



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação nº 7/2020-004 SEMSA.

**Objeto:** Aquisição, em caráter emergencial, de teste rápido através da metodologia de imunocromatografia, destinado a detecção qualitativa específica de IgG e IgM do COVID-19 podendo ser utilizado em amostras de sangue total, soro e plasma com resultado em até 15 (quinze) minutos e teste rápido qualitativo por fluorescência para detecção de antígenos de SARS-CoV-2 em amostras de swab nasofaringe e/ou orofaringe com resultado em até 30 (trinta) minutos, para atender a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Interessados (as):** A própria Administração e a empresa METHABIO FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA.

Vem ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo administrativo que trata da Aquisição, em caráter emergencial, de teste rápido através da metodologia de imunocromatografia, destinado a detecção qualitativa específica de IgG e IgM do COVID-19 podendo ser utilizado em amostras de sangue total, soro e plasma com resultados em até 15 (quinze) minutos e teste rápido qualitativo fluorescência para detecção de antígenos de SARS-CoV-2 em amostras de swab nasofaringe e/ou orofaringe com resultados em até 30 (trinta) minutos, para atender a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará, na modalidade de Dispensa de licitação, com fulcro no art. 4º, da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

### 1 DO RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Saúde solicita a realização de dispensa de licitação "Aquisição EMERGENCIAL de: 1. Teste rápido, através da metodologia de imunocromatografia, destinado a detecção qualitativa específica de IgG e IgM do COVID- 19, podendo ser utilizado em amostras de sangue total, soro e plasma com resultados em até 15 minutos. 2. Teste rápido qualitativo por fluorescência para detecção de antígenos de SARS-CoV-2 (COVID19). Em amostras de swab nasofaringe e/ou orofaringe com resultados em até 30 minutos."

Quanto ao quantitativo a ser adquirido, a SEMSA informa que:

"JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO E PARÂMETROS QUANTITATIVOS: Conforme Projeto Básico e Memorando nº 0103/2020-SEMSA/DVS, encaminhado pela área técnica."

1



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Comissão Permanente de Licitação entendeu pelo caráter emergencial do objeto e se manifestou favorável à contratação (fls. 99-101).

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno (fls. 112-127), opinando pela continuidade do procedimento.

Constam dos autos:

1) Que a Secretaria Municipal de Saúde – setor interessado – emitiu o memo. nº 331/2020 - SEMSA identificando o objeto necessário e as justificativas, bem como a provável contratada e o valor a ser dispendido (fls.01-02);

2) Memorando nº 00103/ - SEMSA/DVS (fls. 03-05);

3) Projeto Básico (fls. 06-12);

4) Planilha de Preço (fls. 13);

5) Pesquisas de Mercado, acompanhadas dos e-mails de solicitação (fls. 14-30);

6) Proposta Comercial da empresa METHABIO FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA (fls. 17-21).

7) Documentação de Habilitação da Empresa METHABIO FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA (fls. 31-93), alteração de atividades econômicas na JCDF, alterações contratual, documento de seu representante legal, CNPJ, Cadastro Fiscal do Distrito Federal, bem como suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 31-49 e 131); balanço patrimonial com registro na JCDF (fls. 50-63); atestados de capacidade técnica (fls. 64-69); certificado de licenciamento da empresa emitido pelo DF (fls. 70) consulta do funcionamento da empresa na ANVISA (fls. 71-78); consultas de produtos para saúde na ANVISA (fls. 79-82); Corpo de Bombeiros Militar do DF (fl. 83); Diretoria de vigilância sanitária (fl. 84); Certificado de Licenciamento (fls. 85-89); certidão de regularidade junto ao Conselho Federal de Farmácia (fls. 90); anotação de atividade profissional do farmacêutico (fls. 91); Certificado de boas práticas de fabricação e controle de produtos para saúde (fl. 92); declaração de que não emprega menor (fls. 93);

8) Indicação do Objeto do Recurso (fls. 94).

9) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 95);

10) Que o Secretário Municipal de Saúde, verificando a conveniência e oportunidade da requisição, bem como declarando como necessidade emergente, autorizou a dispensa do processo referente à aquisição pretendida (fls. 96);

11) Decreto nº 393, de 04 de Abril de 2019, que designa a Comissão Permanente de Licitação (fls. 97);

12) Que o processo foi devidamente autuado (fl. 98);

13) Que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias, tendo a Comissão Permanente de Licitação verificado e



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



analisado o referido procedimento, entendendo tratar-se de situação emergencial (fls. 99-101);

14) Minuta do Contrato Administrativo (fls. 102-110);

15) Parecer favorável com ressalvas da Controladoria Geral do Município (fls. 112-127).

É o relatório.

## 2 DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

O art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam: a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

*"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." (Grifamos).*

Com efeito, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Em 30 de janeiro de 2020, a Organiza o Mundial de Saúde declarou emergência em saúde pública de importância internacional. O Ministério da Saúde, por sua vez, publicou a Portaria n  188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

O Estado do Pará, seguindo a mesma linha, emitiu o Decreto Estadual n  609, em 16 de março de 2020, dispondo sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará,   pandemia do corona vírus COVID-19.

Em 18 de março de 2020, foi editado o Decreto Municipal n  312/2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (covid-19), no âmbito do município de Parauapebas. Ato contínuo, por meio do Decreto n . 326 de 23 de março de 2020, o Município de Parauapebas, decretou estado de calamidade pública e estabeleceu medidas para preven o e enftamento do novo coronavírus Sars-CoV-2, dentre elas a possibilidade de realiza o de dispensa de licita o para aquisi o de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

Na Instru o Normativa n  002/2020/TCM-PA, de 30 de março de 2020, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, ressalta:

*O objetivo primeiro e o foco de atua o de todos os entes da Administra o Pública estão voltados   constru o de medidas preventivas   propaga o do vírus, de atendimento dos enfermos, de assistência social   popula o mais carente e mitiga o dos efeitos deletérios, junto   economia e finanças pública e privada.*

A Lei Federal n  13.979/2020, inserida na competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licita es e contratos, cria novo tipo de dispensa de licita o para "aquisi o de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus".

As medidas previstas na Lei n  13.979/2020, com as altera es da MP n  926/2020, são aplicáveis por toda a Administra o pública direta e indireta, da União, estados, DF e municípios, inclusive as estatais. Os entes da federa o, poderes e as estatais poderão disciplinar e regulamentar esses procedimentos, **mas as regras de exce o podem ser observadas em todas as contrata es da Administra o Pública**, inclusive pelas estatais, desde que sejam procedimentos necessários e relacionados com as medidas para enfrentamento da crise.

Contudo, a contrata o direta para atender emergência ou calamidade pública, seja ela baseada na Lei Federal n. 13.979/2020, na Lei Geral de Licita es (artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993) ou em regramentos específicos editados para atendimento das necessidades durante a pandemia, requer a demonstra o da pertinência **da contrata o   situa o concreta (adequa o do objeto)**. Sobre o tema, MARÇAL JUSTEN FILHO leciona:

*"Essa questão envolve dois desdobramentos. O primeiro se relaciona com o vínculo de pertinência entre a contrata o e o atendimento, ainda que indireto, das necessidades relativas   pandemia. A hipótese normativa não abrange contrata es que versem sobre satisfa o de necessidades de outra ordem.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*O segundo se refere à questão da "emergência". A regra legal consagrou uma presunção absoluta de urgência na formalização da contratação. Não é preciso evidenciar o risco produzido pela demora na formalização da licitação. No entanto, afigura-se que alguma espécie de emergência deve existir para autorizar a dispensa. Um exemplo permite compreender a questão. O dispositivo legal não autoriza a dispensa de licitação para situação em que o efetivo fornecimento dos serviços ou produtos esteja previsto para ser executado em doze meses. Essa contratação não será adequada para enfrentar a emergência."*

A referida Lei, após as alterações da Medida Provisória nº 926, de 2020, em seu art. 4º, estabelece as diretrizes a serem seguidas nas compras públicas, destinadas ao enfrentamento da pandemia, senão veja-se:

*Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.*

*§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.*

*§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.*

*Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o caput do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.*

