



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



PARECER JURÍDICO

Procedência: **GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE VISEU/PA**

Interessado: **ISAIAS JOSÉ SILVA DE OLIVEIRA NETO**

Objeto: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE TESTES RÁPIDOS PARA DIAGNÓSTICO DO CORONAVÍRUS – COVID19, EM VIRTUDE DA PANDEMIA MUNDIAL CAUSADA PELO REFERIDO VÍRUS.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER EM
DOCUMENTO, PELA ANÁLISE DOS
PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À REGULAR
FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO CABÍVEL.

I. DO CONTEÚDO DA CONSULTA

Consulta formulada através do Ofício nº 102/2020 do Gabinete do Prefeito, para esta Procuradoria proceder conforme a legislação vigente os procedimentos necessários à regular formalização de processo cabível para contratação dos serviços.

É o que basta relatar.

Passo a opinar.

II. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”. O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

A necessidade de análise jurídica nos procedimentos administrativos licitatórios está prevista ainda nas Resoluções nº 11.535/2014 e nº 11.832/2015, alteradas pelas Resoluções nº 29/2017 e nº 43/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.



III. DA ANÁLISE DO PROCESSO

III.1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada através do Ofício nº 102/2020 do Gabinete do Prefeito, para esta Procuradoria proceder conforme a legislação vigente os procedimentos necessários à regular formalização de processo cabível para contratação dos serviços.

Esta Procuradoria Jurídica Municipal averiguando a legalidade e atendimento dos critérios exigidos para a realização da despesa, destaca a possibilidade de formalização através de procedimento de Dispensa de Licitação com base na Lei nº 13.979/2020 e Lei nº 8.666/93.

A pretensa dispensa de licitação, tem como objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de testes rápidos para diagnóstico do coronavírus – COVID19, em virtude da pandemia mundial causada pelo referido vírus.

A presente demanda justifica-se em virtude das demandas emergenciais causadas pela pandemia de COVID 19, nos termos estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde, na Lei Federal nº 13.979/2020, na Portaria 188/2020 do Ministério da Saúde e no Decreto Estadual nº 609/2020 e nos Decretos Municipais nº 056/2020 e nº 059/2020, e demais legislações relativas à temática.

Além disso, o tempo de execução de novo procedimento licitatório, pode vir a causar danos irreparáveis à população viseuense, prejudicando a finalidade da ação que é a prevenção aos riscos de contaminação pela COVID-19, vido a ocasionar um acúmulo de cidadãos aos hospitais e postos de saúde, ou seja, é ação necessária à contenção dessa pandemia, que já pode ser considerada uma das piores da história recente da humanidade.

Em consulta realizada ao endereço eletrônico da Organização Pan-Americana de Saúde (https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875), merecem destaque as seguintes informações para ilustrar a gravidade da situação:

- ✓ A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia;
- ✓ Foram confirmados no mundo 1.504.971 casos de COVID-19 e 87.984 mortes;
- ✓ O Brasil confirmou 15.927 casos e 800 mortes, o Ministério da Saúde do país declarou que há transmissão comunitária da COVID-19 em todo o território nacional;
- ✓ A OPAS e a OMS estão prestando apoio técnico ao Brasil e outros países, na preparação e resposta ao surto de COVID-19;
- ✓ As medidas de proteção são as mesmas utilizadas para prevenir doenças respiratórias, como: se uma pessoa tiver febre, tosse e dificuldade de respirar, deve procurar atendimento



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



- médico assim que possível e compartilhar o histórico de viagens com o profissional de saúde; lavar as mãos com água e sabão ou com desinfetantes para mãos à base de álcool; ao tossir ou espirrar, cobrir a boca e o nariz com o cotovelo flexionado ou com um lenço – em seguida, jogar fora o lenço e higienizar as mãos;
- ✓ Os coronavírus são a segunda principal causa do resfriado comum (após rinovírus) e, até as últimas décadas, raramente causavam doenças mais graves em humanos do que o resfriado comum;
 - ✓ Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus;
 - ✓ Essa decisão aprimora a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus.
 - ✓ A ESPII é considerada, nos termos do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido a disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”.

III.2. DO DISPOSTO NA CRFB/1988 E NA LEI Nº 8.666/93 E SUAS ALTERAÇÕES

Prefacialmente, impende consignar que a Constituição da República, dita cidadã, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, *litteris*:

CF, Art. 37 – (...)

