



PARECER JURÍDICO Nº 253/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2020-021

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

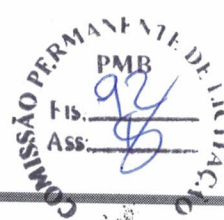
ASSUNTO: Contratação de pessoa jurídica para aquisição de gêneros alimentícios destinados à confecção de Kits de Alimentação Escolar, a fim de promover a continuidade da distribuição de Merenda Escolar aos alunos devidamente matriculados na rede pública municipal de ensino de Bragança/PA, em cumprimento à determinação judicial proferida na Ação Civil Pública nº 0801395-05.2020.8.14.0009.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. LEI FEDERAL Nº 13.979/2020. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020. LEI Nº 13.987/2020. DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2020-021. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA CONFECCÃO DE KITS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. REQUISITOS JURÍDICOS FORMAIS DO PROCEDIMENTO PREENCHIDOS. LEGALIDADE. PARECER OPINANDO PELA POSSIBILIDADE E CONTINUIDADE DO PLEITO. RECOMENDAÇÃO PARA REALIZAÇÃO CONCOMITANTE DE PROCESSO LICITATÓRIO.

I – RELATÓRIO

Síntese dos fatos:

Trata-se de consulta encaminhada pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sra. Marianne Souza da Silva, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico concernente à minuta do contrato referente ao Processo Administrativo de Dispensa de Licitação nº 7/2020-021, a ser celebrado com a empresa **XIMENES DE CARVALHO COMÉRCIO ATACADISTA DE MATERIAL CIRÚRGICO E HOSPITALAR EIRELI**, inscrita no CNPJ



sob o nº 10.853.063/0001-44, cujo objeto é aquisição de gêneros alimentícios para composição dos Kits de Alimentos, que serão distribuídos pelas escolas em substituição a merenda escolar às famílias dos alunos regularmente matriculados na rede pública municipal de ensino, em cumprimento à determinação judicial proferida na Ação Civil Pública nº 0801395-05.2020.8.14.0009, para o enfrentamento indireto da COVID-19, com fulcro no artigo 24, caput e inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, nos artigos 4º e seguintes da Lei Federal nº 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória nº 926/2020 e na Lei nº 13.987/2020.

Consta nos presentes autos: solicitação de abertura de processo; termo de referência; propostas comerciais; dotação orçamentária; autorização de abertura do procedimento administrativo; ato de designação de Comissão Permanente de Licitação – CPL; autuação do processo administrativo; Minuta do Contrato e despacho de encaminhamento dos autos à esta Procuradoria para análise e parecer.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – PARECER

II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstando-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.



II.II - Da Fundamentação

O Processo Administrativo de Dispensa de Licitação nº 7/2020-021 ora analisado visa a aquisição de gêneros alimentícios para compor Kits de Alimentação Escolar destinados aos alunos devidamente matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino de Bragança/PA, em cumprimento à determinação judicial proferida na Ação Civil Pública nº 0801395-05.2020.8.14.0009, bem como para o atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação.

Em virtude da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) foi editada a Lei nº 13.987/2020 que alterou a Lei nº 11.947/2009, para autorizar em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, aos pais ou responsáveis dos estudantes de escolas públicas de educação básica. Vejamos o art. 21-A, *in verbis*:

“Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.” (Grifo nosso).

A medida supramencionada foi adotada para garantir alimentação saudável das crianças/adolescentes pertencentes à Rede Pública Municipal de Ensino, uma vez que a merenda escolar configura a principal refeição para parcela dos alunos vulneráveis, que já está prejudicada pela suspensão das aulas em razão da COVID-19.

Mister salientar que o não fornecimento da alimentação em tempos de pandemia, forçosamente obrigará os responsáveis a buscarem meios para resguardar a sua subsistência e evitar a inanição de sua prole, o que ensejará em alta probabilidade no descumprimento do rigoroso confinamento social necessário ao enfrentamento do vírus.