Quanto ao caso de dispensa, é importante frisar que a norma federal é incisiva quanto ao caráter temporário, devendo tal permissivo ser aplicado apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública (art. 4º, §1º). O mesmo artigo, trata ainda da presunção de emergência, necessidade de pronto atendimento e a existência de risco a segurança de pessoas:

*Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:*

*I - ocorrência de situação de emergência*

*II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;*

*III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e*

*IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A demonstração de tais elementos são de responsabilidade da área técnica da SEMSA, que apresentou a seguinte justificativa:

*“Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde classificou a Doença pelo SAR's-Cov2 (COVID-19) como uma pandemia. Isso significa que o vírus está circulando em todos os continentes. Segundo a OMS, o COVID-19 já infectou mais de 130 mil pessoas em todo o mundo e trouxe 5 mil vítimas fatais.*

*Considerando a atual situação do mundo e o avanço da disseminação do vírus no estado e no país;*

*Considerando o Decreto Municipal nº 312, de 18 de março de 2020 que dispõe as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19),*

*A Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, através do Departamento de Vigilância em Saúde e os serviços assistenciais voltados aos pacientes devem estar preparados para identificar para poder conter a transmissão do vírus e prevenir a sua disseminação, através da vigilância ativa com detecção precoce, isolamento e manejo adequado dos casos, investigação/monitoramento dos contatos e notificação oportuna.*

*A OMS e o Ministério da Saúde estabelecem critérios de risco para população alvo no que tange a suscetibilidade de contrair o COVID-19, entre elas, encontram-se os idosos, doentes crônicos, tratamento de câncer, transplantados, doente renais e pessoas com outras condições especiais. Com base nestas afirmativas, podemos citar que Parauapebas no ano de 2019 com base na estratificação do IBGE, foi contabilizado em média 6.823 pessoas de 60 a 80 anos ou mais, 5.012 gestantes, 5.000 hipertensos, 1.900 diabéticos, 250 pessoas em tratamento de câncer e 110 pessoas renais crônicos, números estes que podem variar para mais no ano de 2020.*

*Para combater a disseminação da doença e para o alcance dos diagnósticos, o único exame disponível na rede pública é o RT-PCR, coletado no paciente in loco e enviados para o Laboratório Central LACEN em Belém-PA, com a entrega do resultado prevista para aproximadamente 07 dias, gerando prejuízo no manejo clínico de pacientes nas condições de risco e nas condições detectadas AM graves.*

*Para dar celeridade e diagnóstico prévio do COVID-19 na atual circunstância, a utilização dos testes rápidos, está sendo uma ferramenta clínica fundamental para o prévio diagnóstico a garantia da confiança profissional no monitoramento farmacoterapêutico desta doença, além do rompimento de sua cadeia de transmissão, reduzindo os riscos de morbidade, mortalidade, rápida escalada e propagação da doença.*

*A realização dos testes diagnósticos nos casos suspeitos de COVID-19 permitirá um rápido isolamento e rastreamento dos contatos, fundamentais contra esta pandemia, servindo também de descarte para outras infecções respiratórias.*

*O teste irá contribuir no processo de triagem e descarte de casos suspeitos que deverão ser, a posteriori, encaminhados para diagnóstico confirmatório (PCR).*

*Isso evitará a manutenção de pacientes internados que não sejam positivos para o COVID19 e melhorar o tempo de resposta do aspecto clínico sem contar a ampliação e maior disponibilização dos leitos que estão ocupados com casos prováveis que*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*poderiam estar sendo monitorados em sua própria residência, o que irá gerar confiabilidade técnica científica associada ao princípio da economicidade.*

*Conforme informações do boletim epidemiológico COVID- 19 nº 07/2020 atualizado em 01/04/2020 serão coletadas amostras para diagnóstico de vírus respiratórios (influenza, SARS-CoV2 e outros vírus) somente nos casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave-SRAG, ou seja, em pacientes graves e internados que apresentam sintomas de infecção por coronavírus. Para os demais casos, precisamos dos testes rápidos a fim de facilitar o manejo adequado destes pacientes evitando assim que evoluíam com gravidade, com necessidade de UTI ou que venham a óbito.*

