



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

LICITAÇÃO
PARECER JURÍDICO

DL- 006/2020-PMT - PROCESSO Nº: 20200038.

MODALIDADE: DISPENSA DE LICITAÇÃO.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DIRETA EMERGENCIAL DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES DO TIPO MARMITEX, PARA ATENDER AOS FUNCIONÁRIOS DA PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETARIAS E AUTARQUIAS DE TUCURUÍ EM RAZÃO DA GRANDE DEMANDA DE TRABALHOS DESENVOLVIDOS PELOS PROFISSIONAIS MUNICIPAIS ENGAJADOS NAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO E PREVENÇÃO DE CONTÁGIO PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19).

REQUERENTE: Comissão Permanente de Licitação.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE MARMITEX. DISPENSA DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 13.979, DE 2020.

I – Contratação direta, mediante dispensa de licitação, de serviço de marmitex para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

II – Admissibilidade. Hipótese de licitação dispensável prevista no art. 4º da Lei nº 13.979, 2020.

III - A contratação deve limitar-se ao atendimento da emergência decorrente da necessidade de combate ao coronavírus.

IV – Dispensa da elaboração do estudo preliminar, de posturas voltadas para o gerenciamento de risco na fase de contratação e de minuta de contrato.

V – Possibilidade de projeto básico simplificado.

VI – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

I. RELATÓRIO:

Vem ao exame desta procuradoria o presente processo administrativo que trata de contratação da empresa V DE S MALEK ME, titular do CNPJ nº 12.425.813/0001-02, por solicitação pelo Gabinete da Prefeitura Municipal.

Depreende-se dos autos, que o pedido de solicitação de despesa para execução do objeto deste Processo administrativo, na modalidade de dispensa de licitação, de serviço para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, conforme art. 4º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

Pretende-se a contratação DIRETA EMERGENCIAL DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES DO TIPO MARMITEX, PARA ATENDER AOS FUNCIONÁRIOS DA PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETARIAS E AUTARQUIAS DE TUCURUÍ EM RAZÃO DA GRANDE DEMANDA DE TRABALHOS DESENVOLVIDOS PELOS PROFISSIONAIS MUNICIPAIS ENGAJADOS NAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO E PREVENÇÃO DE CONTÁGIO PELO NOVO CORONAVIRUS (COVID-19). Instruem os autos com os seguintes documentos:

- a) Memorando de solicitação;
- b) Projeto Básico;
- d) Ofício de solicitação de documentação;
- e) Resposta da Empresa selecionada;
- f) Solicitação de Dotação Orçamentária e Dotação;
- g) Portaria de fiscal de contrato;
- h) Termo de autorização;
- i) Autuação da Comissão Permanente de Licitação e respectiva portaria;
- j) Justificativa da CPL;
- k) Minuta do Contrato.

É o relatório.

II. PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer, urge registrar que a condução da análise técnico jurídica está prevista legalmente como sendo uma das funções inerentes à prática da advocacia, conforme se abstrai do disposto na Lei Federal nº. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Desta forma, para a legal confecção do presente instrumento, é de ser observada a existência de isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º¹, § 3º da Lei referida), visto que tal documento preza pela liberdade administrativa do responsável, gestor, prova disso é que este poderá ou não seguir a opinião técnica emitida, segundo sua conveniência e finalidade.

Nesse norte, colacionam-se as seguintes jurisprudências que versam sobre os requisitos necessários para a caracterização de manifesta violação ao art. 89², da Lei 8666/93 – Lei das

¹ Lei: 8.906/94 (ESTATUTO DA ADVOCACIA E DA OAB). Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça, § 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

² Lei: 8666/93: Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consuma-



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

Licitações (Dispensa ilegal), bem como discorrem sobre o caráter meramente opinativo dos pareceres jurídicos, vejamos:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANSCAMMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O crime do art. 89 da Lei 8.666/93 exige resultado danoso (dano ao erário) para se consumir? 1ª corrente: SIM. Posição do STJ e da 2ª Turma do STF. 2ª corrente: NÃO. Entendimento da 1ª Turma do STF. O objetivo do art. 89 não é punir o administrador público despreparado, inábil, mas sim o desonesto, que tinha a intenção de causar dano ao erário ou obter vantagem indevida. Por essa razão, é necessário sempre analisar se a conduta do agente foi apenas um ilícito civil e administrativo ou se chegou a configurar realmente crime. Deverão ser analisados três critérios para se verificar se o ilícito administrativo configurou também o crime do art. 89: 1º) existência ou não de parecer jurídico autorizando a dispensa ou a inexigibilidade. A existência de parecer jurídico é um indicativo da ausência de dolo do agente, salvo se houver circunstâncias que demonstrem o contrário. 2º) a denúncia deverá indicar a existência de especial finalidade do agente de lesar o erário ou de promover enriquecimento ilícito. 3º) a denúncia deverá descrever o vínculo subjetivo entre os agentes. STF. 1ª Turma. Inq 3674/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 7/3/2017 (Info 856). CRIMES DA LEI DE LICITAÇÕES O crime do art. 89 da Lei 8.666/93 exige dano ao erário? Critérios para verificação judicial da viabilidade da denúncia pelo art. 89. CAVALCANTE, Márcio André Lopes. <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2017/03/info-856-stf.pdf>. Acesso em: 28/03/2020.

