



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação nº 7/2020-005 SEMSA.

Objeto: Aquisição em caráter emergencial, de equipamentos de proteção individual (EPIs), insumos e acessórios, para prevenção, controle e contenção de risco, para os profissionais de saúde que estão na linha de frente em combate ao novo coronavírus (COVID-19), bem como para casos suspeitos ou confirmados de infecção, para atender a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessados (as): A própria Administração.

Vem ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo administrativo que trata da aquisição emergencial de equipamentos de Proteção Individual (EPIs), insumos acessórios, para prevenção controle e contenção de risco, para profissionais de saúde que estão na linha de frente em combate ao novo coronavírus (COVID-19), bem como para casos suspeitos ou confirmados de infecção, 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

Através do MEMO nº 333/2020 (fls. 01-02) a Secretaria Municipal de Saúde solicita a realização de dispensa de licitação, veja-se *"Solicitação de processo licitatório para contratação de empresa especializada para fornecimento/Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e insumos acessórios (...) DISPENSA para contratação de empresa especializada para fornecimento/aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e insumos acessórios, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas - SEMSA, Estado do Pará."*

Através do MEMO nº 333-2020 a SEMSA informa que *"Justificativa da contratação e parâmetros quantitativos: conforme Projeto Básico e Memorando nº 0131/2020-DVS/SEMSA."*

O MEMO nº 0131/2020 – SEMSA/DVS (fls. 03-06) traz a justificativa da SEMSA para a contratação do objeto, alegando que:

Considerando a Portaria MS/GM Nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, que declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo Novo CORONAVÍRUS (COVID-19); Considerando a Lei Federal Nº 13.919, publicada no DOU de 07 de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do CORONAVIRUS; **Considerando** a Portaria MS/GM Nº 356, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (CDV ID- 19); **Considerando** a declaração de PANDEMIA pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020; **Considerando** o Decreto Estadual Nº 609, de 16 de março de 2020, que dispõe as medidas e ações para o monitoramento e combate a disseminação da COVID-19 no Pará; **Considerando** a Portaria MS/GM Nº 428, de 19 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das unidades do Ministério da Saúde no Distrito Federal e nos Estados; **Considerando** a Portaria MS/GM nº 454, de 20 de março de 2020, que Declara, com todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19); **Considerando** o Decreto Municipal nº 326, de 23 de março de 2020, que decreta estado de calamidade Pública e dispõe sobre as medidas de prevenção e enfrentamento ao Novo Covid-19 No âmbito do Município de Parauapebas, determinando as medidas excepcionais e específicas, voltadas para o enfrentamento da grave crise de saúde pública decorrente do COVID-19, e dá outras providências; **Considerado** a Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/2020, que traz orientações para serviços de saúde: medidas de prevenção e controle que devem ser adotadas durante assistência aos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), atualizando em 21 de março de 2020, que entre outras informações discorre a respeito da utilização dos equipamentos de proteção individual - EPI's pelos profissionais de saúde e os procedimentos fundamentais para evitar o contágio e a disseminação do vírus durante os atendimentos; **Considerando** o Procedimento Operacional Padronizado - POP, do Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS, que regulamenta sobre equipamento de proteção individual e segurança no trabalho para profissionais de saúde de Atenção Primária Saúde no atendimento às pessoas com suspeita ou infecção pelo novo coronavírus (COVID-19); **Considerando** a recomendação da Organização Mundial da Saúde, de 19 de março de 2020, que orienta quanto aos tipos de equipamento de proteção no contexto do COVID-19, de acordo com o tipo de ambiente, pessoa alvo e tipo de atividade; **Considerando** que o vírus SARS-Co V-2 (COVID-19) pode ser enquadrado como agente biológico classe de risco 3, em escala de 1ª a 4, seguindo a Classificação de Risco dos Agentes Biológicos, publicada em 2017, pelo Ministério da Saúde, sendo sua transmissão de alto risco individual e moderado risco para a comunidade; **Considerando** a importância de se evitar ao máximo o afastamento dos profissionais da saúde em decorrência do contágio pelo COVID-19, o que causaria prejuízos a população pela diminuição das equipes, sobrecarga de trabalho, exaustam desses profissionais, bem como o comprometimento, quantitativo, dos atendimentos realizados;