Omissis

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.

Portanto, a licitação pública, pode ser definida como o meio através do qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos), *in verbis*:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A licitação é, portanto, nada mais que um torneio no qual vários interessados em contratar com a Administração Pública disputam entre si a oportunidade de negócio oferecida pela Administração. Em que pese o teor do regramento geral do acima citado dispositivo constitucional, e que em razão dessa natureza deve ser observado com rigor, tal princípio por óbvio, admite exceções.

Professara o saudoso Diógenes Gasparini (GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 471) que:

“(...) a licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse (...)”

O Eminent administrativista pátrio Ivan Barbosa Rigolin (RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual prático das licitações. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 24.), ensina que:

“(...) Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa a seu interesse – que é sempre o interesse público –, com vista a algum contrato, em geral de aquisição de material ou de serviço, que pretenda celebrar (...)”

A seu turno, Celso Antônio Bandeira de Melo (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 4.ed. São Paulo:Malheiros, 1993. p. 243.), leciona que:

“(...) Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (...)”

Portanto, o procedimento licitatório visa garantir a boa-fé das contratações entre a Administração Pública e particulares.

Entretanto, vez ou outra uma dada situação fática poderá revelar que o instituto da licitação surge como meio inadequado para a consecução das necessidades do interesse público que ele mesmo visava atender. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de situação calamitosa ou emergencial em que a demora natural do burocrático procedimento licitatório impede o afastamento de dano irreparável ou de difícil reparação para a administração com o adiamento da providência.

De outra sorte, a licitação poderia se afigurar impertinente, como nos casos de credenciamento, em que ao invés de desejar selecionar uma proposta (a mais vantajosa) a



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



Administração pretenda selecionar todas que forem consideradas aptas. Nas contratações de diminuto valor, raramente o eventual benefício econômico da disputa compensa o custo do processo administrativo.

Em outros casos ainda, a licitação pública poderia mesmo se revelar absolutamente inócua, como ocorre nos casos das contratações realizadas com fornecedores de produtos ou prestadores de serviço exclusivo. Afinal, na medida em que inexistam competidores, submeter a oportunidade de contratação a um torneio – que pressupõe a existência de pluralidade de contendores – seria totalmente inútil.

De nada adiantaria a Administração arcar com o custo do processo administrativo, movimentar um enorme aparelhamento da máquina estatal, despender tempo, adiando a solução para a necessidade de interesse público surgida, se, no dia, hora e local designado para a disputa, somente aquele (porquanto exclusivo, único existente), se apresentaria munido da proposta e documentos de habilitação.

Neste viés, não por outro motivo, vez que a Administração Pública não atua *contra legem* ou *praeter legem*, mas, sim, *secundum legem*, o Constituinte, reconhecendo que não será em todos os casos o torneio licitatório útil ao desiderato a que se destina, fez inaugurar o texto constitucional supramencionado com a expressão “Ressalvados os casos especificados na legislação...”, admitindo, pois, a existência de excepcionalidades casuísticas, atribuindo competência para que a norma infraconstitucional pudesse discorrer sobre as possíveis hipóteses nas quais seria aceitável o afastamento do dever legal de licitar.

Pode-se afirmar que a inviabilidade de licitação é uma consequência que pode ser produzida por diferentes causas as quais consistem nas diversas hipóteses de ausências de pressupostos necessários à licitação.

Assim, são previstas na Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos, em seus arts. 24 e 25, as situações em que o agente público poderá deixar de promover o prélio licitatório (dispensa/inexigibilidade), realizando contratação por indicação direta da pessoa do contratado, estabelecendo ainda as condições e requisitos a cada caso para fazê-lo.

Basicamente, a diferença entre as situações de dispensa e de inexigibilidade reside no fato de que, na primeira, haveria a possibilidade de competição entre possíveis interessados, o que torna possível a realização de licitação. Na segunda, na inexigibilidade, ao contrário, não haveria competição, isso porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração: a licitação é, portanto, inviável.

Como antedito, casos haverá em que o superior interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, pois, como se demonstrou, a licitação poderá se afigurar desnecessária, inócua, impertinente ou mesmo danosa para a Administração. Quando tal se



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



verifica, competirá ao agente buscar nas exceções ao dever geral de licitar, em qual delas se acomoda a situação fática a ser tratada para balizar a adjudicação direta do objeto pretendido.