PENAL. CRIME LICITATÓRIO. DEPUTADO FEDERAL. ARTIGO 89 DA LEI 8.666/93, SEGUNDA PARTE. FORMALIDADES. DESCUMPRIMENTO. TIPICIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. DENÚNCIA NÃO RECEBIDA. 1. O artigo 89, segunda parte, da Lei 8.666/93, é norma penal em branco, a qual, quanto às formalidades a que alude, é complementada pelo art. 26 da mesma Lei. 2. O delito em questão tutela bem jurídico voltado aos princípios da administração pública (CF, artigo 37). O descumprimento das formalidades só tem pertinência à repressão penal quando involucrado com a violação substantiva àqueles princípios. 3. No caso, as justificativas do preço, da escolha do fornecedor e a ratificação do procedimento atenderam às formalidades legais, no que diz com perspectiva do denunciado. Conduta do gestor lastreada em Pareceres Técnicos e Jurídicos razoavelmente justificados, e não identificados conluio ou concertamento fraudulento entre o acusado os pareceristas, nem intenção de fraudar o erário ou de enriquecimento ilícito. 4. Ausência constatável ictu oculi de indícios mínimos de tipicidade objetiva e subjetiva, a inviabilizar um prognóstico fiável de confirmação da hipótese acusatória. Denúncia não recebida. (Inq 3962, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 20/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 11-09-2018 PUBLIC 12-09-2018). CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Aspectos importantes sobre o crime do art. 89 da Lei de Licitações.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/99b410aa504a6f67da128d333896ecd4>>. Acesso em: 28/03/2020.

ção da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

Feitos os devidos esclarecimentos preliminares, o objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação, para a devida análise quanto aos eventos ocorridos.

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Nessa senda, cabe salientar a ressalva técnica de que o gestor público é livre na condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, aos Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Outrossim, os argumentos alhures não vislumbram desclassificar e/ou reduzir friamente a presente peça como sendo apenas uma opinião técnica, quanto à regularidade legal do procedimento licitatório, mas sim consignar que parte das informações, declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO

III.A) PREMISSAS E ENTENDIMENTOS GERAIS E DA APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO APLICADOS AO DIREITO À SAÚDE

É fato notório que a crise sanitária atravessada pelo mundo em decorrência da pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2 ou HCoV-19). Contabilizam-se mundialmente, até aqui (27 de março de 2020, 11h50), mais de meio milhão de infectados e de 25 mil mortos ao redor do mundo³.

Estimam os pesquisadores que em cenário de ausência de intervenções, a COVID-19 resultará em 7 bilhões de infectados e 40 milhões de mortes globalmente neste ano de 2020.

Em vista disso, estratégias de mitigação com foco na proteção de idosos (60% de redução em contatos sociais) e no retardo do ritmo de transmissão/contágio (40% de redução em contatos sociais da população em geral) poderia reduzir pela metade as consequências, com 20 milhões de vidas salvas.

³ Disponível em: < <https://www.worldometers.info/coronavirus/> >. Acesso em: 27 mar. 2020.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

Todavia, nesse caso, predizem os pesquisadores que os sistemas de saúde de todos os países seriam rapidamente levados a exaustão, com maior gravidade para aqueles países (notadamente de baixa renda) que dispõem de sistemas de saúde com menor capacidade.

Finalmente, sugere a análise que apenas se pode manter a demanda em níveis suportáveis pelos sistemas de saúde com rápida adoção de medidas de saúde pública para suprimir a transmissão (incluindo testagem, isolamento e medidas de distanciamento social para a população em geral), similar àquelas medidas atualmente já adotadas em variados países.

5

A explicação do primeiro fato decorre de uma multiplicidade de fatores, como: perfil etário da população, clima do país, hábitos culturais e religiosos, estratégias adotadas etc.; alguns mais, outros menos controversos. Há, no entanto, um ponto de relativo consenso e, exatamente por isso, é que a ele se dará ênfase: o distanciamento/isolamento social é estratégia que se tem mostrado eficaz no retardamento da velocidade de propagação da doença.

Retardar sua velocidade de propagação é a única forma de mitigar os impactos sobre o Sistema de Saúde, impedindo – ou, ao menos reduzindo –, com isso, o número de mortes evitáveis. Compreenda-se: mortes que decorram não diretamente da doença Covid-19 ou de sua associação a comorbidades, mas de ineficiência no atendimento médico-hospitalar.

Pertinente recordar que, no Brasil, apenas um pouco mais de mês após a confirmação do primeiro caso, todos os estados já registram casos da doença. Ministério da Saúde confirma 201 mortes por Covid-19 e 5.717 infectados no Brasil na data de hoje (31/03/2020), tendo sido confirmado o primeiro caso no Município de Tucuruí/PA⁴ e já 34 (trinta e quatro) casos confirmados no Estado do Pará. Mais uma vez, em termos relativos o número pode não impressionar. A velocidade na taxa de propagação da doença, todavia, é muito grave, sobretudo quando considerada com: (i) a deficitária realização de testes da COVID-19 no território brasileiro; (ii) o fato de que os sintomas dessa doença podem surgir até duas semanas após o contágio – ou seja, muitos dos sintomáticos de meados de abril já fazem parte dos contaminados de hoje –; (iii) as estratégias de desaceleração até aqui adotadas.

Nessa esteira, o Ministério da Saúde divulgou uma série de diretrizes para enfrentamento da pandemia, sendo a principal delas o isolamento social. No site oficial (<https://coronavirus.saude.gov.br>) consta a seguinte imagem:

⁴ <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/03/31/sobe-para-34-o-numero-de-casos-confirmados-de-infectados-com-o-novo-coronavirus-no-para.ghml>



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA



6

Em virtude dessa orientação, sobretudo a terceira (evitar aglomerações), vários estados e municípios brasileiros passaram a editar normas jurídicas, cujo propósito é determinar fechamento de estabelecimentos que desempenhem atividades não essenciais.

Pois, isso permitirá que as pessoas estejam menos aglomeradas e se impeça o contato físico, notadamente durante a fase assintomática da doença. Nos últimos dias, o Ministério da Saúde reiterou as recomendações acima, em diversas entrevistas coletivas de seus representantes (ministro de Estado, secretário executivo etc.).