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

Considerando eu já existem casos registrados no Estado do Pará e casos suspeitos, em processo de investigação neste Município; Pelo exposto, tendo em vista o grande risco de contágio ao qual estão expostos os profissionais da rede municipal de saúde de Parauapebas, que atuam, direta ou indiretamente, na assistência dos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus, e a necessidade de seguir os protocolos do Ministério da Saúde e às Legislações relativas à segurança, saúde e qualidade de vida no trabalho. Solicitamos em caráter de URGÊNCIA a aquisição dos respectivos materiais (Equipamentos de Proteção Individual – EPI's) listados, conforme as especificações e quantitativos constantes na planilha anexo;

Quanto ao quantitativo a ser adquirido, a SEMSA informa que (fls. 03-06):

“Considerando que do número total de servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, 75% atuam diretamente no atendimento de pacientes e demais em atividades da área da saúde, de acordo dados das planilhas abaixo, elaboradas com base em informações da folha de pagamento do mês de março;

(...)

Contudo, é imprescindível ressaltar que dos 38 prédios desta Secretaria, 30 são unidades de saúde (1 Hospital Geral, 1 Pronto Socorro, 1 UPA, 1 Policlínica, 1 Centro de Testagem e Aconselhamento – CTA, 1 Unidade da Vigilância Ambiental/Zoonoses, 1 Centro Assistência Psicossocial – CAPS e 23 Unidades básicas de Saúde), desta maneira, dessa maneira muito embora 25% dos servidores desenvolvam atividades administrativas, a grande maioria trabalha em unidades de saúde e assim esta exposta a maior potencial de contaminação pelo vírus SARS-Co-2 (COVID-19) do que os que trabalham nos prédios administrativos;

Pelo exposto, tendo em vista o grande risco de contágio ao qual estão expostos os profissionais da rede municipal de saúde de Parauapebas, que atuam, direta ou indiretamente, na assistência dos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus, e a necessidade de seguir os protocolos do Ministério da Saúde e às Legislações relativas à segurança, saúde e qualidade de vida no trabalho. Solicitamos em caráter de URGÊNCIA a aquisição dos respectivos materiais (Equipamentos de Proteção Individual – EPI's) listados, conforme as especificações e quantitativos constantes na planilha anexa.

A Comissão Permanente de Licitação entendeu pelo caráter emergencial do objeto e se manifestou favorável à contratação (fls. 102-104).

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. 114-129), opinando pela continuidade do procedimento.

Constam dos autos:

3



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

1) Que a Secretaria Municipal de Saúde – setor interessado – emitiu o memo. n° 333/2020- SEMSA identificando o objeto necessário, justificativas, valor estimado, prazo de vigência do contrato responsável pelo acompanhamento da execução do contrato e responsável para fiscalização (fls.01-02);

2) A SEMSA emitiu memorando n° 131/2020 com as devidas justificativas da contratação do objeto e dos quantitativos (fls. 03-06);

3) Descrição dos Produtos (fls. 07-08);

4) Projeto Básico (fls. 09-17);

5) Planilha de Média de Preço (fls. 18-19);

6) Pesquisas de Mercado, acompanhadas dos ofícios de solicitação (fls. 20-31);

7) MEMO n° 0559/2020 SEMSA e Ofício n° 0680/2020 SEMSA – Solicitando a contratação da empresa C C Vieira e MORAIS Neto – LTDA e anexos (fl. 32-37);

8) Aceite da Empresa C C Vieira e MORAIS Neto – LTDA e Proposta Consolidada (fls. 38-41).;

9) Consulta na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (fls. 42-58);

10) Documentação de Habilitação da Empresa C. C. Vieira e MORAIS Neto – LTDA/ME (fls. 59-96), Alteração contratual - atos constitutivos, documentos de seus representantes legais, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, Alvará licença sanitário; bem como suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 78-83); balanço patrimonial com; certidão de regularidade profissional, Termo de abertura e encerramento, declaração de que não emprega menor (fl. 91), atestado de capacidade técnica (fls. 95-96).

11) Indicação do Objeto do Recurso (fl. 97).

12) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 98);

13) Decreto n° 393, de 04 de Abril de 2019, que designa a Comissão Permanente de Licitação (fl. 100);

11) Que o processo foi devidamente autuado (fl. 101);

12) Que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias, tendo a Comissão Permanente de Licitação verificado e analisado o referido procedimento, entendendo tratar-se de situação emergencial (fls. 102-104);

13) Minuta do Contrato Administrativo (fls. 105-112);

14) Parecer favorável da Controladoria Geral do Município (fls. 114 - 129).

15) Após Parecer do controle foram juntados documentos às fls. 130-134.

É o relatório.

4



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde declarou emergência em saúde pública de importância internacional. O Ministério da Saúde, por sua vez,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

publicou a Portaria nº 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 nº 609, em 16 de março de 2020, dispondo sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, à pandemia do corona vírus COVID-19.

Em 18 de março de 2020, foi editado o Decreto Municipal nº 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 nº. 326 de 23 de março de 2020, o Município de Parauapebas, decretou estado de calamidade pública e estabeleceu medidas para prevenção e enfrentamento do novo coronavírus Sars-CoV-2, dentre elas a possibilidade de realização de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

A Lei Federal nº 13.979/2020, inserida na competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitações e contratos, cria novo tipo de dispensa de licitação para "aquisição 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 nº 13.979/2020, com as alterações da MP nº 926/2020, são aplicáveis por toda a Administração pública direta e indireta, da União, estados, DF e municípios, inclusive as estatais. Os entes da federação, poderes e as estatais poderão disciplinar e regulamentar esses procedimentos, **mas as regras de exceção podem ser observadas em todas as contratações da Administração Pública**, inclusive pelas estatais, desde que sejam procedimentos necessários e relacionados com as medidas para enfrentamento da crise.

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 vejamos:

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



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

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 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.

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

“Considerando a Portaria MS/GM Nº 188, de 03 do fevereiro de 2020, que declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo Novo CORONAVÍRUS (COVID-19); Considerando a Lei Federal Nº 13.919, publicada no DOU de 07 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do CORONAVÍRUS; Considerando a Portaria MS/GM Nº 356, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (CDV ID- 19); Considerando a declaração de PANDEMIA pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020; Considerando o Decreto Estadual Nº 609, de 16 de março de 2020, que dispõe as medidas e ações para o

[Handwritten signature]
7



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

monitoramento e combate a disseminação da COVID-19 no Pará; **Considerando a Portaria MS/GM N° 428, de 19 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das unidades do Ministério da Saúde no Distrito Federal e nos Estados; Considerando a Portaria MS/GM n° 454, de 20 de março de 2020, que Declara, com todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19); Considerando a Decreto Municipal n° 326, de 23 de março de 2020, que decreta estado de calamidade Pública e dispõe sobre as medidas de prevenção e enfrentamento ao Novo Covid-19 No âmbito do Município de Parauapebas, determinando as medidas excepcionais e específicas, voltadas para o enfrentamento da grave crise de saúde pública decorrente do COVID-19, e dá outras providências; Considerado a Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA n° 04/2020, que traz orientações para serviços de saúde: medidas de prevenção e controle que devem ser dotadas durante assistência aos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), atualizando em 21 de março de 2020, que entre outras informações discorre a respeito da utilização dos equipamentos de proteção individual – EPI's pelos profissionais de saúde e os procedimentos fundamentais para evitar o contágio e a disseminação do vírus durante os atendimentos; Considerando o Procedimento Operacional Pradronizado – POP, do Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção Primária à Saúde – SAPS, que regulamenta sobre equipamento de proteção individual e segurança no trabalho para profissionais de saúde de Atenção Primária Saúde no atendimento às pessoas com suspeita ou infecção pelo novo coronavírus (COVID-19); Considerando a recomendação da Organização Mundial da Saúde, de 19 de março de 2020, que orienta quanto aos tipos de equipamento de proteção no contexto do COVID-19, de acordo com o tipo de ambiente, pessoa alvo e tipo de atividade; Considerando que o vírus SARS-Co V-2 (COVID-19) pode ser enquadrado como agente biológico classe de risco 3, em escala de 1ª 4, seguindo a Classificação de Risco dos Agentes Biológicos, publicada em 2017, pelo Ministério da Saúde, sendo sua transmissão de alto risco individual e moderado risco para a comunidade; Considerando a importância de se evitar ao máximo o afastamento dos profissionais da saúde em decorrência do contágio pelo COVID-19, o que causaria prejuízos a população pela diminuição das equipes, sobrecarga de trabalho, exaustam desses profissionais, bem como o comprometimento, quantitativo, dos atendimentos realizados; Considerando eu já existem casos registrados no Estado do Pará e casos suspeitos, em processo de investigação neste Município; Pelo exposto, tendo em vista o grande risco de contágio ao qual estão expostos os profissionais da rede municipal de saúde de Parauapebas, que atuam, direta ou indiretamente, na assistência dos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus, e a necessidade de seguir os protocolos do Ministério da Saúde e às Legislações relativas à segurança, saúde e qualidade de vida no trabalho. Solicitamos em caráter de URGÊNCIA a aquisição dos respectivos materiais (Equipamentos de Proteção Individual – EPI's) listados, conforme as especificações e quantitativos constantes na planilha anexo; Considerando o papel e a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde-SEMSA, no que diz respeito às medidas de prevenção e enfrentamento ao**



