

Secretaria de  
Estado da  
Saúde



ESTADO DE GOIÁS  
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE  
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202000010011552

Nome: GERÊNCIA DE APOIO ADMINISTRATIVO E LOGÍSTICO

Assunto: DISPENSA DE LICITAÇÃO

PARECER PROCSET- 05071 Nº 224/2020

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. COPOS DESCARTÁVEIS. EMERGÊNCIA E/OU URGÊNCIA. PANDEMIA DO COVID-19. POSSIBILIDADE.

## I. RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre procedimento de compra, via Dispensa de Licitação, com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, em favor da empresa **GESY SARAIVA DE GOIÁS -ME**, visando a **aquisição de 18.000 unidades de copo descartável**; capacidade para 200 ml; em Polipropileno (PP); atóxico, aprovado pela ABNT; aplicação: líquidos diversos (branco ou transparente), apresentação pacote com 100 unidades, sendo o quantitativo de 13.680 para atendimento das Unidades Administrativas e 4.320 das Unidades Assistenciais da Secretária de Estado da Saúde, **como medida fundamental e emergente para auxiliar no combate ao novo tipo do Coronavírus (2019-nCoV), tendo em vista que a utilização de materiais descartáveis é um dos métodos considerados efetivos para combater o vírus e destruí-lo, evitando a contaminação e sua proliferação**, conforme Requisição de Despesa nº 158/2020-GAAL-03089 (v. 000012202254) e Termo de Referência (v. 000012179454).

2. Em que pese a conclusão da Instrução Técnica nº 38/2020 - CLICIT (v. 000012261910) não ter mencionado como fundamento da presente dispensa de licitação o inciso IV artigo 24 da Lei Federal 8.666/93 c/c o artigo 4º da Lei nº 13.979/2020 – *o documento foi elaborado com base, exclusivamente, no inciso IV artigo 24 da Lei Federal 8.666/93, que, de igual forma, se amolda ao presente caso* – passa-se à análise do procedimento com fulcro neste fundamento, não obstante a mencionada impropriedade, em atenção ao interesse público e ao princípio da eficiência.

3. Por oportuno, cumpre informar a possibilidade de realização de procedimentos de dispensa de licitação com fulcro no artigo 4º, da Lei Federal nº 13.979/20, recentemente alterada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, **a fim de viabilizar as contratações necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus**. Consoante orientação exarada pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE, por meio do Despacho nº 415/2020 - GAB (v. 000012267268), a mencionada hipótese de contratação direta oferece

certa flexibilização de regras, devidamente elucidadas no referido documento, em razão da situação extraordinária de pandemia atual.

4. No momento, os autos aportam nesta Procuradoria Setorial, por meio do Despacho nº 517/2020 - CLICIT (v. 000012258400), para a apreciação do ato, em obediência ao inciso IX do art. 33 da Lei Estadual nº 17.928/2012.

## II. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

5. Há no ordenamento jurídico o dever mandamental de se promover as contratações administrativas mediante procedimento licitatório, encontrando fundamento no artigo 2º da Lei Geral de Licitações, que, por sua vez, remete à Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, e assim afirma: “*ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública*”. No ensinamento de Matheus Carvalho [1]:

(...) a Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e ferir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão não poderia deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual varias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio Às contratações públicas, realizado em um a serie concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.

6. Percebe-se que o dever de licitar tem por finalidade viabilizar a Administração Pública, Direta e Indireta, a melhor contratação, perseguindo a proposta mais vantajosa, além de promover a competitividade, vez que permite a participação de qualquer interessado no certame, desde que preenchidos os requisitos constantes no artigo 3º da Lei 8.666/93.

7. Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração sem a prévia realização do procedimento em comento. Têm-se, então, casos em que o legislador entendeu e dispôs ao agente público a contratação direta, desde que devidamente justificada, em virtude de determinados casos não suportarem o rito e a morosidade do procedimento normal.

8. Nas palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira [2]: “*em determinadas hipóteses a licitação será considerada inviável por ausência de competição ou será inconveniente (ou inoportuna) para o atendimento do interesse público*”. Ainda, segundo o doutrinador, os casos de contratação direta devem observar a formalização de um procedimento prévio, com a apuração e comprovação das situações de dispensa ou inexigibilidade em licitar, por meio de decisão administrativa devidamente motivada.

9. Traçadas linhas gerais a respeito do dever de licitar, passa-se à explanação quanto à excepcional situação de contratação direta: dispensa de licitação, que se trata o caso em comento.