Sabe-se que o isolamento social, mediante fechamento de serviços não essenciais, é medida que vem sendo determinada em todos os países que enfrentam a pandemia. Foi estabelecida, inicialmente, na China, depois na Itália, na Inglaterra e nos Estados Unidos, entre outros.

É fato notório que a medida de isolamento é traumática a nível social e economicamente, e há considerável incerteza científica sobre a) o momento em que deve ser iniciada e, b) o momento em que deve ser finalizada. Haja vista, as próprias autoridades do Ministério da Saúde reconheceram, publicamente, não ter dados técnicos apropriados para responder objetivamente a essas duas questões fundamentais.

Porém, não se pode olvidar que os princípios da prevenção e da precaução são costumeiramente estudados no Direito Ambiental e indicam que os danos ambientais devem ser evitados, seja porque há certeza ou maior probabilidade da sua ocorrência (precaução), ou mesmo na hipótese de incerteza de dano.

Já que a proteção da segurança é indispensável no Estado Constitucional Democrático e, diante da sociedade de risco, os princípios da prevenção e da precaução também devem ser aplicados no Direito à Saúde e na Judicialização da Saúde.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

Eis que, a legislação prevê várias referências aos princípios da prevenção e precaução, destacando-se, entre outros, o artigo 15 da Declaração Rio-92 (De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental); o artigo 3º, item 3 da Convenção sobre Mudança do Clima e o artigo 1º da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005).

7

Os princípios da precaução e prevenção são aplicáveis ao direito à saúde, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 5592⁵. A doutrina de Paulo Affonso Leme Machado assim ensina:

“Em caso de dúvida ou incerteza, também deve se agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção. ‘O princípio da precaução consiste em dizer não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar’ – assinala o jurista Jean-Marc Lavielle. (...) Na dúvida, opta-se pela solução que proteja imediatamente o ser humano e conserve o meio ambiente (in dubio pro salute ou in dubio pro natura).”⁶

O princípio da precaução é aplicável, portanto, ao direito à saúde e impõe ao agente público a demonstração de que a medida tomada ou fomentada não compromete a saúde das pessoas.

Logo, cabe, pois, ao gestor público, a comprovação cabal da segurança dessa conduta, com isso as recomendações de isolamento social e quarentena emitidas pelo Ministério da Saúde e pela Organização Mundial da Saúde estão sendo seguidas por este Gestor e para continuidade de aplicabilidade dos referidos princípios necessita se utilizar o referido método de contratação direta simplificada.

III.B) DA FUNDAMENTAÇÃO POR MEIO DE DECRETO MUNICIPAL PARA APLICABILIDADE DA ESPECIALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO TRATADA NA LEI N. 13.979/2020 E DA DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ART. 24 DA LEI Nº 8.666/93

Em busca de enfrentar o COVID-19 o Prefeito Municipal de Tucuruí, em dois Decretos Municipais expõe que deve ser aplicado a disposição do artigo 4º da Lei Federal nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, sendo eles:

⁵ ADI 5592, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 09-03-2020 PUBLIC 10-03-2020.

⁶ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito ambiental brasileiro, 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 102-4.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

1. Decreto Municipal nº 012 de 20 de março de 2020 em seu artigo 11, notemos:

Art. 11 - Fica autorizado a realização de despesas, inclusive com dispensa de licitação, para a contratação de profissionais e pessoas jurídicas da área de saúde, aquisição de medicamentos, leitos de Unidades de Terapias Intensivas (UTI) e outros insumos, nos termos do artigo 4º da Lei Federal nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020.

2. Decreto Municipal nº 014 de 22 de março de 2020 em seu artigo 10, leiamos:

Art.2º - Para prevenir riscos de contaminação e disseminação da população que se encontra no território municipal de Tucuruí, pelo COVID-19, serão montadas de contenção em todas as entradas da cidade, a saber: terminal rodoviário, Km 11, Km 04 e Porto do Mercado Municipal.

...

Art3º - Todos os cidadãos que entrarem no município de Tucuruí, seja através de ônibus, micro-ônibus, vans, veículos particulares, caminhões, motocicletas, barcos, à pé ou quaisquer outros meios de transporte, devem ser observados e avaliados pelas equipes de profissionais.

§ 1º - As equipes de profissionais responsáveis pelas barreiras de contenção, serão composta por órgãos de Segurança (Polícia Militar do Estado do Pará, sediados em Tucuruí e Grupo Municipal de Apoio à Segurança Pública - GAMASP) e da Secretaria Municipal de Saúde (Vigilância Sanitária), que farão plantão de 24 horas, por prazo indeterminado.

Art. 10 – Para a manutenção das equipes e profissionais responsáveis pelas barreiras de contenção fica autorizado a realização de despesas, inclusive com dispensa de licitação, para a contratação de profissionais e pessoas jurídicas da área de saúde, aquisição de medicamentos, e outros insumos, nos termos do artigo 4º da Lei Federal nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020.

Desta feita, as contratações de bens, insumos e serviços, inclusive os de engenharia decorrente do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional foram contempladas com regramento especializado no que consta a Lei n. 13.979/2020⁷.

Importante frisar que a situação pontual e singular que assola o país e o mundo recomendou um tratamento diferenciado para as contratações no afã de minimizar a ocorrência de potenciais prejuízos, em uma ponderação necessária entre, de um lado, o direito à vida e à saúde individual e coletiva e, de outro, o princípio da economicidade administrativa.

