000312020	120195: CENTRO DE AQUISIÇÕES ESPECIFICAS	RJ	Pregao nº 0000312020		33,00	38,00	20/02/2020	4,3867	7,52	9.000	ITEM CANCELADO - VALOR ESTIMADO NO PROCESSO
		-	-		-								
		-	-		-								
4	Naglazyme/ Galsulfase - frasco de 5ml - 1 mg/ml - cód. 330.537												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR UNIT EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2014	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00207.2014	72.637.462,00	3.985,37		14/04/2014	R$2,2090	R$1.804,15	18.226	P. Física Rep Estrangeiro
	2014	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00913.2014	59,210,779.00	4.437,92		31/10/2014	R$2,4436	R$1.816,14	13.342	P. Física Rep Estrangeiro
	2016	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00245.2016	47,489,194.00	4.689,36		28/03/2016	R$3,6401	R$1.288,25	10.127	P. Física Rep Estrangeiro
	2017	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00244.2017	57.519.521,00	5.478,05		26/04/2017	R$3,1841	R$1.720,44	10.500	P. Física Rep Estrangeiro

	2018	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00247.2018	23.662.406,81	5.474,87		28/05/2018	R$3,7086	R$1.476,26	4.322	P. Física Rep Estrangeiro
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
		só tem em essas duas											
	2020	PREGÃO 925550.05.00028.2020	925550: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA	RN	PREGÃO 925550.05.00028.2020	1.490.700,00	4.969	FALTA DE FORNEC P/ RP	29/04/2020	5,4285	915,35	300	ITEM CANCELADO - falta de fornecedores - PANDEMIA
	2020	PREGÃO 943001.05.00523.2020	925550: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA	CE	PREGÃO 943001.05.00523.2020	5.597.424,00	5.553	CANCELADO	09/06/2020	4,9051	1.132,09	1008	ITEM CANCELADO - PANDEMIA
5	Elosulfase alfa/ Vimizin - frasco de 5ml - 1mg/ml - Cód. 428790												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.07.00022.2019	147.857.270,96	2.758,84		05/07/2019	3,8198	R$722,25	53.594	P. Física Rep Estrangeiro - inexigibilidade
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00050.2019	35.929.819,00	2.878,30		24/05/2019	4,0316	R$713,93	12.483	P. Física Rep Estrangeiro
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00099.2019	374.177,00	2.878,28		15/07/2019	3,7457	R$768,42	130	P. Física Rep Estrangeiro
	Ñ TEM	-	-		-								-
	ñ TEM	-	-		-								-

	ñ TEM												
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2020	PREGÃO 925550.05.00028.2020	925550: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA	RN	PREGÃO 925550.05.00028.2020	1.702.800,00	2.838,00	CANCELADO	29/04/2020	5,2371	541,90	600	ITEM CANCELADO - FALTA DE FORNEC
	Ñ TEM	-	-		-								
	Ñ TEM	-	-		-								
6	Cinacalcete/ Mimpara - comp. 30 mg - Cód. 304788												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2012	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250061: HOSPITAL DOS SERVIDORES DO ESTADO-GESTAO	DF	250061.06.00028.2012	7.211,40	14,14		01/08/2012	R$2,0426	R$6,92	510	Fornecedor 08.076.127/0006-00: 08076127000600 (inciso 2)
	NÃO TEM	-	-		-								NÃO TEM
	NÃO TEM	-	-		-								NÃO TEM
	NÃO TEM	-	-		-								NÃO TEM
	NÃO TEM	-	-		-								NÃO TEM
	NÃO TEM												NÃO TEM
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QT**	**FORNECEDOR**