Portanto, verifica-se que o fornecimento requerido tem o intuito de assegurar o direito à alimentação da criança e do adolescente, alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, bem como cumprir determinação judicial, de modo a atender as finalidades precípua da Secretaria Municipal de Educação de Bragança/PA, conforme abaixo discriminado e especificações presentes nos autos:





ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UNID	QUANT.
1	ACHOCOLATADO EM PÓ, à base de açúcar, cacau malto dextrina, complexo vitamínico, sal, leite em pó integral. Embalagem de 500g. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 500 GR, ACOND. EM CX DE PAPELÃO C/14 UNID.	KG	3.960
2	AÇÚCAR TRITURADO, cor branca, sem umidade e sujidade, composição de origem vegetal, embalagem plástica contendo 1 kg. Validade: Não inferior a 180 dias. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 1 KG, ACOND. EM FARDO PLÁSTICO C/30 KG.	KG	3.960
3	ARROZ TIPO 1, classe longo fino, tipo subgrupo polido, sem sujidades, parasitas, larvas e bolores. Embalagem plástica transparente contendo 1 kg. Validade: Não inferior a 180 dias. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 1 KG, ACOND. EM FARDO PLÁSTICO C/30 KG.	KG	7.920
4	BISCOITO EXTRA SALGADO, a base de trigo enriquecida com ferro e ácido fólico, gordura vegetal hydrogenada, amido de milho, açúcar invertido, soro de leite, fermento químico, embalados em pacote plástico resistente. Validade: Não inferior a 180 dias. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 400G, ACOND. EM CAIXA DE PAPELÃO C/4 KG. KG	PACOTE	3.960
5	LEITE EM PÓ INTEGRAL, fortificado com vitaminas e ferro embalado em saco plástico, isenta de sujidade, resistente, não violado. A embalagem deverá conter externamente os dados de identificação, procedência, informações nutricionais, número do lote, quantidade do produto, número do registro no Ministério da Agricultura SIF/ DIPOA e carimbo de inspeção do SIF. Embalagem contendo 200g embalagem individual. Validade: Não inferior a 300 dias. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 200G, ACOND. EM SACO DE PAPELÃO C/50PCT.	PACOTE	3.960
6	MACARRÃO ESPAGUETE, Farinha de trigo enriquecida com ferro e ácido fólico, corantes naturais de urucum e Cúrcuma, isenta de sujidades, isenta de sujidades. Embalagem plástica de 500 g. Validade: Não inferior a 180 dias. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 500G, ACOND. EM SACO PLÁSTICO C/5 KG	PACOTE	7.920
7	ÓLEO DE SOJA, comestível, matéria prima soja, aplicação culinária em geral, tipo refinado, isento de ranço. Validade: Não inferior a 300 dias. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 900 ML, ACOND. CAIXA DE PAPELÃO C/20 UND.	UNIDADE	3.960
8	FEIJÃO TIPO CARIOQUINHA, sem sujidades, parasitas, larvas e bolores. Embalagem plástica transparente contendo 1 kg. Validade: Não inferior a 180 dias. EMBALAGEM PLÁSTICA DE 1 KG, ACOND. EM FARDO PLÁSTICO C/30 KG.	KG	3.960

Oportuno enfatizar que em decorrência da pandemia, o Estado do Pará declarou estado de calamidade pública, por meio do Decreto Estadual nº 687 de 15 de março de 2020. De igual modo, o município de Bragança também declarou o referido estado, através do Decreto Municipal nº 114/2020 de 04 de maio de 2020.

Sendo assim, o presente processo administrativo encontra amparo legal na Lei Federal nº 8.666/1993, Lei Federal nº 13.979/2020 alterada pela Medida Provisória nº 926/2020, Lei Federal nº 13.987/2020, no Decreto Estadual nº 687/2020 e Decreto Municipal nº 114/2020, na



Portaria nº 188/2020 do Ministério da Saúde, Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/2020 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e Nota Técnica nº 003/2020/TCMPA do Tribunal de Contas do Município – TCM/PA.

