



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO



EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2021-025 PMP.

Objeto: Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada para execução dos serviços de TESTES RT-PCR PARA COVID-19 (CORONAVÍRUS), com disponibilização de resultado/ laudos, através de técnica de biologia molecular para detectar se o vírus SARS-CoV-2 está presente no corpo humano, acessórios, auxiliares e soluções necessárias à execução dos testes) para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas – SEMSA, Estado do Pará.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 8/2021-025PMP, do tipo menor preço por item.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000), no Decreto Federal nº 10.024/2019 e Decreto Municipal nº 520/2020 (alterado pelo Decreto Municipal nº 561/2020) Decreto Federal nº 5.504/2005, Decreto Municipal nº 071/2014, Lei Complementar Municipal nº 009/2016, bem como na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

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 às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

1



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA), por meio do memorando nº 403/2021-SEMSA (fls. 01-04), justifica a contratação alegando que: *“Considerando que em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou surto da Doença Respiratória Aguda pelo SAR’s-CoV2 como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Considerando a pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus (COVID-19) declarada pela OMS em 11 de março de 2020; Considerando que, em 26 de novembro de 2020, a OMS informou 60.074.174 casos confirmadas de COVID-19 e 1.416.292 mortes em todo o mundo devido à essa doença; Considerando a inexistência de terapias farmacológicas comprovadamente eficazes e imunobiológicos específicos para COVID-19; Todos os países devem estar preparados para conter a transmissão do vírus e prevenir a sua disseminação, por meio de vigilância ativa com detecção precoce, isolamento e manejo adequado dos casos, investigação/monitoramento dos contatos e notificação oportuna. Devido a essa Emergência de Saúde Pública, em todo o País estão sendo desenvolvidas inúmeras ações para conter essa doença em nosso território enfatizando a importância de reforçar os cuidados preventivos e diminuir os riscos de contágio. Com base na evolução dos casos no Brasil, até o momento, estima-se que, sem a adoção das medidas de prevenção o número de casos confirmados da doença evoluirá a cada instante. Em Parauapebas, os dados monitorados pelo Departamento Municipal de Vigilância em Saúde (VISA), através da Coordenação de Vigilância Epidemiológica da Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA), demonstram um agravamento da situação no município. O número de casos de COVID-19 confirmados por semana epidemiológica encontra-se em uma elevação progressiva desde a semana epidemiológica de 08/11/2020 a 14/11/2020, com pico de 455 (quatrocentos e cinquenta e cinco) casos no dia 28/11/2020, o que provocou uma variação de 132,2 % na média móvel dos últimos 7 (sete) dias do mês de novembro de 2020. Em 24 de novembro de 2020, o Município registrava 28946 casos confirmados, sendo 195 óbitos, representado uma média de 13.553 casos por 100 mil habitantes – considerando que a população estimada pelo IBGE é de 213.576 habitantes uma taxa de letalidade de 0,7 e uma taxa de mortalidade de 91,3 óbitos por 100 mil habitantes. Do total de casos confirmados, 3% são de profissionais de saúde, 11% pessoas com alguma comorbidade e apenas 1% dos casos precisou o suporte de UTI. Sobre a distribuições entre os sexos, observou-se leve predomínio da população masculina (60,60%) em detrimento da população feminina (39,40%), fator correlacionado à atividade econômica da cidade, a qual gira em torno da mineração, com prevalência nas faixas etárias economicamente ativas o que dificulta a interrupção da cadeia de transmissão do vírus perante a necessidade de minimizar uma retração na economia local. O quadro clínico da Doença Respiratória Aguda pelo novo Coronavírus não está descrito completamente, e o seu padrão de letalidade, mortalidade, infectividade e transmissibilidade não estão bem estabelecidos, assim como sua disseminação entre as pessoas. Os sintomas podem aparecer de 02 a 14 dias após a exposição. Até o momento, não há informação suficiente e fundamentada sobre o período de transmissibilidade. A suscetibilidade é geral. Considerando o cenário descrito, a contratação de empresa para a realização de TESTES RT-PCR PARA COVID-19 (CORONAVÍRUS) é de suma importância, visto que os exames laboratoriais para detecção da covid-19, alinhados a outros cuidados e políticas já adotadas por esse município, são instrumentos de extrema valia e relevância no combate e prevenção do contágio e proliferação do novo coronavírus. O RT-PCR, considerando padrão ouro para o diagnóstico confirmatório – indicado para quem está com sintomas da COVID-19, utiliza técnicas de biologia molecular para detectar se o vírus SARS-CoV-2 está presente no corpo humano desde os primeiros dias de sintomas, tornando possível a identificação de casos na sua fase inicial. O objetivo do PCR é diagnosticar a doença por meio da detecção do material genético do novo coronavírus na amostra coletadas no trato respiratório – nasofaringe, por meio de swab, que é enviada para o laboratório que realizará a técnica. Os estudos avaliando a sensibilidade do RT-PCR identificaram sensibilidade de 44,2% para amostras coletadas por swab de orofaringe e 76,9% quando a amostra utilizada foi o escarro, de não sintomáticos. Nestes estudos foram utilizados como referência os critérios diagnósticos da OMS. É importante ressaltar que os teste para diagnóstico de indivíduos sintomáticos, entre os dias 3 ao 5 de início de infecção, em contextos epidêmicos devem apresentar sensibilidade e a especificidade altas (> 99%). Após o início da pandemia, o município foi contemplado com uma doação da empresa VALE, do qual foram realizados 100 mil testes de RT-PCR em 06 meses, com encerramento em 17 de novembro de 2020, com isso a Secretaria Municipal de Saúde necessita ampliar sua oferta de teste uma vez que testagem em massa realizada durante esse período foi essencial para alcançar um perfil epidemiológico consistente, capaz de subsidiar informações acerca das ações eficazes no combate a disseminação do vírus. Hoje, como já citado, está havendo um crescimento exponencial, e, por ainda ser um vírus sobre o não temos o total conhecimento, necessitamos estar preparados para ofertar um atendimento de grande escala caso venha se intensificar esse aumento de casos. Até o presente momento mais 236.000 testes apresentaram resultado negativo, podendo futuramente vim a positivar, e*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