## III. DISPENSA DE LICITAÇÃO E REQUISITOS LEGAIS

10. Inicialmente, faz-se mister consignar definição de dispensa de licitação, segundo lição de José dos Santos Carvalho Filho [3]:

Caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, porque aqui sequer é viável a realização do certame.

11. Assim, a dispensa ocorre quando, embora viável a competição, sua realização se mostra contrária ao interesse público. No artigo 24 da Lei federal nº 8.666/93, o legislador traz os casos em que a licitação é viável – *tendo a possibilidade de concorrerem dois ou mais interessados* – contudo, para se atender de forma célere e eficiente a determinada demanda, o administrador poderá contratar de forma direta.

12. No caso, pretende-se concretizar a **aquisição como medida fundamental e emergente para auxiliar no combate ao novo tipo do Coronavírus (2019-nCoV)**, "*uma vez que, a utilização de materiais descartáveis é um dos métodos considerados efetivos para combater o vírus e destruí-lo*" (v. 000012261910), evitando a contaminação e sua proliferação, pautando-a na hipótese prevista no art. 24, inciso IV:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

13. Trata-se de situação emergencial em que o Estado carece de célere tutela para efetivar sua necessidade, podendo acarretar graves prejuízos e comprometer a segurança/saúde pública caso tenha que suportar a morosidade inerente do procedimento licitatório. Em que pese a previsão excepcional, tais situações devem ser analisadas em concreto, limitando-se o quantitativo apenas ao necessário para satisfazer determinada demanda.

14. Para efetivação da Dispensa de Licitação devem ser observados os requisitos previstos nos incisos I, II, e III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93. Vejamos:

Art. 26 (...)

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

I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço.

15. Com relação à caracterização da **situação emergencial**, foi juntado o Decreto nº 9.633, de 13 de março de 2020 que dispõe sobre a **decretação de situação de emergência na saúde Pública do Estado de Goiás**, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019-nCov), e o Decreto nº 9.634, também de 13 de março de 2020, que estabelece os **procedimentos preventivos de emergência** a serem adotados pelo Poder Executivo do Estado de Goiás e seus servidores, em razão de pandemia do novo coronavírus (COVID-19) (v. 000012201293). Ressalta-se que foi determinado pelo Decreto nº 9.634 de 13 de março de 2020, em seu art. 10º, que seja adotadas medidas emergenciais para disponibilização nas repartições públicas de "máscaras, álcool gel 70%, sabonete líquido, papel-toalha e copos descartáveis", in verbis:

"Art. 10. Fica determinada aos titulares dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo a adoção de providências, em caráter emergencial, para a aquisição de máscaras, álcool gel 70%, sabonete líquido, papel-toalha e copos descartáveis, a serem disponibilizados nas repartições públicas, observadas as normas que regem a matéria."

16. Ademais, com relação à situação emergencial de necessidade de contenção da COVID - 19, deve-se considerar a **declaração da Organização Mundial de Saúde**, de 11 de março de 2020, em que a Covid-19, novo coronavírus, além de ser uma situação de **emergência internacional**, passa a compor situação de pandemia, marcada pelo surgimento da doença em vários continentes, inclusive com transmissão local. Além disso, foi editada a **Lei Federal nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da **emergência em saúde pública** de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, com o intuito de proteger a

coletividade (v. 000012137765), que contém expressa previsão 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 de que trata esta Lei"**.

17. Outrossim, foi observado pela Coordenação de Licitações, por meio da Instrução Técnica nº 38/2020 - CLICIT (v. 000012261910), que *"a aquisição de forma emergencial é justificada para atender a situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019-nCoV), declarada conforme Decreto nº 9.633, de 13 de março de 2020, que autoriza em seu Art. 3º, inciso I, a realização de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços de acordo com o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993"*.

18. Tendo em vista as considerações acima, **já constatada a subsunção na hipótese do artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal 8.666/93**, acima transcrito, foi aduzido, ainda, pela Coordenação de Licitações na Instrução Técnica nº 38/2020 - CLICIT (v. 000012261910), bem como no Termo de Referência (v. 000012179454), que:

Essa medida é fundamental e emergente para auxiliar no combate do novo coronavírus. Recentemente a Organização Mundial de Saúde (OMS) afirmou que o novo tipo do **coronavírus** (2019-nCoV) detectado é uma potencial Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) e considerando sua rápida expansão declarou que vivemos uma pandemia do novo coronavírus, chamado de Sars-Cov-2. Considera-se que uma doença infecciosa atingiu esse patamar quando afeta um grande número de pessoas espalhadas pelo mundo.

