



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação n° 7/2020-016 SEMSA.

**Objeto:** Contratação emergencial de empresa especializada para execução dos serviços de TESTES RT - PCR para COVID - 19 (CORONAVIRUS), com disponibilidade de resultado/laudos, através de técnicas de biologia molecular para detectar se o vírus SARS-CoV-2 está presente no corpo humano, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas - SEMSA, Estado do Pará.

**Interessados (as):** A própria Administração.

Vem ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo administrativo que trata da contratação emergencial de empresa especializada para execução dos serviços de TESTES RT - PCR para COVID - 19 (CORONAVIRUS), com disponibilidade de resultado/laudos, através de técnicas de biologia molecular para detectar se o vírus SARS-CoV-2 está presente no corpo humano, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas - SEMSA, Estado do Pará, na modalidade de Dispensa de licitação, com fulcro no art. 4º, da Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

### 1. DO RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Saúde solicita a realização de dispensa de licitação "contratação emergencial de empresa especializada para execução dos serviços de TESTES RT - PCR para COVID - 19 (CORONAVIRUS), com disponibilidade de resultado/laudos, através de técnicas de biologia molecular para detectar se o vírus SARS-CoV-2 está presente no corpo humano, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas - SEMSA, Estado do Pará, na modalidade de Dispensa de licitação, com fulcro no art. 4º, da Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020".

Quanto ao quantitativo a ser adquirido, a SEMSA informa que (fls. 013):

*"O quantitativo solicitado é de responsabilidade do Departamento de Vigilância em Saúde desta SEMSA e foi calculado conforme descrito no memorando n° 00575/2020 - SEMSA/DVS, anexo deste Projeto Básico".*

**Memorando n° 00575/2020 - SEMSA/DVS (fls. 03-07):**

*"(...) Em Parauapebas, os dados monitorados pelo Departamento Municipal de Vigilância em Saúde (VISA), através da Coordenação de Vigilância Epidemiológica*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*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 07 (sete) dias do mês de novembro de 2020 (...)."*

A Comissão Permanente de Licitação entendeu pelo caráter emergencial do objeto e se manifestou favorável à contratação (fls. 169-173).

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. 183-194), opinando pela continuidade do procedimento.

Constam dos autos:

- 1) Que a Secretaria Municipal de Saúde – setor interessado – emitiu o memo. nº 1.399/200 identificando o objeto necessário e as justificativas, bem como a provável contratada e o valor a ser dispendido (fls. 01-02);
- 2) Memorando nº 00575/2020 – SEMSA/DVS, encaminhado pela Direção da Vigilância em Saúde ao Secretário Municipal de Saúde, solicitando a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de **30.000 (trinta mil) testes RT-PCR para COVID-19** (fls. 03-07);
- 3) Ofício nº 295/2020 CPJPSIV, emitido pela Promotoria de Justiça, requerendo a retomada da realização de testes em massa na população de Parauapebas (fls. 09);
- 4) Projeto Básico e a Planilha de Quantidades e Valores (fls. 10-18);
- 5) Planilha de Média de Preços (fls. 19);
- 6) Solicitação de Cotação de Preços e as respectivas cotações (fls. 20-37);
- 7) Solicitação de Aceite/Documentação e ofício nº 4428/2020 encaminhado à empresa Testes Moleculares Serviços Laboratoriais Ltda, bem como resposta ao ofício nº 4428/2020 (fls. 38-42);
- 8) Proposta Comercial (fls. 43);
- 9) Documentação da empresa Testes Moleculares Serviços Laboratoriais Ltda: contrato social, documento de identificação do responsável legal, cartão de CNPJ, certidões de regularidade fiscal e trabalhista, balanço patrimonial, certidão judicial de distribuições





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



cíveis, alvará digital, alvará sanitário e declaração de que não emprega menor de idade (fls. 44-76);

10) Consultas - Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária e ficha de dados de segurança de material, publicação no Diário Oficial da União, registro de qualidade, atestado de capacidade técnica e declaração de serviço de autenticação digital (fls. 77-163);

11) Indicação Orçamentária (fls. 164);

12) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 165);

13) Autorização da Autoridade Competente (fls. 166);

14) Que o processo foi devidamente autuado (fls. 168);

15) 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. 169-173);

16) Minuta do Contrato Administrativo (fls. 174-181);

17) Parecer favorável da Controladoria Geral do Município, contudo, com algumas recomendações (183-194).

18) Documentos anexados pela Secretaria Municipal de Saúde a fim de cumprir as recomendações que constam no Parecer da Controladoria Geral do Município (fls. 195-200).

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.

A SEMSA justifica a contratação no item 2 do Projeto Básico (fls. 10-12). 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, 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.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 (Projeto Básico, item 2, fls. 10-12):

*"(...) Considerando o cenário descrito, a contratação EMERGENCIAL de empresa para a realização de TESTES RT-PCR COVID-19 (CORONAVÍRUS) é de suma importância, visto que os exames laboratoriais para a detecção da covid-19, alinhados a outros cuidados e políticas já adotados por esse município, são instrumentos de extrema valia e relevância no combate e prevenção do contágio e proliferação do novo coronavírus (...)"*

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. 10-17, 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 e prazo de vigência do contrato.