Assim sendo, a dispensa de licitação disciplinada pela Lei n. 13.979/2020 inaugura uma hipótese específica de contratação direta com uma finalidade precisa: o necessário enfrentamento da situação decorrente da ameaça representada pela COVID-19. Nessa linha de raciocínio, a dispensa tratada pela novel legislação, além de possuir destinação específica, é do tipo temporária, ou seja, somente pode ser invocada enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

⁷ Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

Além do mais, considerando a situação de extrema urgência e emergência, a lei procurou abarcar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, em que pese guardar inspiração em algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei n. 8.666/93. Note-se que as contratações diretas a serem entabuladas no âmbito da Lei n. 13.979/2020 não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária.

Dessa forma, ainda que haja eventualmente similaridades, as hipóteses de dispensa são material e faticamente distintas, devendo ser tratadas de forma independente. Nessa esteira, não há que se falar em arrastamento dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relativos ao artigo 24, IV, da Lei n. 8.666/93 para as contratações destinadas ao atendimento da presente situação de emergência em saúde pública, tendo sempre em consideração esse caráter singular da contratação direta disciplinada pela Lei n. 13.979/2020.

III.C) DA APLICABILIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS.

A Organização Mundial da Saúde reconheceu, no dia 11 de março de 2020, que o coronavírus, responsável pela doença catalogada como COVID-19, espalhou-se por diversas partes do mundo, a ponto de tal situação merecer ser caracterizada como uma pandemia.

No que tange ao Brasil, já há vários casos e a totalidade do território nacional já foi considerada em situação de transmissão comunitária, aquela em que não é mais possível rastrear a origem da contaminação. Tal realidade favorece ainda mais o aumento drástico do contágio viral e dificulta o combate à situação pandêmica.

Com isso, os governos federal, estaduais, distrital e municipais têm adotado severas medidas de combate à transmissão do coronavírus, almejando que, assim, os danos causados pela COVID-19 à saúde da população e à economia da nação brasileira sejam o menor possível. Nesse ponto, ressalta-se a Lei nº 13.979, de 2020, que *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*.

Uma das medidas previstas no mencionado diploma legal é a excepcional hipótese de contratação de bens, serviços e insumos sem licitação, nos casos em que o objeto contratado tiver como finalidade o combate ao coronavírus. O art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, prevê que a licitação é dispensável nesses casos com o seguinte texto:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

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.

§ 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.

10

Abstrai-se do dispositivo retro transcrito que trata-se de hipótese de contratação direta temporária e destinada a uma política de saúde pública específica, o enfrentamento da emergência decorrente do coronavírus. Passado todo esse contexto ostensivo de combate à transmissibilidade do referido vírus, esse caso de dispensa de licitação não poderá mais ser aplicado.

Ou seja, o art. 4º acima exposto é uma norma de vigência temporária, nos termos do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Viso que, sua vigência está vinculada ao estado de emergência decorrente do coronavírus.

Portanto, como na presente situação, ainda vigora atualmente a mencionada situação de extrema urgência, de modo que a norma acima transcrita ainda se encontra vigente, motivo pelo qual a Administração pode seguir seus preceitos e contratar sem licitação.

É lícito dizer que a aplicação eskorreita da contratação direta em análise exige a presença de alguns requisitos de ordem temporal, material e procedimental (formal). Quanto ao temporal, é a já mencionada emergência em decorrência do coronavírus. Os requisitos procedimentais serão analisados no tópico seguinte, pelo que passamos à análise dos requisitos materiais.

A exigências de ordem material dizem respeito à configuração dos fatos geradores da dispensa prevista expressamente no art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020. Já quanto aos elementos que caracterizam tais fatos geradores foram listados no art. 4º-B do mesmo diploma legal, que diz:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

I - ocorrência de situação de emergência;

⁸ Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

- 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.

Assim, para a incidência da hipótese de contratação direta em estudo, é preciso que: a) vigore a emergência de combate ao coronavírus (temporal); b) haja necessidade de atendimento imediato para o enfrentamento do vírus; c) estejam em risco em decorrência do coronavírus pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares; e d) limitação da contratação ao necessário para o atendimento da emergência.

Embora a norma transcrita fale que esses elementos são presumidos, deve o gestor tomar o cuidado de expor nos autos cada um desses requisitos. Assim, para possibilitar a identificação de tais requisitos, a justificativa simplificada juntada nos autos fora proferida, veja-se:

2. JUSTIFICATIVAS DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E EMERGENCIAL:
2.1.DA NECESSIDADE DE AQUISIÇÃO DE MARMITEX PARA OS FUNCIONÁRIOS FRENTE AO COMBATE DO COVID-19:

A Organização Mundial da Saúde – OMS declarou em 30 de janeiro de 2020 que o surto do “coronavírus” (2019-nCoV) constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Em seguida, no dia 11 de março, a OMS elevou o estado da contaminação para pandemia, com a identificação de mais de 115 países com casos declarados de infecção.

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.

De acordo com a página eletrônica do Ministério da Saúde do Governo Federal hodiernamente foram registrados 2.555 casos e 59 mortes confirmados no Brasil. De acordo com a última atualização da Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará, foram confirmados 07 casos de Covid-19, e mais 168 estão sob análise.

Diante do atual contexto social sobreveio a nova Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 que em seu artigo 3º, § 8º, aduz o seguinte: “as medidas previstas neste artigo, quando adotadas deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais”.

Assim também como disposto em decreto municipal nº 014 de 22 de março de 2020, onde aduz acerca de providências complementares ao decreto municipal nº 12 de 22 de março de 2020, que versa sobre medidas temporárias e emergenciais de enfrentamento e prevenção de contágio pelo novo coronavírus (COVID-19), para tanto determina a montagem de barreiras de contenção em todas as entradas da cidade, como elucidado em seu art. 2º.