os serviços de assistência à saúde precisam estar preparados para diagnóstico da COVID-19. Vale ressaltar que IgG e IgM) – Pregão Eletrônico nº 8/2020-061PMP, contudo, diante do cenário atual da nova onda de aumento de casos positivos, a garantia da testagem em massa via RT-PCR é imprescindível para que possamos nos estabilizar diagnósticos e manejo da doença em momento oportuno, interrompendo a cadeia de transmissão do vírus e redução da letalidade dos casos confirmados. Os testes rápidos sorológicos de anticorpo têm o objetivo de detectar anticorpos específicos contra a Covid-19 que o nosso organismo produz em resposta à infecção viral, e são indicados a partir do sétimo dia de doença. No caso desses testes, o que se procura detectar é a presença de anticorpos na fase aguda e na fase convalescente da doença (do tipo IgM e IgG) presentes nas amostras coletadas. As pesquisas sorológicas podem ajudar na investigação de um surto em andamento e na avaliação retrospectiva da taxa de ataque ou extensão da epidemia em determinado território. Já o teste molecular detecta, desde a fase bem inicial da doença, o material genético do vírus, que nesse caso é uma molécula de ácido ribonucleico (RNA) convertida a ácido desoxirribonucleico (DNA) no laboratório, para facilitar o teste molecular por reação em cadeia da polimerase (PCR). Diante do exposto, pretende-se com essa contratação a disponibilização dos exames laboratoriais RT-PCR para testagem dos usuários da rede municipal de saúde de modo a identificar precisas e disponibilização ou/e readequação de instrumentos para o enfrentamento ao COVID-19 nessa fase de agravamento da pandemia.

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.

Frise-se que cabe à Controladoria Geral do Município a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como a coerência dos quantitativos solicitados.