A respeito da possibilidade de dispensa de licitação emergencial, impende transcrever o que dispõe o art. 24, V, da Lei n. 8.666/93, segundo o qual é dispensável a licitação quando não acudirem interessados:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

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;

Nesse sentido, na Decisão nº 347/1994, o Plenário do Tribunal de Contas da União entendeu que para haver essa caracterização é necessário existir "urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas" e que "o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso".

Acrescente-se a isso, como condição indispensável para a legalidade da contratação direta com base nesse dispositivo, a necessária demonstração de impossibilidade de providenciar a contratação necessária por meio de licitação, sob pena de a demora na realização do procedimento tornar inviável a satisfação da necessidade administrativa.

Esse aspecto, aliás, resta devidamente comprovado no documento oficial que demanda a contratação em virtude da pandemia global do coronavírus COVID-19, pois a necessidade urgente não pode aguardar o prazo de realização de procedimento licitatório, pois colocaria em risco a saúde e a vida das pessoas, restando comprovada a situação emergencial ou de calamidade para viabilizar a contratação direta.

III.3. O ADVENTO DA LEI Nº 13.979/2020 E A DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO VISANDO O COMBATE AO CORONAVÍRUS.

Com o intuito de facilitar o combate ao surto do coronavírus no país, o Estado brasileiro, dentre outras medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, estabeleceu uma nova hipótese de dispensa de licitação para contratações voltadas ao enfrentamento da situação emergencial.

Assim fora redigido o art. 4º, caput, do referido diploma, *in verbis*:

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.



Desse modo, o Legislador, compreendeu que, para enfrentamento da nova crise de saúde pública que se anunciava, inconveniente seria submeter as contratações não apenas ao regime das licitações, mas ao próprio regime de dispensa de licitação previsto na Lei nº 8.666/93, afastamento as disposições gerais, por caracterizarem-se exageradamente burocráticas e não raro contraproducentes.

Como forma de complemento à simplificação iniciada pela promulgação da Lei nº 13.979/2020, o Executivo Federal editou a Medida Provisória nº 926 em 20/03/2020, complementada pela Medida Provisória nº 927 em 22/03/2020, posteriormente pela Medida Provisória nº 928 em 23/03/2020, que vieram a dar ainda mais liberdade ao Poder Público para as contratações que visam a obtenção de soluções ao combate da COVID-19, como será analisado ao longo do presente.

III.4. OS REQUISITOS E PECULIARIDADES DA DISPENSA PREVISTA NA LEI Nº 13.979/2020

Por ser modalidade apartada de dispensa de licitação – embora iluminada por aquela prevista no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 – a dispensa prevista no art. 4º e seguintes, da Lei nº 13.979/2020 possui peculiaridades e requisitos próprios à utilização, conforme abaixo se vê:

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. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

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. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

I - ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

I - declaração do objeto; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

II - fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

III - descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

IV - requisitos da contratação; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

V - critérios de medição e pagamento; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

VII - adequação orçamentária. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º Quando o prazo original de que trata o caput for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-H Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

O *caput* do dispositivo colacionado, revela que a nova hipótese de dispensa de licitação poderá ser utilizada para contratação de bens, serviços e insumos com a finalidade de ofertar soluções ao enfrentamento da crise causada pela covid-19, não limitando o objeto das contratações, que podem se voltar a qualquer tipo de solução, não necessariamente àquelas que visem ao combate direto do vírus, como construções de hospitais, insumos médico, dentre outros.

Diante disso, a contratação direta, com base no art. 4, da Lei nº 13.979/2020 pode possuir como objeto as mais diversas soluções, de qualquer natureza ou ramo, desde que objetivem a colaboração no combate e enfrentamento da situação de pandemia causada pelo coronavírus.

Com efeito, o critério adotado pela Lei, para estabelecer a hipótese de dispensa de licitação é finalística; atendida a finalidade legalmente posta, possível será a contratação direta, pois, diante da situação de emergência, imprevisíveis são as medidas que se farão necessárias ao seu combate, sendo mais eficiente indicar a que se propõe a habilitação legal para dispensar-se a licitação, do que indicar, exaustivamente, o que poderá ser contratado.

Deverá existir, portanto, nexo de causalidade entre a aquisição daquele bem ou serviço pelo Administrador da coisa pública e o combate à situação emergencial, não se admitindo a contratação com finalidade diversa.