*Temos atendimentos diários de pacientes com critérios para realização dos testes rápidos, que não atendem características para internação, em toda a rede particular em média 15 a 30/dia sendo sinalizados para a Vigilância Epidemiológica. UPA, PS/HGP e as 23 Unidades Básicas de Saúde estão recebendo em média 400 a 500 pacientes por dia com quadros respiratórios suspeitos de COVID-19.*

*É nosso objetivo também, realizar testes em todos os profissionais que compõem as equipes responsáveis pelo atendimento nas Unidades de Saúde da rede pública municipal visto a exposição maior e diária destes, ao vírus.*

*Diante de todo o exposto, a Vigilância em Saúde solicita a aquisição de testes diagnósticos conforme tabela, com a finalidade na detecção e redução dos casos de COVID- 19.*

Quanto à necessidade de estudos preliminares à contratação, o art. 4º-C da Lei 13.979/2020, em razão da emergência, dispensa a sua elaboração.

Às fls. 06-12, juntou-se Projeto Básico Simplificado, constando a descrição do objeto, justificativa da contratação, objetivos da contratação, justificativa do quantitativo solicitado, fundamentação legal, valor da contratação e custo estimado, justificativa da escolha da empresa, obrigações da contratante e da contratada; qualificação técnica; forma de pagamento; prazos e local de entrega; condições de recebimento dos produtos; recursos orçamentários e financeiros; supervisão dos serviços; prazo de vigência do contrato e previsão de possibilidade de aumento ou supressão. Verifica-se nos autos Pesquisas de Mercado (fls. 17-21, 24-27 e 28-30), realizadas pela SEMSA, bem como planilha com estimativa dos custos da contratação (fls. 13). Desta forma, verifica-se o atendimento ao disposto no art. 4º-E, § 1º, da Lei Federal 13.979/2020.

Contudo é essencial lembrar o entendimento do TCU no Acórdão nº 2504/2016 Plenário, que *"a mera existência de decreto municipal caracterizando a situação do município como emergencial não é suficiente para enquadrar as contratações nos requisitos da Lei 8 666 1993 para dispensa de licitação"*. Assim, é fundamental a motivação pela Administração de que a contratação por ela almejada se amolda exatamente na hipótese de dispensa. De qualquer forma, é importante ressaltar que referida contratação prescinde de um planejamento acerca da demanda, dos meios ao atendimento e de regras sobre as condições de contratação. Avaliações de mercado também são essenciais para evitar sobrepreços e superfaturamentos, não incomuns em situações de crises, em vista do acréscimo extraordinário de demanda de certos produtos e serviços.

Sem embargo disso, entretanto, deve-se atentar para o fato de que a dispensa de licitação em situações de emergência ou calamidade pública, assim como todas as demais hipóteses de dispensa de licitação, requer a formalização de processo administrativo próprio,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



com a necessidade de instrução processual e a juntada de diversos documentos, não sendo dado ao gestor, a princípio, promover a contratação direta sem observância das formalidades legais e dos procedimentos de planejamento da futura contratação.

A observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento deve-se ater à instrução processual, com suas fases, justificativas, comprovações de preços, clareza do objeto, planilha de custos, decisão da autoridade superior e publicações, visando sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

Veja-se, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, *in verbis*:

*“A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.*

*Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.*

*A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação.*

*[...] os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. ‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.*

*[...] a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação.”*

Nesse passo, cotejamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> acerca do assunto, *in verbis*:

<sup>1</sup> In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2000. Pág. 228/229 e 292/294.

<sup>2</sup> In Decisão nº 955/2002 – Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*“Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...).” (Grifo nosso).*

Contudo, em se tratando de dispensa de licitação para contratações em casos de emergência ou calamidade pública, não há como negar que, em situações extremas, essa formalização processual completa pode vir a comprometer o pronto atendimento daquela necessidade de urgência, pondo em risco, assim, paradoxalmente, a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, bens jurídicos tutelados pela Lei 13.979/2020.