A presente aquisição atenderá a Secretária Municipal de Saúde, Companhia de Trânsito e Transportes Urbano de Tucuruí e Secretaria Municipal de Apoio a Segurança Pública.

A Dispensa de Licitação para a referida aquisição está fundamentada no inciso § 1º do Art. 4º da Lei Federal nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, uma vez que aquisição em comento se trata de insumos para os funcionários municipais que atuam no enfrentamento e prevenção de contágio pelo novo Coronavírus (COVID-19).

2.2 DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19):

Frisa-se que a presente contratação direta e emergencial faz parte das medidas de proteção para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

12

A aquisição de refeições do tipo marmitex visa atender demanda urgente, imprevisível em decorrência da declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) da pandemia do COVID-19, doença respiratória aguda causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), em virtude da rápida difusão do vírus por vários países.

Reafirma-se que a presente contratação encontra-se amparada na estrita legalidade, em fulcro na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, alterada pelas Medidas Provisórias do Presidente da República Federativa do Brasil de números: nº 926, de 20 de março de 2020; nº 927 de 22 de março de 2020; nº 928 de 23 de março de 2020, assim como no Decreto Legislativo nº 6/2020, que declara o estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, por causa da pandemia causada pelo novo coronavírus.

A contratação ocorrerá por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 4º, da Lei Federal nº 13.979/2020, em virtude da situação emergencial. Não será exigida a elaboração de estudos preliminares, conforme prediz o art. 4º-C, Lei Federal nº 13.979/2020.

Por todo o exposto, a aquisição de refeições do tipo marmitex visa atender aos funcionários públicos da Secretaria de Saúde, Companhia de Trânsito e Secretaria de Segurança Pública que estão desempenhando suas funções no enfrentamento e prevenção de contágio pelo novo CORONAVÍRUS (COVID-19), que é o objeto desta contratação emergencial, sendo de suma importância, visto que alinhados a outros cuidados e políticas já adotados pela Prefeitura Municipal de Tucuruí, revelar-se-á como instrumento de extrema valia e relevância no combate e prevenção ao contágio e proliferação do coronavírus (COVID-19).

2.3 DOS DECRETOS MUNICIPAIS E DO PLANO DE CONTINGÊNCIA MUNICIPAL PARA INFECÇÃO HUMANA PELO NOVO CORONAVÍRUS COVID-19:

Em virtude do Decreto Municipal nº 012/2020 de 20 de março de 2020, constatou-se que em seu artigo 1º, fora declarada a situação de emergência em saúde pública no município de Tucuruí, proveniente do risco de infecção humana, em virtude da pandemia do COVID-19.

Por consequência, o Plano de Contingência do Município de Tucuruí na sua versão 1.0, dispõe acerca das atividades desenvolvidas pelos profissionais da saúde.

Bem como, o que aduz o Decreto municipal 014/2020 de 22 de março de 2020 em seu art. 2º:

“Para prevenir riscos de contaminação e disseminação da população que se encontra no território municipal de Tucuruí, pelo COVID-19, serão montadas barreiras de contenção em todas as entradas da cidade, a saber: terminal rodoviário, KM 11, KM 04 e porto do Mercado Municipal”.

Ainda no decreto municipal 014/2020 em seu artigo 3º, § 1º:

“As equipes de profissionais responsáveis pelas barreiras de contenção serão composta por Órgãos de Segurança e da Secretaria Municipal de Saúde que farão plantão de 24 horas, por prazo indeterminado.”

Desta forma, por todos estes fundamentos, se faz necessária a contratação direta e emergencial para aquisição de refeições do tipo marmitex para fornecimento aos funcionários que estão frente ao combate e prevenção do COVID-19 no município, a fim de garantir a saúde pública à toda população de Tucuruí, por todo exposto solicitamos vossa análise e caso entenda coerente, que manifeste sua autorização para continuidade dos procedimentos.

III.D) DOS REQUISITOS PROCEDIMENTAIS DA DISPENSA E DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

A Lei nº 13.979, de 2020, é um diploma específico e destinado ao enfrentamento de uma situação temporária e excepcional. Desse modo, sua aplicação ocorre nas situações extraordinárias destinadas ao combate ao coronavírus e sua interpretação deve sempre estar focada nessa finalidade, de modo que eventuais entraves legais ao enfrentamento da pandemia atualmente vivida devem ser superados, sob pena de um mal maior à saúde da população brasileira.

Focada nesse intuito de atender às demandas de combate à transmissibilidade do coronavírus, assim como aos efeitos da doença COVID-19, a Lei nº 13.979, de 2020, simplificou consi-



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

deravelmente o procedimento de contratação, afastando, total ou parcialmente, a aplicação de alguns institutos exigidos pelo regime geral de contratação pública, previsto na Lei nº 8.666, de 1993.

Ou seja, no aspecto procedimental, deve-se recorrer à Lei nº 8.666, de 1993, nas contratações por dispensa de licitação destinadas ao enfrentamento do coronavírus apenas naquilo que não conflite, expressa ou implicitamente, com o procedimento e com a finalidade premente de proteção da saúde, previstos na Lei nº 13.979, de 2020.

Nessa linha, apontamos que a Lei de Combate ao Coronavírus expressamente simplifica o procedimento de contratação por dispensa de licitação nos seguintes pontos:

Da análise das regras acima citadas, verifica-se que a Lei nº 13.979, de 2020, não excetuou a aplicação do art. 26 do procedimento de contratação por dispensa de licitação para o enfrentamento da emergência em decorrência do coronavírus. Assim, também devem ser observadas as disposições do art. 26 da Lei Geral de Licitações, que assim preconiza:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

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;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Com isso, o procedimento de contratação por dispensa de licitação para o combate ao coronavírus deve ainda respeitar as seguintes etapas: a) ratificação do reconhecimento da dispensa pela autoridade superior, observados os requisitos materiais apontados no tópico anterior deste parecer; b) publicação do ato de dispensa no órgão de imprensa oficial; c) razão da escolha do fornecedor; e d) a justificativa do preço contratado. Quanto aos demais requisitos previstos no art. 26 acima transcrito, entendemos que ou foram afastados pela Lei nº 13.979, de 2020, ou não se aplicam à hipótese de contratação ora analisada.