A priori, cumpre esclarecer o estabelecido na Constituição Federal de 1988, o qual determina que a obtenção de bens e serviços pela Administração Pública deverá ocorrer, via de regra, mediante processo de licitação pública, um procedimento preliminar formal, que visa assegurar o tratamento isonômico e vinculado, voltado ao atendimento ao interesse público e à escolha da proposta mais vantajosa, conforme disposto no art. 37, *caput* e inciso XXI da CF/88, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Gifou-se)

Contudo, segundo depreende-se da leitura do dispositivo supramencionado, existem algumas situações em que a realização do procedimento de licitação pode colocar em risco ou prejudicar o interesse e a segurança pública. Diante dessas excepcionalidades, a Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos Público) autorizou hipóteses em que a realização da competição poderá ser dispensada através das contratações diretas.

As exceções ao princípio da obrigatoriedade de licitar estão regulamentadas pela Lei nº 8.666/93, em seus artigos 24 e 25, e podem se dar por dispensa ou inexigibilidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece, em breve síntese a distinção entre esses dois institutos:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, **na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração.** Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto, ou uma pessoa que atenda às



necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável¹. (Grifou-se).

A dispensa de licitação, modalidade ora analisada, será possível, portanto, quando, embora viável e possível a realização do procedimento licitatório, “a lei autoriza o servidor a escusar-se ou abster-se de promover a licitação”².

Isso quer dizer que a autorização prevista no art. 24 não possui força vinculativa ao administrador, cabendo a este a escolha de realizar ou não procedimento de licitação no caso concreto.

Neste sentido, explica Carlos Ari Sunfeld:

(...) a lei contempla casos de dispensa, que são aqueles em que, embora viável o certame, no critério do legislador é inconveniente fazê-lo, por circunstâncias diversas. Neles, apesar de a licitação atender aos reclamos do princípio da isonomia, permitindo a disputa igualitária pelos negócios públicos, desatende outros valores, também juridicamente tutelados. Atenta a essa possível contradição entre o interesse dos particulares pela disputa, de um lado, e o interesse público, de outro, a Constituição, ao impor a obrigatoriedade da licitação, expressamente admitiu que a lei a dispensasse (art. 37-XXI)³.

Entretanto, em que pese a liberdade concedida, para que o Estado possa valer-se da dispensa da licitação, é necessário que haja expressa previsão legislativa. Não por outra razão é que, o art. 24 da Lei nº 8.666/93 traz um rol taxativo de trinta e cinco situações em que é dispensável a realização de certame, hipóteses que não admitem interpretações extensivas para que a obrigação de licitar seja afastada.

Dentre as hipóteses elencadas no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, o inciso IV do diploma prevê que:

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

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 371.

² 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. 405.

³ SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 58.



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. (Grifou-se).

Com fundamento no referido dispositivo, a Lei nº 13.979/2020 estabeleceu, em seu art. 4º, a dispensa de procedimento de licitação prevista para aquisição de bens e serviços para enfrentamento ao surto ocasionado pelo coronavírus.

Em breve síntese, a dispensa de licitação nos casos de emergência e calamidade pública poderá ser utilizada pela Administração em situações nas quais estiver diante de circunstâncias imprevisíveis, causadas por desastres ou quando há necessidade de uma contratação imediata. Nessas hipóteses há uma supremacia da segurança nacional para garantir o atendimento do interesse público.

II.III – A LEI Nº 13.979/2020 E A DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO AO COMBATE DO CORONAVÍRUS

Visando estabelecer ações de combate e prevenção ao coronavírus no país, foi criada a Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe dentre outras medidas sobre uma nova hipótese de dispensa de licitação para contratações voltadas ao enfrentamento da situação emergencial.

Cosoante o previsto no 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. (Grifou-se)

Portanto, constata-se que o legislador entendeu que não seria conveniente em uma crise de saúde pública, submeter as contratações da Administração ao regime das licitações, nem ao próprio regime de dispensa de licitação previsto na Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, a solução foi criar uma modalidade de dispensa de licitação destinada exclusivamente ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, que visa através de procedimentos próprios trazer mais celeridade às contratações emergenciais.

Ressalta-se que a simplificação iniciada pela promulgação da Lei nº 13.979/2020, somada à posterior edição da Medida Provisória nº 926, de 06 de fevereiro de 2020, trouxeram mais liberdade ao Poder Pública para as contratações que visam a obtenção de soluções ao



combate da COVID-19.