Acerca do conceito de emergência, leciona Marçal Justen Filho<sup>3</sup>:

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

Observa-se, assim, que a dispensa de licitação prevista no art. 4º da Lei 13.979/2020, pressupõe a ocorrência de situação na qual o lapso temporal necessário para realizar o procedimento licitatório em todas as suas fases viria a impedir a adoção oportuna de medidas necessárias para evitar danos irreparáveis, tornando, assim, ineficaz a contratação administrativa. Desse modo, até que fosse concluída a licitação, o dano já teria ocorrido. Em suma, trata-se de hipótese na qual não é possível ao administrador aguardar o período necessário ao trâmite normal do procedimento licitatório.

Com efeito, na hipótese de se verificar que o cumprimento do prazo máximo determinado para execução do objeto é incompatível com a realização de uma licitação, deve a Administração Pública escolher, para contratação direta, um executante (*in casu*, três empresas) que possua capacidade jurídica, regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com a complexidade e o porte do objeto a ser executado.

Ademais, a executante há que ser de absoluta confiança, já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar. E ao dispensar a licitação para uma contratação com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social (*o interesse determinante da não realização da licitação é o interesse social e não o da Administração*), apesar da medida excepcional tomada - prejudicada ficará a parcela da sociedade envolvida, direta ou indiretamente, quando, por exemplo, a administração deixar de prestar um serviço essencial.

Como bem expressou Hely Lopes Meirelles, *“o reconhecimento da emergência é de valoração subjetiva, mas há de estar baseado em fatos consumados ou iminentes, comprovados ou previstos, que justifiquem a dispensa de licitação.”*

O TCM/PA, em nota técnica, é incisivo quanto a esta questão:

<sup>3</sup> [5] JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008. p. 292.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



“Cumpre-nos, ainda, reiteradamente alertar e advertir os gestores municipais que:

a) O bens, insumos e/ou serviços contratados, inclusive os de engenharia, sob as regras da Lei Federal nº 13.979/2020, devem ser destinados exclusivamente à solução dos problemas causados pela situação emergencial ou calamitosa.

b) As contratações devem, obrigatoriamente, preceder a prestação do serviço, o fornecimento de bens e/ou fornecimento de insumos, regra esta que se aplica, ainda, ao empenhamento da despesa.

c) Deverão ser observados, pelos Poderes Públicos Municipais as regras editadas e orientadas pelos entes Federal e Estadual, em caso de utilização de recursos oriundos da União e do Estado do Pará, notadamente quanto às regras estabelecidas para prestação de contas, nas hipóteses de transferências voluntárias.”

O mundo está assombrado com os efeitos devastadores do novo coronavírus, o que é evidente diante da declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial da Saúde - OMS, que, em 11 de março, elevou o estado da contaminação para pandemia, com a identificação de mais de 115 países com casos declarados de infecção.

Sabidamente, Marçal Justen Filho trata das emergências decorrentes do COVID-19:

“A pandemia pode gerar situações de atendimento imediato, insuscetível de aguardar dias ou horas. Basta considerar a hipótese em que instalações ou serviços de terceiros sejam indispensáveis para tentar evitar o óbito de um sujeito ou para impedir a disseminação do vírus. É evidente que as regras constitucionais, que privilegiam o atendimento As necessidades coletivas e a realização do interesse público, impõem a adoção de medidas práticas e efetivas por parte da Administração Pública, independentemente de formalização num processo administrativo burocrático.”

Extraí-se do Manual de Contratação Pública Extraordinária no Período do Coronavírus, elaborado por Luciano Elias Reis e Marcus Vinícius Reis de Alcântara, página 3, que:

*“Infelizmente, o coronavírus é uma doença que pegou o mundo de surpresa e tem desencadeado números assustadores, de infectados e de falecimentos.*

*A cada dia, alastra-se como se fosse por ondas pelos continentes. A cada instante, um continente ou um grande país é infectado. Agora, em meados de março, está super presente na realidade brasileira, fazendo com que cada dia haja necessidade de tomada de decisões das autoridades públicas, bem como ajustes daquelas já praticadas, isto porque é tudo novo.*

*Ademais, a situação ora vivenciada é considerada uma quebra de paradigma na condução de tratamentos médicos e epidemias, tanto que foi declarada uma pandemia e gera preocupação singular para a OMS, conforme declaração em entrevista no Jornal El País (Espanha).*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Portanto, pode-se dizer que estamos diante de situação anormal e excepcionalíssima que merece por óbvio tratamento e consequências jurídicas diferenciadas.