Quanto à publicação do ato de reconhecimento da dispensa, ressaltamos que a Lei nº 13.979, de 2020, impõe uma superpublicização da dispensa de licitação para combate ao coronavírus, pois, além da publicidade do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, é exigida a disponibilização dessa espécie de contratação no sítio oficial do órgão contratante, devendo constar aí os elementos exigidos pelo § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) e mais: a) o nome do



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

contratado; b) o número de sua inscrição junto à Receita Federal do Brasil (CNPJ); c) o prazo contratual; d) o valor do contrato; e e) o processo de contratação ou aquisição (art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979, de 2020).

Em relação à justificativa do preço, ressaltamos que ela não se confunde com a estimativa de preço prevista, que, em regra, deve constar no projeto básico simplificado, conforme exigência do art. 4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei nº 13.979, de 2020. Tal estimativa tem significativa utilidade para os casos de licitação, mas nas situações de contratação direta, embora se trate de uma prática salutar, sua exigência pode ser mitigada, sobretudo numa situação de crise como a ora enfrentada. Por isso, inclusive, que o § 2º do citado art. 4º-E dispensa a estimativa de preço em casos excepcionais. Já a justificativa de preço não é dispensada, pois ela se refere ao próprio preço definido concretamente no contrato. Assim, a Administração deve, minimamente, justificar os preços contratados, inclusive com a indicação da excepcionalidade da situação, que fundamenta eventuais preços elevados.

Ainda sobre a justificativa do preço, importante mencionar que o § 3º do art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 2020, desvincula o preço estimado do preço contratado, autorizando expressamente a Administração a contratar valores superiores ao estimado em decorrência das oscilações de mercado, tudo mediante justificativa nos autos.

Quanto ao projeto básico simplificado, cabe avaliar se ele preenche os elementos determinados pelo § 1º do art. 4-E da Lei nº 13.979, de 2020:

Declaração do objeto	CONSTA
Fundamentação simplificada da contratação	CONSTA
Descrição resumida da solução apresentada	CONSTA
Requisitos da contratação	CONSTA
Critérios de medição e pagamento	CONSTA
Estimativa dos preços	CONSTA
Adequação orçamentária	CONSTA

A Administração apresentou a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, o que atende a legislação de referência, pelo que o processo não merece reparo quanto a esse ponto, conforme art. 26, Parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666, de 1993.

Os documentos de habilitação exigidos pelo art. 27 da Lei nº 8.666, de 1993, foram juntados aos autos, sendo que área competente carrou ao processo a Declaração de Disponibilidade Orçamentária.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

Por fim, o processo deve seguir o seu curso, passando pela ratificação da autoridade superior e as consequentes publicações no órgão da imprensa oficial e no sítio eletrônico oficial da entidade contratante, observadas as exigências do art. 8º, § 3º, da LAI e do § 2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020.

15

III.E) DA PRESUNÇÃO LEGAL DE ATENDIMENTO DAS CONDIÇÕES PARA A DISPENSA

O artigo 4º-B da Lei n. 13.979/2020, estabelece, de forma taxativa, nos incisos I a IV, todas as condições que se presumem já atendidas. São elas:

1. ocorrência de situação de emergência;
2. necessidade de ponto atendimento da situação de emergência;
3. existência de risco a segurança das pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
4. limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Sabe-se que a presunção configura regra de distribuição do ônus da prova, e que se classifica em absoluta e relativa. Esta última admite prova em contrário, enquanto a absoluta afasta "(...) a necessidade de comprovação e o cabimento de impugnação quanto à ocorrência dos eventos fáticos e (ou) jurídicos). (In: JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas).

Assim, o conhecimento científico atualmente disponível faz com que sejam plenamente justificadas as presunções elencadas nos incisos de I a IV do art. 4º-B, configurando-se desnecessário que o gestor se debruce sobre tais requisitos para comprová-los. Isto porque o legislador reconheceu que a Administração Pública se encontra diante de um grande desafio, sendo perfeitamente razoável flexibilizar alguns cânones do Direito Administrativo, tais como a justificativa da demanda, dispensada pelo inciso IV do art. 4º-B.

A contratação foi considerada incluída na parcela necessária ao atendimento da situação de emergência tendo em vista que a Administração Pública encontra-se diante de uma situação nova, excepcional, cujas consequências ainda não são plenamente conhecidas. A intenção parece ter sido, neste caso, permitir uma maior liberdade ao gestor para dimensionar suas compras. De fato, diante de valores tão caros ao Direito Constitucional, tais como a vida e a saúde, não seria razoável exigir do gestor um cálculo exato em relação às compras que irá realizar.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

A proteção estende-se, ainda, para eventuais questionamentos futuros, por parte dos órgãos de controle, no que tange a diversas compras em período curto. Por se tratar de desafio completamente desconhecido, original – e que, portanto, não apresenta registros anteriores de demanda – pode ser que o gestor seja obrigado a efetuar diversas compras, o que poderia significar, no sistema regular, de acordo com a jurisprudência vigente hoje no TCU, falta de planejamento e acarretar eventual sancionamento por fracionamento de despesas.