						ESTIMADO						**DE**	
	2013	PREGÃO 926119.05.00057.2013	926119: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE - GDF	DF	PREGÃO 926119.05.00057.2013	16.297,00	18,11	18,1	08/04/2013	1,9897	9,10	900	HOMOLOGADO - 05.777.772/0001-58
	2013	PREGÃO 250106.05.00038.2013	250106: HOSPITAL GERAL DO ANDARAI	RJ	PREGÃO 250106.05.00038.2013	868.560,00	14,00	Ñ TEM	28/02/2014	2,3327	6,00	62040	ITEM CANCELADO NO JULGAMENTO - VLR ESTIMADO
	2015	PREGÃO 783702.05.00038.2015	783702: HOSPITAL NAVAL DE RECIFE	PE	PREGÃO 783702.05.00038.2015	32.256,00	28,00	20	23/02/2016	3,9678	7,06	1152	HOMOLOGADO - 02.483.928/0001-08
	2017	PREGÃO 160143.05.00007.2017	160143: HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE CAMPO GRANDE	MT	PREGÃO 160143.05.00007.2017	26.000,00	26,00	22	05/04/2017	3,0917	8,41	1000	HOMOLOGADO - 37.396.017/0006-24
7	Eculizumab/ Soliris - Cód. 368.694 (10MG/ML - frasco 30ml)												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2016	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00587.2015	110.382.337,77	20.815,07		08/07/2015	R$3,2275	R$6.449,29	5.303	P. Física Rep Estrangeiro
	2017	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE		250005.06.00498.2017	35.153.414,00	13.614,80		13/11/2017	R$3,2867	R$4.142,39	2.582	P. Física Rep Estrangeiro
	2018	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00575.2018	21.910.572,00	12.274,83		21/11/2018	R$3,7866	R$3.241,65	1.785	P. Física Rep Estrangeiro
	2018	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00509.2018	116.851.835,00	13.899,35		24/09/2018	R$4,0588	R$3.424,50	8.407	P. Física Rep Estrangeiro
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	250005.06.00054.2019	62.648.566,36	12.806,33		08/04/2019	R$3,8652	R$3.313,24	4.892	P. Física Rep Estrangeiro
		-	-		-								P. Física Rep Estrangeiro

	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2018	PREGÃO 926119.05.00437.2018	926119: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE - GDF	DF	PREGÃO 926119.05.00437.2018	2.834.040,00	17.176,00	FALTA DE FORNEC P/ RP	31/10/2018	3,7171	4.620,81	165	sem fornecedor - item cancelado
	2019	PREGÃO 986001.05.00165.2019	926119: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE - GDF	RJ	PREGÃO 986001.05.00165.2019	992.656,00	17.726,00	CANCELADO	24/04/2019	3,9624	4.473,55	56	sem fornecedor - item cancelado
	2019	PREGÃO 425128.05.00037.2019	425128: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE/MA	MA	PREGÃO 425128.05.00037.2019	359.470,00	17.973,50	CANCELADO	26/07/2019	3,9624	4.536,01	20	sem fornecedor - item cancelado
	2020	PREGÃO 160223.05.00018.2019	160223: HOSPITAL GERAL DE CURITIBA	PR	PREGÃO 160223.05.00018.2019	2.475.600,00	24.756,00	CANCELADO	20/01/2020	4,1823	5.919,23	100	sem fornecedor - PANDEMIA
	2020	PREGÃO 120195.05.00001.2020	120195: CENTRO DE AQUISIÇÕES ESPECIFICAS	RJ	PREGÃO 120195.05.00001.2020	2.259.216,00	12.984,00	CANCELADO	08/01/2020	4,0666	3.192,84	174	sem fornecedor - PANDEMIA
8	Abiraterona/ Zytiga - Cód. 412776												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2012	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250052: INSTITUTO NACIONAL DO CANCER - RJ	DF	Compra - 250052.06.00252.2012	50.601,60	70,28		21/09/2012	R$2,0235	R$34,73	720	Fornecedor 05.598.984/0001-78: 05598984000178
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00124.2019	19.432,80	26,99		12/09/2019	R$4,0488	R$6,67	720	Fornecedor 10.586.940/0001-68: 10586940000168
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00079.2019	27.000,00	37,50		26/07/2019	R$3,7735	R$9,94	720	Fornecedor 04.491.780/0001-70: 04491780000170

	2020	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00080.2020	48.009,60	33,34		27/05/2020	R$5,2986	R$6,29	1.440	Fornecedor 06.234.797/0001-78: 06234797000178
		-	-		-								-
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2015	PREGÃO 160199.05.00001.2015	160199: HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE RECIFE	PE	PREGÃO 160199.05.00001.2015	138.600,00	77	72,00	07/05/2015	3,0415	25,32	1800	09.053.134/0002-26
	2016	PREGÃO 926214.05.00007.2016	926214: COMISSAO CENTRAL PERMANENTE DE LICITACAO MA	MA	PREGÃO 926214.05.00007.2016	21.427.200,00	62	62,00	16/02/2016	4,0207	15,42	345600	02.483.928/0001-08
	2017	PREGÃO 153808.05.00035.2017	153808: HOSPITAL DE CLINICAS DA UFPR	PR	PREGÃO 153808.05.00035.2017	324.000,00	90	89,00	17/05/2017	3,1070	28,97	3600	CNPJ/CPF: 08.076.127/0008-72
	2018	PREGÃO 160050.05.00003.2018	160050: HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA/MEX - CE	CE	PREGÃO 160050.05.00003.2018	384.480,00	89	89,00	15/03/2018	3,2853	27,09	4320	CNPJ/CPF: 09.613.374/0001-57
	2019	PREGÃO 925450.05.00001.2019	925450: HOSPITAL OPHIR LOYOLA		PREGÃO 925450.05.00001.2019	340.800,00	71	43,50	15/01/2019	3,7043	19,17	4800	05.049.432/0001-00
	2020	PREGÃO 120195.05.00001.2020	120195: CENTRO DE AQUISIÇÕES ESPECIFICAS	RJ	PREGÃO 120195.05.00001.2020	641.120,00	16	13,49	08/01/2020	4,0666	3,93	40070	CNPJ/CPF: 11.563.145/0001-17
								13,50 noutro link					
9	Alfagalsidade/ Replagal - cód. 349.794 - frasco de 3,5ml (1mg/ ml)												
	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**