Todavia, é importante frisar que a referida dispensabilidade de licitação, condiciona-se ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- Situação de emergência ou calamidade pública, relacionada à pandemia do novo coronavírus;
- Urgência no atendimento à situação; e
- Contratação como meio efetivo para enfrentamento da emergência de saúde pública.

Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar danos à população envolvida, sendo o procedimento de dispensa por emergência o único meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente, até a contenção da pandemia do coronavírus, entende-se possível a solicitada contratação. E, ainda, destaca-se que é a supremacia do interesse público que deve embasar a tratada contratação.

Ademais, a contratação pretendida deverá contemplar apenas o necessário ao atendimento da situação de emergência, requisito expresso no art. 4ºB, inciso IV, da Lei 13.979/2020, bem como ter caráter temporário, aplicando-se apenas enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (art. 4º, §1º).

Quanto ao objeto em questão, prudente o posicionamento de Marçal Justen Filho:

*“O enfrentamento à crise exige novas contratações administrativas, relacionadas aos diversos bens e serviços pertinentes. Essas contratações subordinar-se-ão aos princípios fundamentais aplicáveis genericamente, às regras gerais já existentes e às disposições específicas veiculadas a propósito da crise.*

*Isso significa que a crise não autoriza contratações informais nem a ausência de observância das regras pertinentes - exceto em caso de emergência insuperável. (...).”*

No caso em comento, a SEMSA justificou-se o preço da contratação, por meio do Memo. nº 331/2020 (fls. 01-02), afirmando que:

*“JUSTIFICATIVA DO PREÇO: A escolha da proposta mais vantajosa foi decorrente de uma prévia pesquisa de mercado, realizada pela Secretaria Municipal de Saúde, o que nos permite inferir que os preços encontram-se compatível com a realidade mercadológica, considerando, ainda, a situação emergencial pela qual passa o país.*

*Face ao exposto, a contratação pretendida deve ser realizada com a empresa METHABIO FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA, no valor R\$ 1.800.000,00 (um milhão mil e oitocentos mil reais), levando-se em consideração a melhor proposta ofertada, conforme documentos anexos.”*

A Lei 13.979/2020, em seu art. 4º-E, §1º, inciso VI, dispõe sobre a necessidade de que o procedimento contenha a estimativa de preço, que deverá ser obtida através dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Registre-se que a realização de cotações de preços e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, bem como por todos os documentos produzidos no âmbito da secretaria; pois em relação à pesquisa mercadológica, é dever da autoridade competente (Secretário Municipal de Saúde), antes de solicitar a contratação da demanda, identificar o servidor responsável pela pesquisa e verificar a veracidade dos preços informados.

Cabe alertar que, nos casos de dispensa de licitação, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. O papel desta Procuradoria, quando da análise jurídica, é informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, coube à Controladoria Geral do Município, que, quanto à justificativa de preço, exarou o seguinte entendimento:

*“Portanto, não basta enquadrar a situação como “emergência”, precisa ter preço compatível com o mercado, devidamente justificado e comprovado, como também, a justificativa formal da escolha do fornecedor. (...)*

*Quanto aos incisos II e III, que exigem a instrução do processo de dispensa ou inexigibilidade com a razão da escolha da executante e a justificativa do preço, igualmente estão atendidos.*

*No que tange ao critério de classificação/escolha do fornecedor, visto que havia participantes das cotações de preços, possíveis e capazes fornecedores, no processo em epígrafe a escolha recaiu sobre a empresa METHABIO FARMACÊUTICA, tendo sido evidenciada nos autos pela Autoridade Competente a que possui o menor preço.*

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(...)