Novamente, o legislador buscou cercar o agente público da segurança necessária para a correta execução do múnus público, já que a impossibilidade ou a hesitação ao efetuar novas compras geraria risco à saúde coletiva e individual e, principalmente, à vida dos cidadãos brasileiros. Há uma diferença de abordagem: em vez de ter de se preocupar em dimensionar exatamente os quantitativos para que seja a parcela exata do que é necessário para o enfrentamento da emergência, a lei libera o gestor desse ônus presumindo essa adequação para que este possa focar suas energias em outras questões reputadas por mais relevantes.

III.F) DA AMPLIAÇÃO DOS MEIOS DE CONTRATAÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA

Considerando o crescimento de casos no País de infecção pelo Covid-19, a novel legislação buscou aumentar o leque de opções disponíveis ao gestor que poderá, diante do caso concreto, no menor lapso temporal possível, priorizar o caminho que melhor atenda ao interesse público perseguido, qual seja: preservação do direito à vida.

Dessa forma, constam da legislação dois meios de se ultimar as contratações decorrentes da emergência de saúde pública: a) contratação direta por dispensa e b) manejo do pregão com prazos diferenciados.

Sobre a contratação direta, vale transcrever o que dispõe o art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020:

Art. 4º 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.

§ 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. (g.n.)

Dessa forma, importante aclarar que as contratações diretas abarcadas pela Lei n. 13.979/2020 não se destinam simplesmente a enfrentar a situação de emergência, dando condições



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

para, durante a vigência do aludido contrato, instruir e realizar futuros procedimentos licitatórios. O presente caso, de consequências incalculáveis, exige que a Administração tenha, à sua disposição, ampla gama de ferramentas de contratação.

Não se está a dizer que, caso seja possível, o procedimento licitatório não deva ser realizado. Mas as condições da economia mundial, por exemplo, o direito a informações das pessoas idosas que quase não tem acesso a internet, com larga divulgação em todos os meios de comunicações existentes.

17

III.J) FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTIMATIVA DE CUSTOS E INAPLICABILIDADE DA IN SLTI Nº 5/2014 COMO NORMA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA NAS CONTRATAÇÕES REGIDAS PELA LEI Nº 13.979/20.

O art. 4º-E prevê o seguinte:

Art. 4-E [...] § 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)

[...]

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

[...]

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput.

§ 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.

Entende-se que o primeiro impulso seria aplicar ao caso a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5/2014.

Entretanto, o entendimento ora adotado é em sentido contrário. É que a lei veio em uma conjuntura na qual já era procedimento padrão priorizar o uso de cota de preços, tirar média e mediana e trabalhar preferencialmente com preços de contratações feitas pelo governo.

Se a intenção do legislador fosse manter essas práticas, teria silenciado, mas ele foi claro ao listar fontes de pesquisa, estabelecer a possibilidade de uso de "um desses parâmetros", possibilitar a dispensa de qualquer tipo de estimativa de preços ou ainda autorizar a contratação em valor maior do que o estimado. A lei claramente realizou uma ponderação de interesses e priorizou os valores a serem alcançados com a contratação em detrimento da economicidade.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

Nesse contexto, não houve, nos modelos, a exigência de justificativa para não priorização de pesquisas de contratações governamentais, ou obrigatoriedade de utilização de 3 pesquisas (já que a estimativa como um todo é dispensável) ou algo do gênero. Optou-se simplesmente por questionar, na Lista de Verificação, se há estimativa de preços com base em um dos parâmetros previstos na lei; se a ausência de estimativa foi justificada; se a estimativa, como ato administrativo que é, foi objeto de motivação ainda que sucinta; se há planilha de preços no caso de serviços continuados com mão-de-obra e se há justificativa para eventual contratação em preço superior ao obtido na pesquisa.

As práticas previstas na IN SLTI/MP nº 5/2014 devem ser vistas como boas práticas, que podem ser feitas se oportunas e convenientes, mas as circunstâncias dispensam que elas tenham qualquer tratamento mais vinculante ou que sua não-adoção demande maiores justificativas.

III.L – DO INSTRUMENTO DE CONTRATO

A Lei nº 13.979, de 2020 traz algumas disposições acerca dos contratos administrativos assinados com o objetivo de fazer o enfrentamento à crise do coronavírus, de modo que a minuta de contrato consta no processo em análise, seguindo o que dispõe os artigos 54 e seguintes da Lei nº 8.666/93, bem como os artigos 4º § 1º e 4-H da Lei nº 13.979/2020 e se adequada a situação fática da presente contratação.

Dentre as situações específicas, os contratos possuem vigência de até 6 meses, sendo a prorrogação possível enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. A cessação de tal necessidade tem o condão de apenas retirar a possibilidade de novas prorrogações, mas os contratos continuarão a vigor até o fim de seus respectivos prazos de vigência.

Por força do artigo 4º-H, da Lei n. 13.979/2020 restou estabelecida a possibilidade de prorrogação das contratações por sucessivos períodos enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. No ponto, se afasta radicalmente, diante da especialidade da norma, as discussões sobre a possibilidade ou não de prorrogação inerentes as contratações emergenciais disciplinadas pelo artigo 24, IV, a Lei n. 8.666/93. Diz o art.

4º-H que: “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”.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

Importante observar que o encerramento do estado de emergência não acarretará a rescisão abrupta dos contratos alusivos aos procedimentos regidos nesta Lei. Isto porque que os eventuais efeitos da situação de emergência serão sentidos por mais algum tempo e aqueles que porventura foram acometidos pela enfermidade não podem ser abandonados sem o cuidado necessário. Cite-se:

Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

19

Aqui cabe fazer uma distinção. O Art. 4º-H condiciona a prorrogação (e não a vigência contratual em si) à necessidade de enfrentamento da situação. Ademais, o art. 8º é claro ao preservar a vigência dos contratos quando encerrado o estado de emergência. Desse modo, o fim da emergência (ou da necessidade de enfrentamento dos seus efeitos) poderá eliminar a possibilidade de novas prorrogações, mas não afeta o prazo de vigência já estabelecido ou prorrogado, muito menos é causa para a sua rescisão antecipada.