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.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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.

Vejamos, 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*

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

7



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*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 União<sup>2</sup> acerca do assunto, *in verbis*:

*"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.

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

<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 PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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.

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).*

9



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).

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.

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





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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:

*“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 e atendendo ao prazo de entrega apresentado pela Administração, onde a empresa TESTES MOLECULARES SERVIÇOS LABORATORIAIS LTDA propôs o menor preço, conforme evidenciada nos autos pela Autoridade Competente, e conforme os valores abaixo demonstrados: (...)*

*Ainda sobre a composição dos preços médios estimados, nota-se que a média de variação entre as pesquisas de preços realizadas e o valor unitário médio, somente a proposta apresentada pela empresa CLINIMOL, possui diferença superior ao recomendado no Memorando Circular nº. 012/2017 da Controladoria Geral do Município (menor que 40%), causado provavelmente devido a oscilação do mercado atual para o item em questão. **Deste modo, temos que o preço proposto é razoável e está dentro de parâmetros aceitáveis e, portanto, compatível com os preços de mercado.***

11



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a análise dos documentos, verificamos que a empresa escolhida exerce a atividade compatível com o objeto que se pretende contratar, sendo escolhida em razão do menor preço por ela ofertado, conforme declara a Autoridade Competente em sua manifestação inicial.

Ademais, deduz-se que o objeto licitado encontra-se totalmente atrelado ao combate ao novo coronavírus, tendo em vista que a SEMSA, o órgão especializado em tal área e responsável pela contratação, consigna em seu Projeto Básico, os seguintes termos:

*“O RT-PCR, considerado 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, tonando **possível a identificação de casos na sua fase inicial**”.*

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.

### 3. DAS RECOMENDAÇÕES

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

O item 2 do Projeto Básico (fls. 10-11) informa que “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”. Contudo, em obediência ao Art. 4º-B, inciso I, da Lei nº 13.979/2020, **recomenda-se que a Autoridade Competente informe nos autos se o encerramento dos testes doados pela empresa VALE foi um fato imprevisível e o que ocasionou a situação de emergência, uma vez que a caracterização da dispensa de licitação pressupõe um evento imprevisto e extraordinário. Além disso, deve a Área Técnica carrear aos autos documentos e dados técnicos que corroborem as alegações da Autoridade Competente, a fim de evitar eventual questionamento a respeito da falta de planejamento.** Frise-se que várias decisões do TCU – que a nosso ver conferem uma interpretação adequada à tutela do interesse público – avaliam que, mesmo que a situação de emergência tenha origem na falha do administrador público, cabe a aplicação do art. 24, IV,





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

art. 24, IV, pois não pode o interesse público sofrer prejuízo diante de equívocos do administrador. Neste caso, far-se-á a contratação direta pela dispensa de licitação, respondendo o agente público pela falha administrativa. No que diz respeito à responsabilização do administrador público, o Acórdão nº 1.490/03-2ª Câmara, considera que se a situação emergencial foi causada por inércia da administração, o agente que deu causa à situação de urgência deverá ser responsabilizado. Já o Acórdão nº 1.876/07-Plenário destaca o cabimento da contratação direta tanto na emergência real, resultante do imprevisível, quanto naquela resultante da incúria ou inércia administrativa.

Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todos os documentos anexados em cópias simples.

Recomenda-se que a Planilha de Média de Preços (fls. 19) seja retificada, pois a Área Técnica confundiu os valores informados nas propostas das empresas Genoprimer (fls. 27) e Clinimol Diagnóstico (fls. 37).

Ademais, considerando que o CNPJ e a Razão Social do Alvará Digital (fls. 74) não correspondem aos dados da futura contratada, recomenda-se que a Área Técnica verifique a razão da inconsistência apontada, juntando-se novo documento devidamente retificado.

Recomenda-se que a Área Técnica verifique e certifique nos autos se os documentos de fls. 75 e 77-161 são suficientes para comprovar o cumprimento das exigências previstas no item 10 do Projeto Básico (fls. 15).

Recomenda-se, por fim, que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista anexadas aos autos, bem como da certidão judicial cível negativa; e que sejam atualizadas todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista que, porventura, tenham a validade expirada quando da emissão do contrato.

#### **4. 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 contratação emergencial de empresa especializada para execução dos serviços de TESTES RT - PCR para COVID - 19 (CORONAVIRUS), com disponibilidade de resultado/laudos, através de técnicas de biologia molecular para detectar



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

se o vírus SARS-CoV-2 está presente no corpo humano, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas - SEMSA, 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, 22 de Dezembro de 2020.

**CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA**  
Assessora Jurídica de Procurador  
Dec. 752/2017

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