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos itens a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para o objeto da licitação, no entanto, faz-se necessário a correta especificação a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Foram juntados aos autos: planilha de Preços (fl. 27) nota-se que foi feito pesquisas de preços com as empresas: GENOPRIMER (fls. 32-34) TESTE MOLECULARES (fl. 39) e banco de preços (fls. 40-45). Após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle (fls. 52-62) Interno opinando pela continuidade do procedimento, com ressalvas.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 pesquisa de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Produção Rural, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa realizada, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Destaca-se, também, que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos produtos a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Quanto a subcontratação a Lei Complementar nº 009/2016 dispõ:

Art. 28. Nas contratações públicas será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

V - obrigatoriedade de incluir nos editais de licitação exigências de subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, observando o seguinte:

a) caso, tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Secretaria Municipal de Saúde -SEMSA justificou a não subcontratação, vejamos:

Tendo em vista, a natureza do objeto licitado e inviabilidade técnica, optamos pela vedação da contratação de empresa de microempresa e empresas de pequeno porte, pois o mais razoável, desde o princípio, é que a contratação mais vantajosa para a Secretaria Municipal de Saúde seja aquela formalizada diretamente com os executores, dada a reduzida probabilidade de a inserção de um intermediário resultar em um preço mais razoável pelos serviços. Ademais, o mais provável é que eventual intermediação aumente o custo dos empreendimentos, dado o interesse, daquele que se interpôs, em remunerar-se. Além disso, o certame em questão somente interessa àqueles que lidam com a área do objeto em licitação, já que o oportunizo pelo procedimento licitatório é a possibilidade de obter remuneração financeira em troca da realização do serviço. Ou seja, em tal caso, não se vislumbra, a princípio, vantagem alguma em permitir a subcontratação do serviços, já que a tendência decorrente de permissivo nesse sentido, em vez de representar vantagem para a administração, é de que se obtenha a proposta mais onerosa, dado que acrescida da vantagem auferida pelo intermediário. Desta forma zelando pelo princípio da economicidade, e ainda para garantir o fiel cumprimento das necessidades específicas dos serviços, conforme descrito neste termo de referência, a Secretaria Municipal de Saúde verificou que é inviável a subcontratação dos serviços, objeto deste processo licitatório.

Ressalta-se que a conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta de Edital e seus anexos de fls. 64-118, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

DAS RECOMENDAÇÕES

Verifica-se que o item 10 do Termo de Referência (fl.20); a minuta de edital (fl. 66) e item 13 do anexo I ao edital, exige da licitante o Certificado de Boas Práticas de Fabricação/ANVISA como requisito de qualificação técnica.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

O Tribunal de Contas da União dispõe que é ilegal tal exigência, neste viés aduz o acórdão 4788/2016 da primeira câmara:

É ilegal a exigência do Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle (CBPF) como requisito de habilitação técnica em procedimentos licitatórios para compra de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



insumos empregados nos serviços públicos de saúde, pois: a) inexistente previsão específica em lei para tal exigência, afrontando o art. 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, cuja interpretação deve ser restritiva; b) o CBPF não garante o cumprimento das obrigações assumidas pelo particular perante o Poder Público; e c) constitui exigência excessiva, uma vez que o efetivo registro de medicamentos pressupõe a adoção prévia, pelo fabricante, das boas práticas de fabricação.

Recentemente o acórdão nº 961/2020 - TCU - Plenário, *in verbis*:

1.7.2.1. a exigência contida no item 9.9.1.3 do edital, acerca da apresentação de Certificados de Boas Práticas da Anvisa para fins de qualificação técnica, é incompatível com o princípio da legalidade previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal, representando exigência excessiva, violando o disposto no art. 37, inciso XXI, da CF/1988, no art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993, no art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002 e na jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 392/2011-TCU-Plenário);

Destarte, recomenda-se que a exigência seja excluída do processo licitatório, bem como que seja justificada a exigência de alvará sanitário.

DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada para execução dos serviços de TESTE RT-PCR PARA COVID-19 (CORONAVÍRUS), com disponibilidade de resultado/laudos, através de técnica de biologia molecular para detectar se o vírus SARS-VoV-2 está presente no corpo humano, incluso todos os insumos (consumíveis, acessórios, auxiliares e soluções necessárias à execução dos testes) para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas - SEMSA, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Eletrônico nº 8/2021-025PMP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas às recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 29 de março de 2021.


ELIEL MIRANDA FERREIRA
ASSESSOR JURÍDICO DE PROCURADOR
DECRETO Nº 031/2020


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 026/2021