III.M) DA NÃO APLICABILIDADE DE DISPENSA ELETRÔNICA

Em análise aos presentes autos de Processo Administrativo por Dispensa de Licitação, verifica-se que a Unidade Gestora no seu projeto básico, aduz na cláusula oitava a respeito de dotação orçamentária informou que não se trata de verbas de transferência voluntária, veja-se:

“8.1. Informamos que os recursos Orçamentários para prover tais despesas serão originários de recursos próprios ou de demais transferências constitucionais, não se tratando de quaisquer espécies de transferências voluntárias, podendo o processo Administrativo de dispensa emergencial de licitação, ser realizado de forma física, sem a obrigatoriedade disposta no Decreto Federal nº 10.024/2019.”.

Logo, a dispensa na forma eletrônica, disposta no decreto nº 10.024/19 não se aplica ao presente caso, visto que trouxe o referido decreto federal no seu artigo 1º § 3º aduz que a dispensa eletrônico é obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias não apenas à União, mas, também aos demais entes federativos: Estados, Distrito Federal e Municípios, percebe-se que a hipótese não se amolda nos requisitos do Decreto Presidencial nº 10.024/19, que dispõe:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de **transferências voluntárias**, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, **ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.**

Grifos Nossos.

20

Frisa-se novamente que comprovado que à obrigatoriedade do uso da dispensa na forma eletrônica nas licitações realizadas por Estados, Municípios e Distrito Federal para contratações com recursos da União repassados aos referidos entes subnacionais a título de transferências voluntárias (art. 1º, § 3º, do Decreto).

Em relação a esse ponto, cabem algumas ressalvas. Inicialmente se deve observar que tal obrigatoriedade só vigora quando as verbas utilizadas para a contratação são decorrentes de atos negociais públicos (convênio, contrato de repasse e termo de parceria), o que abrange apenas as transferências voluntárias realizadas pela União. Com isso, se a transferência do recurso de origem federal decorre de comando constitucional ou legal não há a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico.

E o segundo aspecto é o de que o comando do § 3º em comento não impõe a observância das regras prevista no Decreto nº 10.024/2019, mas apenas o uso da modalidade eletrônica nas contratações de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais decorrentes de transferências voluntárias.

Sobre o conceito de transferência voluntária colacionam-se os artigos 75 da Lei nº 13.898 de 11 de novembro de 2019 e o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000) que contemplam as verbas da União que possuem tal caráter:

Art. 75. A realização de transferências voluntárias, conforme definida no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, dependerá da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA

- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

21

A respeito do tema não se pode deixar de citar a recente decisão do Tribunal de Contas da União do acórdão nº 3061/2019 do plenário que afirmou ser necessária adoção do pregão eletrônico por serem classificadas como verbas de transferências voluntárias: “[...] São classificadas como voluntárias as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”.

Em suas disposições finais, todavia, o decreto federal em comento definiu que essa regra não possuiria aplicabilidade automática e imediata. Especificamente quanto a Dispensa Eletrônica, verifica-se que sua implementação, de acordo com o art. 51, dependeria de Ato do Secretário de Gestão do Ministério da Economia que estabeleceria os prazos para a implementação das regras relacionadas a Dispensa Eletrônica com a utilização de transferências de recursos da União, *in verbis*:

Art. 51. As unidades gestoras integrantes do Sisg adotarão o sistema de dispensa eletrônica, nas seguintes hipóteses:

I - contratação de serviços comuns de engenharia, nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993;

II - aquisição de bens e contratação de serviços comuns, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; e

III - aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, quando cabível.

§ 1º Ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia regulamentará o funcionamento do sistema de dispensa eletrônica.

§ 2º A obrigatoriedade da utilização do sistema de dispensa eletrônica ocorrerá a partir da data de publicação do ato de que trata o § 1º.

§ 3º Fica vedada a utilização do sistema de dispensa eletrônica nas hipóteses de que trata o art. 4º.

É importante observar que, em diversas, passagens, a Instrução Normativa aponta que suas regras também deverão ser observadas para a dispensa eletrônica, prevista no art. 51 do citado Decreto Presidencial.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA

Assim, comprovado que as administrações municipais, somente são obrigadas a adotar a modalidade Eletrônica, por ocasião da aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, não sendo o caso dos orçamentos que possam ser utilizados na futura e eventual contratação do objeto em análise.

Portanto diante destes fundamentos jurídicos, esta Procuradoria Jurídica posiciona-se, salvo melhor juízo, que não se trata de hipótese obrigatória de Dispensa de Licitação na forma eletrônica, ressaltando-se ainda que este posicionamento encontra-se em consonância com as informações contábeis das Dotações Orçamentárias, que afirmam trata-se de recursos ordinários.

22

IV- CONCLUSÃO

Ex positis, essa Procuradoria Jurídica **opina** de forma favorável ao prosseguimento do processo para contratação da empresa V DE S MALEK ME, titular do CNPJ nº 12.425.813/0001-02, por ter apresentado o menor preço.

Na oportunidade, reitera-se que se trata o presente parecer jurídico de liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial mencionado no tópico inicial, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência e oportunidade, de forma que a análise técnica foi realizada pela solicitante da dispensa.

Retornem-se, os autos ao setor de licitação para dar prosseguimento no presente feito.

É o parecer, salvo melhor consideração do Gestor.

Tucuruí-Pa, 31 de março de 2020.

CLÉBIA DE SOUSA COSTA

Procuradora do Município

Portaria 094/2019-GP

OAB/PA 13.915