Nota-se, ainda, que o aludido art. 4º utiliza o termo "emergência", significando que deve existir uma situação inicialmente imprevisível e que haja perigo de dano ou risco ao interesse e segurança pública, caso a contratação não seja realizada de forma imediata, como explica Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 339):

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



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Não por outra razão, que o §1º do artigo 4º preceitua que a contratação possuirá natureza temporária, perdurando somente enquanto durar a situação de emergência, cessando-a, finalizado estará a vigência do contrato. Assim, indica o art. 4º-H, da Lei nº 13.979/20, que o prazo de vigência dos contratos celebrados sob sua égide deve respeitar o limite máximo de seis meses, permitindo-se prorrogações sucessivas por igual período, enquanto ainda se fizer necessário o enfrentamento da situação emergencial de saúde pública.

Dito isso, conclui-se que a compra de um medicamento e/ou aparelhos de saúde ou hospitalares, por exemplo, não é suficiente por si só para que o Estado deixe de realizar o procedimento de licitação com base na Lei Federal 13.979/20, sendo necessário que, (i) haja uma necessidade de que a aquisição seja realizada imediatamente sob risco de prejuízo a segurança pública e interesse coletivo; e (ii) os insumos desejados sejam comprovadamente adequados para combater a situação decorrente da Covid-19.

Neste sentido, opinou o Advocacia Geral da União, em seu parecer sobre o tema Parecer Referencial nº 00011/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, nos termos abaixo:

(...) para a configuração da contratação direta emergencial por dispensa de licitação, devem ser preenchidos os seguintes pressupostos:

- a) Demonstração concreta e efetiva de que a aquisição de bens e insumos de saúde serão destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;
- b) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco.

Vale ressaltar que a permissão aqui estudada não admite interpretações extensivas, de modo que os requisitos acima elencados devem observados pelo Poder Público no momento da contratação, sob risco de incorrer em improbidade administrativa.

Além das dessas diretrizes e princípios investigados, a dispensa de licitação fundada na solução ao enfrentamento da pandemia ocasionada pelo Coronavírus deve atender a algumas formalidades procedimentais.

III.5. ASPECTOS FORMAIS E PROCEDIMENTAIS

Muito embora a situação emergencial, de calamidade pública, torne a licitação dispensável, não está, a Administração Pública, escusada de atender a certas formalidades mínimas necessárias à garantia dos princípios que vinculam sua atividade e do interesse público. Assim, ainda que torne desnecessária a observância, em integralidade, do procedimento complexo das licitações, também a dispensa de licitação exigirá certa procedimentalidade.

Com efeito, a contratação direta, enquanto procedimento voltado a contratações públicas, deverá ser formalizado pela sucessão de atos que atendam aos pressupostos materiais e formais legalmente estabelecidos (MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha



Licitação Pública: A Lei Geral de Licitação – LGL e Regime Diferenciado de Contratação – RDC. São Paulo: Melhoramentos, 2012. p 446).

Nesse sentido, merece especial atenção o art. 26, da Lei nº 8.666/93, que estabelece o procedimento prévio a ser adotado pela Administração ao realizar contratações diretas.

Enquanto regulamentação geral da dispensa de licitação, a Lei nº 8.666/93 aplicar-se-ia à dispensa de contratação prevista na Lei nº 13.979/2020. Este último diploma, entretanto, apresenta disposições próprias sobre o procedimento de contratação, sobretudo após as alterações que lhe foram realizadas pelas Medidas Provisórias aludidas.

A nova Lei trata, portanto, de derrogar uma série de regras postas pela Lei Geral de Licitações, em busca de simplificar ainda mais a dispensa de licitação, contribuindo com sua eficiência, ofertando opções ao Gestor, evitando que a formalidade não seja um entrave ao combate da situação emergencial.

Importante se faz, portanto, analisar esses aspectos formais e procedimentais, pois, o controle não está mais centrado no regramento, devendo, portanto, ser realizado a posteriori, ou seja, através dos resultados que será possível averiguar se a Administração contratante, respeitou as finalidades da dispensa de licitação, os princípios que refém sua atividade e o interesse público primário.

III.6. AMPLA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Em atendimento aos princípios da publicidade e da transparência das atividades da Administração Pública, a Lei nº 13.979/2020 determina que as contratações realizadas por meio da habilitação legal nela prevista deverão ser imediatamente disponibilizadas em site oficial específico, ou seja, no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Viseu e no Mural de Licitações do Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará – TCM/PA.

