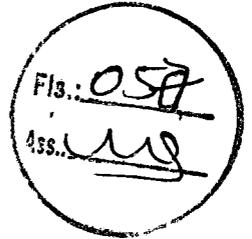




ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



CONSULTORIA / COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 029/2020

Parecer nº 0144/2020 - PGM

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

**ASSUNTO: Contratação direta, por dispensa de licitação, de empresa especializada para prestação de serviços de desinfecção e higienização predial, referente a medidas de enfrentamento do Covid - 19, conforme art. 4º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE TOTEM DISPENSADOR DE ALCOL E GEL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 13.979, DE 2020.

I - Contratação direta, mediante dispensa de licitação, de empresa para fornecimento de totem dispensador de álcool em gel para ser utilizado em pontos estratégicos do Município de Anapurus, como medida de combate ao covid - 19.

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..

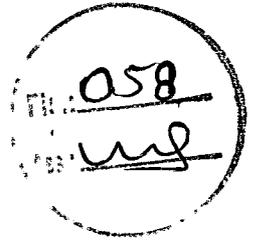
## 1. DO RELATÓRIO

A **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise da contratação direta, por dispensa de licitação, de empresa especializada para prestação de serviços de desinfecção e higienização predial, referente a medidas de enfrentamento do Covid - 19, conforme previsto no Termo de Referência.

Constam dos autos os seguintes documentos: **Solicitação de Despesa da Secretaria Municipal de Saúde com Justificativa, Termo de Referência, Cotação de**



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



**Preços, Despacho Contábil informando a dotação orçamentária, Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, Autorização para Deflagração do Processo, Decreto de Nomeação da Equipe da Comissão Permanente de Licitação; Decreto nº 34/2020 que dispõe sobre as medidas de enfrentamento e prevenção da transmissão do COVID-19 no Município de Anapurus.**

Este é em síntese o relatório, pelo que se passa a opinar na forma abaixo:

✓ **ANÁLISE DA DEMANDA**

## **2. ANÁLISE PRÉVIA DA PROCURADORIA**

### **2.1 Análise prévia da Procuradoria**

Este parecer limitar-se a analisar a regularidade do procedimento sob a ótica jurídica, vale dizer, esta Procuradoria não se imiscui no juízo de conveniência e oportunidade da Contratação, assim como não possui conhecimento técnico para analisar as informações técnicas que deverão ser atendidas pela futura contratada.

A prévia análise dos contratos pela Procuradoria é uma imposição da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Tal exigência tem por objetivo prevenir a produção de atos irregulares, que possam ser questionados e até mesmo anulados posteriormente. Também visa afastar condições que prejudiquem a competitividade, acarretando prejuízos aos cofres públicos.

Desse modo, a atuação da Procuradoria do Município de Anapurus, tem por missão proteger o patrimônio público de qualquer cláusula ou condição jurídica que frustrate a busca da proposta mais vantajosa ou que implique em responsabilidade civil por prática de ilícito.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



### 3. DA FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta:

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.

A licitação pode ser definida como o meio através do qual a Administração contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos):

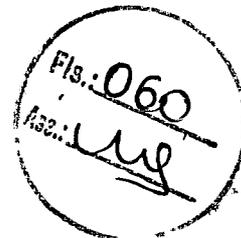
Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade,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

Celso Antônio Bandeira de Mello definiu a licitação, enfatizando os seus requisitos de competição, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa:

É um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.<sup>1</sup>

No caso em tela, a Secretaria responsável justifica a necessidade de aquisição de Equipamentos de Proteção Individual para fins de enfrentamento do coronavírus.

### **3.1 - Da Legislação aplicável à Espécie- Enquadramento na Lei Federal nº. 13.979/2020:**

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 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 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.

O procedimento licitatório em epígrafe deve-se aplicar a Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.666/93, a Lei Federal nº. 13.979/2020<sup>2</sup>, Decreto Estadual 35.672 de 19 de março de 2020 e o Decreto Municipal de nº 34<sup>3</sup> de 21 de Março de 2020, todos relacionados ao estado de calamidade pública que vive o país, o Estado do Maranhão e o Município de Anapurus.

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 492.

<sup>2</sup> Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Corona Vírus.

<sup>3</sup> Decreto que dispõe sobre medidas de enfrentamento e prevenção da transmissão do COVID-19;



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



Aqui, em se tratando de uma situação anômala e peculiar, o Governo Federal editou legislação específica acerca das providências que podem ser tomadas pela Administração no combate a proliferação da doença ou tratativas de cura.

A lei 13.979/2020 é taxativa no que diz respeito a possibilidade de que sejam feitas aquisições emergenciais por licitações dispensáveis quando o objeto a ser adquirido for para o enfrentamento de emergência de saúde pública mencionado, senão vejamos:

**Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.**

**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.**

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 de combate à transmissibilidade do referido vírus, esse caso de dispensa de licitação não poderá mais ser aplicado. Ou seja, o art. 4º acima transcrito é uma norma de vigência temporária, nos termos do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Sua vigência está vinculada ao estado de emergência decorrente do coronavírus. Na presente situação, ainda vigora atualmente a mencionada situação de 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.

A exigências de ordem material dizem respeito à configuração dos fatos geradores da dispensa prevista no art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020. Os 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;
- 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



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00

062  
LMS

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.

E, em sendo assim, se faz perfeito o enquadramento da situação acima descrita, da necessidade de enfrentamento do corona vírus no Município de Anapurus.