No caso em tela a demonstração da escolha pelo menor preço foi feita pelas pesquisas de preços, deste modo, a forma mais justa e de escolha encontrada pela Administração foi o critério do menor preço proposto pela empresa METHABIO FARMACEUTICA, conforme evidenciado nos autos pela Autoridade Competente, e conforme os valores abaixo demonstrados:

Por derradeiro, de acordo com a análise dos documentos, verificamos que a empresa escolhida exerce a atividade de comércio atacadista de instrumentos e materiais de uso médico, cirúrgico, hospitalar e de laboratórios, dentre outras, de natureza similar ao objeto que se pretende contratar, sendo escolhida em razão do menor preço por ela ofertado, conforme declara a Autoridade Competente em sua manifestação inicial.

A fim de comprovar que atende aos requisitos de qualificação exigidos por lei, a empresa convidada apresentou, Documentação de Habilitação da Empresa METHABIO FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA (fls. 31-93), alteração de atividades econômicas na JCDF, alterações contratual, documento de seu representante legal, CNPJ, Cadastro Fiscal do Distrito Federal, bem como suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 31-49 e 131); balanço patrimonial com registro na JCDF (fls. 50-63); atestados de capacidade técnica (fls. 64-69); certificado de licenciamento da empresa emitido pelo DF (fls. 70) consulta do funcionamento da empresa na ANVISA (fls. 71-78); consultas de produtos para saúde na ANVISA (fls. 79-82); Corpo de Bombeiros Militar do DF (fl. 83); Diretoria de vigilância sanitária (fl. 84); Certificado de Licenciamento (fls. 85-89); certidão de regularidade junto ao Conselho Federal de Farmácia (fls. 90); anotação de atividade profissional do farmacêutico (fls. 91); Certificado de boas práticas de fabricação e controle de produtos para saúde (fl. 92); declaração de que não emprega menor (fls. 93); Às fls. 130 foi juntado licença sanitária

Frise-se que coube ao órgão de controle interno analisar a regularidade fiscal e a habilitação econômica - financeira da empresa a ser contratada, enquanto a análise dos requisitos técnicos, coube à equipe da Secretaria Municipal de Saúde.

### 3 DAS RECOMENDAÇÕES

Visando sanear o procedimento, fazendo com que atenda as disposições legais e jurídicas acima abordadas, recomenda-se que:

I. recomenda-se que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial e que sejam atualizadas todas as certidões e alvarás que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato;

II. a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, seja ratificada pela autoridade superior, publicando-se, imediatamente, após a celebração do contrato, na imprensa oficial e em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição, conforme determina o art.4º, §2º, da Lei 13.979/2020.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Ratifica-se, na oportunidade, as recomendações do Parecer do Controle Interno.

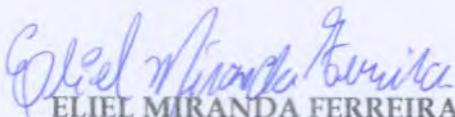
4 CONCLUSÃO

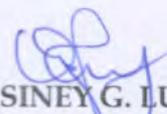
Por fim, é importante deixar claro que os pontos ora debatidos e os questionamentos levantados não visam afrontar o poder discricionário dado à Autoridade Competente, todavia, como órgão responsável pela orientação jurídica da Administração Pública Municipal, apesar do cunho opinativo e não decisório deste parecer, esta Procuradoria tem o dever de orientar o gestor a reforçar a justificativa da contratação, trazendo aos autos comprovação das alegações que amparam a pretensão.

*Ex positis*, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, OPINAMOS pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no art. 4º, da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, nos termos aqui colacionados, que visa a **Aquisição, em caráter emergencial, de teste rápido através da metodologia de imunocromatografia, destinado a detecção qualitativa específica de IgG e IgM do COVID-19 podendo ser utilizado em amostras de sangue total, soro e plasma com resultados em até (quinze) minutos e teste rápido qualitativo fluorescência para detecção de antígenos de SARS-CoV-2 em amostras de swab nasofaringe e/ou orofaringe com resultados em até 30 (trinta) minutos, para atender a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 16 de abril de 2020.

  
ELIEL MIRANDA FERREIRA  
Assessor Jurídico de Procurador  
Dec. 031/2020

  
QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA  
Procuradora Geral do Município  
Dec. 233/2019