A disponibilização imediata e concentrada em um único local das informações sobre essas contratações é de extrema importância, haja vista que é pertinente à própria Administração, uma vez que permitirá que órgãos e entidades públicas saibam o que os outros estão contratando, e como estão contratando. Trata-se de uma situação nova e de urgência, não havendo tempo hábil para estudos e treinamentos robustos, de forma que a troca é relevante para o aperfeiçoamento da técnica.

Consequentemente, o respeito aos institutos é importante para que os órgãos de controle, e mesmo o cidadão, possam monitorar essas contratações emergenciais com maior facilidade, sendo certo que toda contratação realizada pela Administração é uma contratação que deve atender o superior interesse público.

Nesse sentido, o § 2º, do mencionado art. 4º, estabelece que essa divulgação na rede mundial de computadores deverá obedecer, no que couber, as exigências do art. 8º, § 3º, da Lei de



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), apresentado, ainda, "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".

III.7. PRESUNÇÕES DE ATENDIMENTO A CONDIÇÕES DA CONTRATAÇÃO

O art. 4º-B, da Lei nº 13.979/2020, acrescentado pela MP nº 926/2020, estabelece presunções de que certas condições das contratações diretas se encontram atendidas. Assim encontra-se redigido o dispositivo:

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.

Como regra, deve a Administração demonstrar as razões da contratação direta que realizar, demonstrando a situação fática que a justifica e sua integração com a hipótese legal que a permite (MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Op. cit. p. 450). Contudo, por força do dispositivo acima exposto, uma vez realizando a contratação por meio da dispensa prevista no art. 4º da Lei em alusão, a situação de emergência, a necessidade de prontamente atendê-la e o risco encontram-se presumidos.

Aparentemente, o Poder Executivo Federal, ao editar as Medidas Provisórias, partiu do pressuposto que tamanha a urgência das contratações para soluções na prevenção e combate ao coronavírus, que seria contraproducente impor ao Gestor a formalização, por escrito, das motivações da contratação.

Estará presumido, ainda, que a contratação realizada atende à exigida limitação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, sem extravasar para bens, serviços ou insumos que não atendam diretamente à crise de saúde pública causada pelo covid-19.

Encontra-se derogada, portanto, a exigência do inciso I, do parágrafo único, do art. 26 da Lei nº 8.666/93, que impõe que esteja caracterizada, no processo de dispensa de licitação, quando for o caso, a "situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa".

Temos, outrossim, que a aludida presunção é *juris tantum*, podendo, portanto, ser questionada com provas que demonstrem o contrário. A mais, existindo, no Estado Democrático de Direito, um dever de motivação dos atos administrativos, a sua mitigação, legalmente estabelecida, em busca de eficiência e celeridade, deve ser compensada por um dever de demonstrar os fundamentos, se assim for requerido (FERRAZ, Sérgio. Instrumentos de Defesa do Administrado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 165, jul/set 1986. p. 18).



Marçal Justen Filho, afirma em sentido contrário que a presunção do art. 4º-B é absoluta, e “é juridicamente imunizada quanto a questionamento ou impugnação” (Um novo modelo de licitações e contratações públicas? A MP 926 pode funcionar como experimento para a reforma das licitações públicas. (https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200323_MP926.pdf))

Assim, sendo solicitado ao órgão ou entidade contratante as justificativas da contratação direta realizada, deverá essa ser apresentada. Não se confirmando, na prática, as presunções legalmente concedidas, aqueles que se envolveram na contratação poderão vir a ser responsabilizados pela fraude ao dever de licitar e por eventuais danos ao erário.

III.8. NÃO EXIGÊNCIA DE ESTUDOS PRELIMINARES PARA AS CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

A Lei em apreço, após modificações do Poder Executivo, passou a não exigir, para contratação de bens e serviços comuns, por meio da dispensa nela prevista, a elaboração de estudos preliminares pela Administração contratante. Tem-se, pois, por interpretação a *contrario sensu*, que tais estudos serão necessários para as demais contratações.

Os estudos prévios são, em regra, a primeira fase do planejamento de uma contratação pública, que visa a análise da necessidade de contratação, viabilidade (inclusive, técnica) da contratação, seus impactos ambientais e fornecer elementos para o futuro projeto básico ou termo de referência, conforme art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.

Buscou-se, portanto, a simplificação do procedimento quando a contratação direta destinada ao enfrentamento da emergência de saúde pública proveniente do coronavírus tiver como objeto bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado (conforme parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 10.520/2002).