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

Novo coronavírus no âmbito do Município de Parauapebas, determinando as medidas excepcionais e específicas, voltadas para o enfrentamento da grave crise de saúde pública decorrente do COVID-19, e dá outras providências; Considerando que proteger as equipes, EPIs também asseguram a saúde do paciente; Considerando as orientações na Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/2020; (...) faz necessária a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e insumos acessórios para viabilizar as atividades dos agentes de saúde que atuarão na prevenção e combate ao novo coronavírus, garantindo assim a proteção a segurança desses profissionais."

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. 09-17, juntou-se Projeto Básico Simplificado, constando a descrição do objeto, justificativa da contratação, justificativa do quantitativo solicitado, objetivo da contratação, fundamentação legal; valor da contratação e custo estimado, justificativa da escolha da empresa; das obrigações da contratante; das obrigações da contratada; Qualificação técnica; forma de pagamento; dos prazos e local de entrega; condições de recebimento dos produtos; recursos orçamentários e financeiros; supervisão dos serviços; prazo de vigência do contrato; do aumento e supressão obrigações da contratante e da contratada; recursos orçamentários e financeiros; supervisão dos serviços; de possibilidade de aumento ou supressão. Às fls. 18-19, consta a Planilha de Quantidades e Preço Médio, extraídos das Pesquisas de Mercado (fls. 20-31), realizadas pela SEMSA.

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 necessita 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, 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 Filho¹, *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, explicitamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União² acerca do assunto, *in verbis*:

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

² In Decisão nº 955/2002 – Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
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 Filho³:

“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,

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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.

Extrai-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).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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).

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 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.

Foram realizadas três cotações de preços com as empresas, C. C. VIEIRA E MORAIS NETO LTDA- ME (fls. 21-23); ARAÚJO E SILVA FARMÁCIA - EIRELI (fl. 25-26); A.M.L COMÉRCIO DE SUPLEMENTOS - EIRELI (fl. 30-31).

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),



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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:

“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 o valor de R\$ 2.359.580,60 (dois milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quinhentas e oitenta reais e sessenta centavos). Levando-se em consideração a melhor proposta ofertada, conforme documentos anexos.

De acordo com a análise dos documentos, verificamos que a empresa escolhida exerce a atividade de comércio atacadista de atividades de limpeza, comércio de instrumentos e matérias para uso médico, cirúrgico, hospitalar e laboratório, 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.

3 DAS RECOMENDAÇÕES

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

I. - Sejam atualizadas todas as certidões e alvarás que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato;

II - Sejam conferidos com os originais todos os documentos que, porventura, estiverem em cópia simples;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III - 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.

IV - 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.

DA CONCLUSÃO

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 emergencial de equipamentos de Proteção Individual (EPIs), insumos acessórios, para prevenção controle e contenção de risco, para profissionais de saúde que estão na linha de frente em combate ao novo coronavírus (COVID-19), bem como para casos suspeitos ou confirmados de infecção, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

15



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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