A utilização de materiais descartáveis é um dos métodos considerados efetivos para combater o vírus e destruí-lo, evitando a contaminação e sua proliferação.

(...)

**Fica manifestamente evidente a situação de emergência no caso em tela, devendo para tanto ser deferido o referido procedimento de aquisição.**

19. Quanto à **razão de escolha do fornecedor**, por meio da Instrução Técnica nº 38/2020 - CLICIT (v. 000012261910), a Coordenação de Licitações, informou, dentre outras coisas, que:

**Considerando que a proposta apresentada pela empresa GESY SARAIVA DE GOIÁS, inscrita no CNPJ nº 34.533.426/0001-22, apresentou proposta de menor preço do objeto, bem como, atende as necessidades desta pasta, está Gerência de Compras Governamentais, é favorável ao seguimento do feito.**

20. A possibilidade de a Administração contratar diretamente não a isenta de comprovar a regularidade dos preços e desconsiderar propostas excessivas ou inexequíveis. Vale observar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido:

Ainda que afastada a existência de sobrepreço ou superfaturamento, a falta de pesquisa de mercado no âmbito do processo de contratação direta representa irregularidade grave, por descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente para a aplicação de multa pelo TCU. (Acórdão 4984/2018 - Primeira Câmara - TCU - 29/05/2018)

É obrigatória, nos processos de licitação, *dispensa ou inexigibilidade*, a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de *pesquisa* de preços configura descumprimento de exigência legal. (Acórdão 2380- Plenário, TCU, 04/09/13)

21. No procedimento de dispensa de licitação, a justificativa de preço se dá mediante apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima. Decidiu o Tribunal de Contas da União que:

Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Acórdão 1565/2015-TCU-Plenário;

Informativo TCU 188/2014).

**22.** Vale registrar que o requisito acima mencionado foi devidamente cumprido **com a juntada de 4 (quatro) cotações válidas** (v. 000012181353).

**23.** Outrossim, de modo a comprovar a **vantajosidade dos valores ofertados pela empresa GESY SARAIVA DE GOIÁS-ME**, foi acostado aos autos: pesquisa junto a fornecedores, bem como orçamentos enviados por empresas; pesquisa no Banco de Preços Públicos e no *Comprasnet*, pesquisa no Painel de Preços e em *sites* comerciais, Atas de Registros de Preços celebradas por outros órgãos, além de Notas Ficais de vendas do fornecedor escolhido, demonstrando a vantajosidade do preço ofertado (v. 000012181257, 000012181353 e 000012194945). Além disso, também foi juntado: Planilha - Demonstrativo de Pesquisa de Mercado (v. 000012195545), Planilha - Comparação entre o menor Preço de Mercado, o preço de venda para outras instituições e o preço proposto pela empresa (v. 000012195728), Planilhas contendo descrição, quantidade, preço unitário e total (v. 000012195841 e 000012240286).

**24.** Em complemento, o Núcleo de Instrução de Compras de Nutrição - GAAL justificou a vantajosidade do preço proposto por meio da Justificativa de Composição de Preços, **editada nos termos do artigo 88-A, da Lei 17.928/12, atendendo, assim, a orientação do TCU** (v. 000012201331). No referido documento, ficou assim consignado:

Observado que o produto solicitado teve ajuste de preços em concomitância à emergência em saúde pública provocada pela pandemia do novo coronavírus (2019-nCoV). Com isso, se buscou insistente negociação junto aos fornecedores permitindo que os preços ainda ficassem dentro das pesquisas realizadas junto aos órgãos estabelecidos nos parâmetros legais de aquisição.

(...)

Por todo o exposto, e considerando a emergência Declarada pelo Senhor Governador através dos Decretos nº 9.633, DE 13 DE MARÇO DE 2020 que dispõe sobre a **decretação de situação de emergência na Saúde Pública do Estado de Goiás**, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019-nCov), e DECRETO Nº 9.634, DE 13 DE MARÇO DE 2020 que Estabelece os **procedimentos preventivos de emergência** a serem adotados pelo Poder Executivo do Estado de Goiás e seus servidores (000012201293), em razão de pandemia do novo coronavírus (COVID-19), manifestamos pelo prosseguimento do feito nos moldes apresentados, com a urgência que o caso requer.

**25.** Com relação ao quantitativo que será adquirido, foi esclarecido que a quantidade foi calculada para atender a situação emergencial pelo período de 180 (cento e oitenta dias) e estabelecida observando o consumo médio da Secretaria de Estado da Saúde, conforme relatório extraído do Sistema de Gestão de Materiais do Estado (SIGMATE) e justificativa da COAE (v. 000012176229):

“Segue relatório de janeiro a junho de 2018 (180 dias), quando os estoques estavam normalizados e segundo as metas daquele ano, onde o consumo deste período foi de 15.519 pacotes de 100 unidades.