Apesar da razoabilidade da determinação da Lei nº 13.979/2020, aparentemente, o novo regime, voltado ao combate da covid-19, se mostra mais severo que o regime geral já existente.

Parece, inclusive, que a MP nº 926/2020, neste particular, possui certa incongruência. Buscando eficiência e celeridade nas contratações para enfrentamento da situação emergencial de pandemia, tem por presumida a necessidade pública que viabiliza a contratação (o que seria apurado em estudo preliminar), mas exige a realização dos estudos para contratações de bens e serviços não comuns, quando nem o regime geral os exige.

Diz-se isso porque, ainda que se tratando de hipótese de contratação direta e em caráter emergencial, encontra-se, a Administração Pública, vinculada a princípios como o da impessoalidade e da moralidade. Assim, sempre que as informações, dados e soluções buscadas forem de fácil elaboração, ou forem facilmente acessadas, deverá a entidade ou órgão cumprir com o estudo.



Em sentido semelhante, leciona Marçal Justen Filho que: "O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis concorrentes." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 328-329)

Assim, sempre que a situação fática permitir, deverão ser realizadas estimativas de quantidades, levantamento de mercado, pesquisa de preço, entre outros estudos pertinentes à contratação, evitando-se o uso abusivo da hipótese legal.

III.9. DA ADMISSÃO AO TERMO DE REFERÊNCIA BÁSICO E AO PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADOS

A Lei nº 19.979/2020, alterada pela MP nº 926/2020, admite, em seu art. 4º-E, que, para as contratações para enfrentamento da situação emergencial causada pelo coronavírus, a apresentação de termo de referência simplificado e projeto básico simplificado.

Uma primeira observação a ser realizada é no sentido de que o dispositivo se refere às "contratações", não apenas às dispensas de licitação. Assim, é de entender-se que o dispositivo habilita à Administração que, caso considere favorável a realização de licitação, ou caso valha-se de hipótese de inexigibilidade de contratação, no contexto da situação de emergência, a apresentar o termo de referência, ou o projeto básico, de forma simplificada, seguindo aos parâmetros dispostos nos incisos, do § 1º, do mencionado art. 4º-E.

O projeto básico é documento que descreve detalhada e exaustivamente a obra ou serviço que a Administração protesta contratar, contendo, sobretudo, os requisitos e elementos exigidos pelo art. 6º, inciso IX e alíneas, da Lei Geral de Licitação e Contratos. Trata-se de documento de extrema complexidade e efetivamente trabalhoso para realização.

Igualmente o termo de referência é documento que deve conter os elementos necessários e suficientes, descritos em detalhes, que caracterizam o objeto da contratação. Trata-se, entretanto, de documento que orienta as licitações na modalidade pregão, sendo, portanto, adequado, às contratações de bens e serviços comuns. Seu conteúdo encontra-se determinado pelo Decreto nº 10.024/2019.

Tratam-se, pois, de documentos que orientarão a contratação e, posteriormente, o controle da execução do objeto contratual pelo contratado e que, na regulamentação geral, possuem uma série de requisitos, havendo uma rigorosa exigência de detalhamento, as quais, em geral, se justificam pela importância que possuem.

No particular do projeto básico, é de se apontar, entretanto, que há muito o Legislador vem buscando alternativas mais simplificados à regulamentação da Lei nº 8.666/93, havendo



exigido, para as contratações das concessões de serviços públicos, o que denominou de “elementos de projeto básico” (vide art. 18, XV, da Lei nº 8.897/95), e, nas contratações integradas previstas no regime diferenciado de contratação, o anteprojeto de engenharia (art. 9, § 2º, I, Lei nº 12.462/2011).

Assim, em nova experimentação, não obstante entender ser necessária a caracterização do objeto a ser contratado, a Lei nº 13.979/2020 permite a realização de termo de referência simplificado e projeto básico simplificado, evitando, pois, que a excessiva complexidade da documentação pré-contratual venha ser um entrave a efetividade das contratações, evitando-se, pois, a majoração dos danos causados pela covid-19.

III. 10. DA RELATIVIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

O art. 4º-F, da Lei nº 13.939/2020 permite, ainda, que, excepcionalmente, a autoridade pública competente, dispense, da contratada, documentação de habilitação. Será, possível, portanto, a dispensa de “apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição”.