A) 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, da Lei nº 13.979/2020 possui peculiaridades e requisitos próprios à utilização.

A breve leitura do *caput*, do dispositivo, 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.

Observa-se que o legislador não limitou o objeto de contratações, podendo se voltar a qualquer tipo de solução, não necessariamente àquelas que visem ao combate direto do vírus, como construções de hospitais, insumos médicos e etc. Parece-nos, portanto, que a contratação direta, com base no art. 4º, 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.

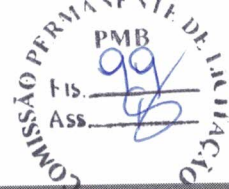
É imperioso salientar que, deverá existir nexos de causalidade entre a aquisição daquele bem ou serviço pelo Administrador da coisa pública e o combate à situação emergencial, não se admitindo a contratação com finalidade diversa.

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:

No caso específico das contratações diretas, **emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico.** Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (p. 339)⁴ (Grifou-se).

Não por outra razão, que o §1º do artigo 4º preceitua que a contratação possuirá natureza

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 339.



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 6 (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 nº 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 tema⁵:

(...) 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 ora analisada 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 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, tema que será abordado adiante.

B) 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

⁵Parecer Referencial nº 00011/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU



complexo das licitações, também a dispensa de licitação exigirá certa procedimentalidade.

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, *in verbis*:

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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. (Grifou-se).

Como pode ser observado, o dispositivo legal estabelece no inciso II que o Gestor deverá motivar a escolha do fornecedor ou executante da prestação de serviços, que no caso ora analisado, trata-se da escolha de fornecedor de medicamentos. Além disso, observa-se que o inciso III ressalta a obrigatoriedade da justificativa do preço a ser pago pela contratação.

Isto posto, verifica-se que o processo em questão atende às disposições do art. 26 da Lei nº 8.666/93, uma vez que encontram-se presentes a justificativa da contratação, bem como a cotação dos preços, de modo que resta demonstrado que a contratação será realizada com a empresa que ofereceu o menor preço pelos medicamentos requeridos.

Entende-se que a regulamentação geral da dispensa de licitação, a Lei nº 8.666/93 aplica-se à dispensa de contratação prevista na Lei nº 13.979/2020. Entretanto, vale a pena salientar que este último diploma apresenta disposições próprias sobre o procedimento de contratação, sobretudo após as alterações que lhe foram realizadas pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.

Importa registrar, assim, que a norma editada para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, não possui o condão de alteração ou suspensão das regras contidas na Lei Federal nº 8.666/93, posto que, apesar de possuírem o mesmo fundo de direito, qual seja, as contratações pela Administração Pública, a novel legislação o faz com especialização para a atual e pontual situação de pandemia e crise na saúde pública.



A nova Lei Federal, portanto, busca simplificar ainda mais o procedimento de dispensa de licitação, contribuindo com sua eficiência, ofertando opções ao gestor público, evitando que a formalidade não seja um entrave ao combate da situação emergencial.

Importante se faz, portanto, analisar esses aspectos formais e procedimentais.

B.1) AMPLA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Atenta aos deveres de transparência e ampla publicidade 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.

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 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”.

Oportuno destacar que conforme dispõe a Nota Técnica nº 003/2020/TCMPA, a publicidade do processo administrativo e respectivo contrato deverá ser realizada, ainda, no Mural de Licitações (contratações em geral), na mesma data em que for realizada no sítio da internet.

Ainda segundo a Instrução Normativa do Egrégio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, a publicidade do extrato do contrato na imprensa oficial, deverá ser realizada sem prejuízo das publicações efetuadas no sítio da internet, destacadamente, no Portal da Transparência Municipal e sistemas do TCM/PA.

B.2) 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 permite⁶. 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.

Entretanto, cuidou o legislador de destacar a presunção de tais situações, que estão relacionadas à etapa formal de instrução da contratação, objetivando conferir agilidade aos gestores públicos na tomada de decisão das condutas que serão essenciais ao enfrentamento da transmissão do “NOVO CORONAVÍRUS” (COVID-19), consignando-se latente a simplificação da instrução processual frente as condições trazidas, ordinariamente, pelo art. 26, da Lei Federal nº 8.666/93.