	2016	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00186.2016	24.029.868,88	3.406,56		18/03/2016	R$3,6140	R$942,60	7.054	P. Física Rep Estrangeiro
	2017	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00073.2017	15.200.030,00	3.712,76		06/02/2017	R$3,1173	R$1.191,02	4.094	P. Física Rep Estrangeiro
	2018	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00048.2018	1.557.782,00	3.245,00		26/01/2018	R$3,1444	R$1.031,99	480	P. Física Rep Estrangeiro
	NÃO TEM	-	-		-								-
	NÃO TEM	-	-		-								-
	NÃO TEM												
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2016	PREGÃO 925856.05.00145.2016	925856: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA/PA	PA	PREGÃO 925856.05.00145.2016		68.944,00		14/12/2016	3,3097	20.830,89	1	ITEM CANCELADO
	2017	PREGÃO 925856.05.00040.2017	925856: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA/PA	PA	PREGÃO 925856.05.00040.2017		ERRO		10/03/2017	3,1617	#VALOR!		ERRO 404 - DOCS NÃO ENCONTRADOS
	2018	PREGÃO 925856.05.00114.2018	925856: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA/PA	PA	PREGÃO 925856.05.00114.2018		57.058,00	115754	07/06/2018	3,8994	14.632,51	12	PREGÃO CANCELADO
	2020	PREGÃO 925856.05.00026.2020	925856: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA/PA	PA	PREGÃO 925856.05.00026.2020		4.916,00	4609	13/03/2020	4,7355	1.038,12	300	CNPJ/CPF: 09.053.134/0002-26
		-	-		-								
		-	-		-								
10	Gabapentina - Cód. 268107 - 300mg												

	DISPENSA, art. 24, IV												
	ANO	**ÓRGÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT**	**VLR P/ IT DISPENSA**		**DATA**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2015	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00002.2015	1.518,00	1,15		05/01/2015	R$2,7101	R$0,42	1.320	Fornecedor 00.134.789/0001-73: 00134789000173
	2016	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00743.2016	828,00	1,15		27/10/2016	R$3,1423	R$0,37	720	Fornecedor 19.217.859/0001-85: 19217859000185
	NÃO TEM	-	-		-				NÃO TEM	R$4,0751	NÃO TEM		-
	NÃO TEM	-	-		-				NÃO TEM	R$2,6801	NÃO TEM		-
	2019	36000: MINISTERIO DA SAUDE	250005: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE	DF	Compra - 250005.06.00168.2019	1.440,00	1,60		23/12/2019	R$3,9383	R$0,41	900	Fornecedor 07.847.837/0001-10: 07847837000110
	NÃO TEM	36000: MINISTERIO DA SAUDE	-		-				NÃO TEM	R$4,7355	NÃO TEM		-
	LICITADOS	**LICITAÇÃO**	**UASG**	**UF**	**COD COMPRA**	**VLR TOT ESTIMADO**	**VLR EST P/ IT PREGÃO**	**VLR LICITADO P/ IT**	**DATA DA PROP**	**R$ / U$**	**VLR EM U$**	**QTDE**	**FORNECEDOR**
	2015	PREGÃO 160323.05.00001.2015	160323: HOSPITAL GERAL DO RIO DE JANEIRO	RJ	PREGÃO 160323.05.00001.2015	2500	1,00	CANCELADO	07/01/2015	2,6801	0,37	2500	ITEM CANCELADO - PELO VLR ESTIMADO
	2019	PREGÃO 160518.05.00001.2019	160518: BASE DE AVIACAO DE TAUBATE	SP	PREGÃO 160518.05.00001.2019	1.800,00	1,00	CANCELADO	27/03/2019	3,9383	0,25	1800	ITEM CANCELADO - PELO VLR ESTIMADO
	2020	PREGÃO 160039.05.00001.2020	160039: HOSPITAL GERAL DE SALVADOR	BA	PREGÃO 160039.05.00001.2020	3.830,00	1,00	0,62	12/03/2020	4,7355	0,21	3830	16.553.940/0001-48