Assim, nas licitações ou contratações diretas para enfrentamento da situação calamitosa, a Administração poderá, excepcionalmente – o que exige, portanto, justificativa – relativizar as exigências de habilitação daquele ou daqueles que irá contratar. A Lei busca, portanto, permitir que, diante do caso concreto, não sejam restritas as opções da Administração.

É possível imaginar uma série de situações práticas nas quais a permissividade do dispositivo em comento pode ser útil. Primeiramente, em uma situação em que a Administração tem interesse em contratar com todos os particulares possíveis. Poderá ocorrer, por exemplo, para obtenção de insumos médicos escassos no mercado que sejam de suma importância para tratamento de pacientes infectados pela covid-19. Em situação tal é extremamente útil que a contratação pública possa efetivar-se mesmo com particulares que não conseguiriam adimplir com todos os requisitos legais de habilitação.

Igualmente na situação em que se busca contratar serviço de expertise extremamente específico, que não facilmente se encontre no mercado. Para satisfação do interesse público, e mesmo para se permitir o alcance da melhor oferta, poderá ser conveniente a dispensa de parte da documentação de habilitação.

III.11. DA PERMISSÃO PARA CONTRATAÇÃO COM PARTICULARES IMPEDIDOS

No mesmo espírito da permissão anteriormente tratada – de relativização da documentação de habilitação – as alterações formuladas pela MP nº 926/2020 tornaram possíveis, na dispensa de licitação prevista na Lei 13.979/2020, contratações de “bens, serviços e insumos de



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL**



empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso".

Aqui, o Legislador exigiu que o particular em questão seja o único fornecedor do bem ou serviço a ser adquirido. Assim, ainda que a empresa se encontre impedida, no momento da contratação, de licitar ou contratar com o Estado, para fins obter soluções ao enfretamento da situação de emergência, será possível realizar sua contratação.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica Municipal manifesta-se **FAVORAVELMENTE** à instrução dos autos objetivando a contratação direta dos aludidos itens, mediante dispensa de licitação lastreada no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e suas alterações posteriores, aplicando-se subsidiariamente no que couber o disposto na Lei Geral de Licitações nº 8.666/93 e alterações, decorrente da situação emergencial e calamitosa ocasionada pela pandemia global do coronavírus COVID-19.

A título de orientação resumida, e sem prejuízo de tudo quanto foi dito ao longo deste parecer e que deve ser observado, indica-se objetivamente os procedimentos básicos para tal desiderato, sem prejuízo dos ditames legais, para efeito da regularidade da instrução processual, na forma a seguir:

- a) A licitação deve ser formalizada por meio de Processo Administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, nos termos do Art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93;
- b) A autorização exarada pela autoridade competente deve-se proceder em conformidade com a exigência legal do art. 7º, §1º, da Lei 8.666/93;
- c) A elaboração do Termo de Referência pela Secretaria Municipal de Administração, procedeu a indicação do objeto de forma concisa e precisa, além da devida justificativa da contratação, indo além do requerido pelo art. 4º-E, § 1º e incisos, da Lei Federal nº 13.979/2020;
- d) Pesquisa de Mercado com apresentação do Mapa Comparativo, deverá ser realizada pelo Setor de Compras, nos termos do art. 4º-E, § 1º, VI, e alíneas, da Lei Federal nº 13.979/2020; ou alternativamente, de maneira excepcional deverá ser apresentada a justificativa devidamente fundamentada para a dispensa da estimativa de preços;
- e) As despesas geradas pelo objeto em epígrafe, devem encontrar a devida previsão orçamentária, nos termos do art. 4º-E, § 1º, VII, da Lei Federal nº 13.979/2020;
- f) O Termo de Contrato oriundo de Dispensa de Licitação com base na Lei Federal nº 13.979/2020, deverá conter dispositivo específico informando que a contratação é temporária, aplicando-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus;



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL**



g) Formalização do ajuste e Publicação no D.O.U; D.O.E e no Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA, de maneira imediata, nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei Federal nº 13.979/2020.

h) Por fim, deve ser enviado ao Controle Interno Municipal para análise e emissão de Parecer Técnico.

Eis o parecer, salvo melhor juízo¹.

Viseu/PA, 08 de abril de 2020.

BRUNO FRANCISCO CARDOSO
Procurador Jurídico Municipal
OAB/PA nº 26.329
Decreto nº 034/2020

¹ (MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 3101- 2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)