Ademais, no que diz respeito aos requisitos básicos que devem dimensionar a real necessidade do produto e as especificações cabíveis, a legislação específica também foi categórica no seguinte sentido:

**Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.**

**§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà:**

**I - declaração do objeto;**

**II - fundamentação simplificada da contratação;**

**III - descrição resumida da solução apresentada;**

**IV - requisitos da contratação;**

**V - critérios de medição e pagamento;**

**VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:**

**(...)**

**e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e**

**VII - adequação orçamentária.**

Estando todos estes requisitos compondo o processo administrativo em questão, vislumbra-se a possibilidade do pleito aqui tecnicamente analisando, sendo legalmente possível a aplicação da Lei 13.979/2020 no enquadramento da situação, justificada a necessidade da despesa frente ao enfrentamento da doença.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



**3.2 - Aplicação complementar da Lei Geral de Licitações- Normas Gerais aplicáveis ao caso concreto- Rito Processual Único- Com Licitação ou Licitação Inexigível ou Dispensável?**

Por se tratar do enquadramento como Licitação Dispensável, devido a um Estado de Calamidade Pública nacionalmente reconhecida, configurando assim uma situação de emergência, a Lei 13.979/2020 estabeleceu as situações em que deveria a mesma ser aplicada, bem como alguns requisitos mínimos para o processamento da aquisição, mas em se tratando de procedimento para aquisição de bens, ainda que por meio de contratação direta, deve ser observada a Lei nº 8.666/93 que prevê os ritos e demais normas gerais IMPRESCINDÍVEIS para a conclusão do processamento da despesa em questão.

Com relação à distinção entre as situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação, em situação de "**Emergência**", na escoreita lição Hely Lopes Meirelles, é assim delineada:

"A **emergência** caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade." (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253.)

Dessa maneira, o procedimento a ser observado é o de **dispensa de licitação**, com fundamento no **art. 24. IV da Lei nº 8.666/93.**

No caso em tela, existe uma necessidade enorme de dispor sobre medidas de prevenção e enfretamento ao COVID-19, com o fim de resguardar a saúde da coletividade.

Trata-se de um caso que está dentro do rol de hipóteses para a dispensa de licitação, conforme preceitua o art. 24 e o seu inciso segundo da Lei 8.666, de 1993, que determina:

***"Art. 24. É dispensável a licitação:  
IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa***



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



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

Da análise da situação fática, vislumbra-se a possibilidade de contratação direta de serviços e aquisições de bens para atendimento da demanda, contudo, a dispensa em análise é do tipo “**temporária**”, ou seja, somente pode ser invocada enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional e nacional decorrente da corona vírus.

Cumprе ressaltar que diante da situação de emergência e extrema urgência, a Lei procurou abarcar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, não se confundindo de forma alguma com as contratações emergenciais típicas.

**Ressalta-se que, como demonstra Mariense Escobar: “a situação emergencial ensejadora da dispensa é aquela que resulta do imprevisível, e não da inércia administrativa.” (Licitação, Teoria e Prática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1993, p.72).**

### **3.3 - Das regras do procedimento de dispensa de licitação:**

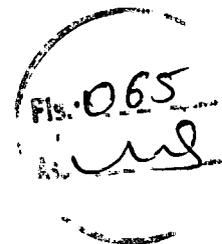
Verifica-se que a Lei nº 13.979, de 2020, não exceuiu a aplicação do art. 26 do procedimento de contratação por dispensa de licitação para o enfrentamento da emergência em decorrência do coronavírus disposto na Lei 8.666/93. Assim, também devem ser observadas as disposições do art. 26 da Lei Geral de 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:



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



- 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 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.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00

066  
WSP

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.

Compulsando os autos encaminhados a esse órgão de assessoramento jurídico, verificamos que constam: a) Solicitação de Despesa b) Termo de Referência; c) pesquisa de preço de mercado; d) Declaração de Disponibilidade Orçamentária – DDO; e) Autorização do Ordenador de Despesa.

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

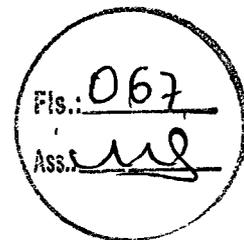
Declaração do objeto	CONSTA
Fundamentação simplificada da contratação	CONSTA
Descrição resumida da solução apresentada	CONSTA
Requisitos da contratação	CONSTA
Critérios de medição e pagamento	CONSTA
Estimativa dos preços	CONSTA
Adequação orçamentária	CONSTA

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, razão pela qual o processo atende os requisitos da legislação.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPURUS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: Nº. 06.116.461/0001-00



Como já dito, área competente carrou ao processo a Declaração de Disponibilidade Orçamentária.

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 § 2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020.

### DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, esta Procuradoria Jurídica, salvo melhor juízo, posiciona-se no sentido de atestar a **regularidade jurídica dos autos**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse órgão de assessoramento jurídico.

Recomenda-se por fim, que seja feita a ratificação pela autoridade superior e as consequentes publicações no órgão da imprensa oficial e no sítio eletrônico oficial da entidade contratante, observadas as exigências do § 2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020.

Por fim, concluída a análise, encaminhem-se os autos à Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Anapurus/MA, 04 de Agosto de 2020.

Elias Gomes de Moura Neto  
Assessor Jurídico