Como houve aumento das necessidades para os anos de 2019 e 2020, solicito a compra de 18.000 pacotes de 100 unidades deste produto, de forma a garantir o consumo durante os próximos 180 dias.”

**26.** Por fim, foi informado que *"encontram-se em andamento procedimentos licitatórios de materiais descartáveis nº 201900010042176, para formalizar uma Ata de Registro de Preços, que aguarda definição de data para realização de procedimento licitatório e adesão à Ata de Registro de Preços no processo nº 201800005019940-SEAD"* (v. 000012261910).

#### IV. HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR

**27.** No que tange à documentação do fornecedor, foi juntado o Alvará de Funcionamento, o Alvará Sanitário, o Ato Constitutivo, Registro INMETRO, documentação pessoal do representante legal, bem como o Certificado de Registro Cadastral da empresa, cuja validade expirou 21/03/2020, mas que demonstra a apresentação pretérita de outros documentos, como o Atestado de Capacidade Técnica (v. 000012196440).

28. Em obediência ao artigo 55, inciso XIII c/c artigo 27, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93, carrou-se aos autos as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e do FGTS, bem como a Certidão Negativa de Falência, a Declaração do CADIN Estadual e a Certidão Negativa de Suspensão e/ou Impedimento de Contratar com a Administração, todas regulares e atualizadas (v. 000012196440). **Adverte-se, desde já, que as certidões que vencerem no curso do procedimento devem ser atualizadas.**

## V. DOCUMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

29. No que tange ao aspecto financeiro da aquisição em comento, em atenção ao artigo 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foram carreadas aos autos: Requisição de Despesa nº 158/2020-GAAL-03089 (v. 000012202254), Programação de Desembolso Financeiro (v. 000012246227), Declaração de Adequação Financeira e Orçamentária (v. 000012246020), **restando ausente a respectiva Nota de Empenho, que deverá ser providenciada.**

30. A Gerência de Planejamento emitiu o **Anexo II – Despacho nº 00369/2020** (v. 000012240230), indicando o código e descrição do programa e ação, onde deve ser apropriada/enquadrada a despesa pretendida, atendendo os objetivos previstos no Plano Plurianual.

31. Constam nos autos, ainda, a solicitação de aquisição no Sistema *Comprasnet* nº 75360 (v. 000012255819), a manifestação do Núcleo de Suprimentos, Logística e Frotas da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, por meio do Despacho nº 63437/2020 SSL (v. 000012255883) e o Certificado de Informação de Resultado de Procedimento Aquisitivo (v. 000012255900).

## VI. CONCLUSÃO

32. A vista do exposto, processo em ordem, não se detectou-se impedimentos para o prosseguimento do feito via dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei federal nº 8.666/93. Todavia, tal deferimento ficará **condicionado** a: **i)** a atualização das certidões de regularidade fiscal e trabalhista que vencerem no curso do processo; **ii)** juntada da nota de empenho.

33. Assim, **desde que atendidas as condicionantes contidas neste Parecer**, não haverá necessidade de nova análise por parte desta Setorial.

34. Por oportuno, cumpre **reiterar a recomendação de realização de procedimentos de dispensa de licitação com fulcro no artigo 4º, da Lei Federal nº 13.979/20, recentemente alterada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, cujo intuito é viabilizar as contratações necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus. Ressalta-se, ainda, a orientação exarada pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE, por meio do Despacho nº 415/2020 - GAB (v. 000012267268), que elucida as regras procedimentais flexionadas na mencionada hipótese de contratação direta.**

35. Remetam-se os autos à **Gerência de Compras Governamentais** para conhecimento e prosseguimento.

PROCURADORIA SETORIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, em Goiânia, aos 26 dias do mês de março de 2020.

**Marcella Parpinelli Moliterno**  
Procuradora do Estado

## Chefe da Procuradoria Setorial



Documento assinado eletronicamente por **MARCELLA PARPINELLI MOLITERNO, Procurador (a) Chefe**, em 26/03/2020, às 17:53, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000012281178** e o código CRC **12923F28**.

## PROCURADORIA SETORIAL

RUA SC 1 299 - Bairro PARQUE SANTA CRUZ - CEP 74860-270 - GOIANIA - GO -



Referência: Processo nº 202000010011552

SEI 000012281178