Contudo, a presunção conferida pelo referido dispositivo legal merece cautela, pois a Lei Federal nº 13.979/2020, não tem o condão de afastar o atendimento aos princípios básicos da Administração Pública como a impessoalidade, moralidade e publicidade.

B-3) NÃO EXIGÊNCIA DE ESTUDOS PRELIMINARES PARA AS CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

A Lei nº 13.979/2020, 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 contrário sensu, que tais estudos serão necessários para as demais contratações.

Verifica-se que, buscou-se 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

⁶ MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Op. cit. p. 450.



parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 10.520/2002).

Frisa-se que nessa situação, a Administração não está obrigada a deixar de realizar todo e qualquer estudo prévio, uma vez que esta poderá realizar os estudos que achar necessário.

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 moralidade⁷. 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.

Portanto, 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.

B.4) DA ADMISSÃO AO TERMO DE REFERÊNCIA BÁSICO E AO PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADOS.

A Lei nº 13.979/2020, 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.

Assim, em nova experimentação, não obstante entender ser necessária a caracterização do objeto a ser contratado, a Lei Federal 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

⁹ 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).



contratações, evitando-se, pois, a majoração dos danos causados pela COVID-19.

B.5) DA RELATIVIZAÇÃO DA HABILITAÇÃO

O art. 4º-F, da Lei nº 13.979/2020 permite, ainda, que, excepcionalmente, a autoridade pública competente, dispense, da contratada, documentação de habilitação. Portanto, está dispensada 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”.

Assim, nas licitações ou contratações diretas para enfretamento 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.

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.

B.6) 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 nº 13.979/2020, contratações 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”.

Ressalta-se que é necessário 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.

Imperioso enfatizar que no processo ora analisado os participantes do certame encontram-se em situação regular e não possuem quaisquer impedimentos. E esta Procuradoria **RECOMENDA** que o pagamento pela aquisição dos bens em questão esteja condicionado à



regularidade fiscal e trabalhista da empresa fornecedora.

Destarte, verifica-se que o caso em análise enquadra-se perfeitamente na hipótese prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, tendo em vista que trata-se de **aquisição de gêneros alimentícios para composição de Kits de Alimentos que serão distribuídos pelas escolas em substituição a Merenda Escolar às famílias dos alunos regularmente matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino.**

Ademais, constata-se que a finalidade do processo ora analisado é o **ENFRENTAMENTO INDIRETO DA COVID-19, pois a presente contratação está relacionada às ações e medidas de prevenção, interrupção e mitigação das situações de risco à saúde e segurança dos munícipes de Bragança/PA.**

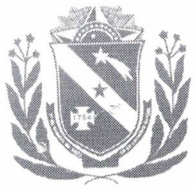
Por fim, frisa-se que deverá constar nos autos, o cumprimento da exigência de publicação do ato na imprensa oficial no prazo de 05 (cinco) dias, no mais, verifíco estarem atendidos no procedimento os requisitos legais, sendo viável a contratação direta, com a regular e necessária celebração do contrato respectivo, se, evidentemente, observados os demais critérios de ordem discricionária atribuídos à administração pública.

III - CONCLUSÃO:

Cumprido salientar que esta consultoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Ex positis, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta Procuradoria manifesta-se pela legalidade do processo administrativo em análise, **OPINANDO** ainda pela possibilidade da contratação direta para obtenção dos gêneros alimentícios requeridos.

Ademais, esta Procuradoria **RECOMENDA** que paralelamente ao processo de dispensa de licitação em análise seja realizado o procedimento cabível para a obtenção dos bens pleiteados. Tendo em vista que a dispensa ora analisada possui caráter excepcional e emergencial, sendo, portanto, necessário realizar Pregão Eletrônico (preferencialmente), utilizando-se de sua forma presencial, somente em situações de inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica, para o atendimento da demanda em questão, com base no art.



4º-G da Lei Federal nº 13.979/2020.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Bragança-PA, 23 de junho de 2020.

HANNAH LETICIA DO AMARAL GODINHO

OAB/PA nº 30.144
Assessora Jurídica – PMB

