

**MANUAL DE ORIENTAÇÃO
PARA AQUISIÇÃO DE BENS
E SERVIÇOS DESTINADOS
AO ENFRENTAMENTO E COMBATE
À SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA
EM SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE
DA PANDEMIA
DO NOVO CORONAVÍRUS**



**Prefeitura de
Fortaleza**

Controladoria e Ouvidoria
Geral do Município



Luciana Mendes Lobo

Secretária Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral do
Município

Ricardo Luiz Andrade Lopes

Secretário Executivo

Juliana de Souza Aranha Brauner

Coordenadora de Controladoria

Lilian Castelo Campos

Analista de Planejamento e Gestão
Gerente da Célula de Gestão de Regularidade

Renata Rodrigues Ximenes

Analista de Planejamento e Gestão
Coordenadora da Assessoria Jurídica

I. INTRODUÇÃO

Considerando que o avanço da COVID-19 é uma realidade a ser enfrentada por toda sociedade, a Organização Mundial da Saúde, em 12 de março de 2020, declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Com isso, os governos federal, estadual, distrital e municipal 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 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, responsável pelo surto de 2019. A lei em questão, por sua vez, já sofreu alterações pelas Medidas Provisórias nº 926, 927, 928 e 951.

Nesse contexto, o Governo do Estado do Ceará publicou o Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020, que determinou situação de emergência em saúde no âmbito estadual. Por sua vez, o município de Fortaleza publicou o Decreto Municipal nº 14.611, de 17 de março de 2020, que decreta situação de emergência em saúde, dispondo sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus, no âmbito do município.

No tocante aos procedimentos excepcionais de contratação pública no período de emergência em saúde, a Prefeitura de Fortaleza editou e publicou a Lei Municipal nº 10.995, de 31 de março de 2020.

Sendo assim, o presente Manual tem por objetivo orientar os gestores municipais à correta instrução dos processos administrativos de aquisições emergenciais e contratações para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19) e fornecer diretrizes básicas acerca das boas práticas na instrução desses processos, com o propósito de despertar os gestores para a sua importância. Contudo, este é simplesmente um ponto de referência, não esgotando a questão, nem afastando, inclusive, a atribuição institucional da Procuradoria Geral do Município de dirimir eventuais questionamentos jurídicos pertinentes.

2. A LEI Nº 13.979/2020

A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, é diploma específico e destinado ao enfrentamento de uma situação temporária e excepcional. Sua aplicação ocorre nas circunstâncias extraordinárias destinadas ao combate ao novo 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.

Enfatizando a necessidade de atender às demandas de combate, à transmissibilidade do coronavírus, assim como aos efeitos da doença COVID-19, o referido diploma legal simplificou e otimizou consideravelmente o procedimento de contratação, afastando, total ou parcialmente, a aplicação de alguns institutos exigidos pelo regime geral de contratação pública, previstos na Lei nº 8.666, de 1993.

O referido diploma legal normatizou os procedimentos de contratação por dispensa de licitação para enfrentamento da COVID-19, a dispensa por emergência em Sistema de Registro de Preços e, por

fim, a licitação na modalidade pregão de forma simplificada. Cada uma dessas espécies de contratação apresenta procedimentos e características diversas, que são evidenciadas a seguir.

Apresenta-se ainda em anexo checklists para cada uma das espécies de contratação mencionadas, indicando os atos procedimentais a serem observados para orientar a verificação e análise das formalidades legais, pelas equipes dos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

3. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19

O substrato da hipótese de dispensa de licitação em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus é o Artigo 4º e seguintes da Lei Federal nº 13.979/2020. Trata-se de hipótese autônoma e diversa das previstas no Artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

Desta maneira, sendo norma específica para contratações decorrentes do coronavírus, e de vigência transitória, no aspecto procedimental, deve-se recorrer à Lei nº 8.666/93 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 combater a situação de emergência em saúde pública causada pela COVID-19, previstos na Lei nº 13.979, de 2020. O referido posicionamento é trazido também no Parecer Referencial nº 01/2020 – PA, da Procuradoria Geral do Município.

Esse também é o entendimento da Advocacia Geral da União, reproduzido no Parecer nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, in verbis: "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. A dispensa tratada pela nova 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."

A seguir, serão abordados os requisitos específicos e excepcionais que deverão ser atendidos para conferir regularidade ao procedimento.

3.1. ESPECIFICIDADES DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

3.1.1. TIPOS DE AQUISIÇÃO

Prevê o Artigo 4º da Lei 13.979:

"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."

Assim, ressalta-se que a dispensa de licitação fundamentada na Lei nº 13.979/2020 cabe apenas à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento à COVID-19. Qualquer outra emergência que não tenha relação direta ao enfrentamento do coronavírus deve seguir o rito da Lei nº 8.666/93. Para tanto, é fundamental demonstrar que a contratação direta fundamentada na Lei nº 13.979/2020 é direcionada ao combate à pandemia, conforme observa-se no tópico seguinte.

3.1.2. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A AQUISIÇÃO E A COVID-19

Deve haver nexo causal (relação) entre o que se pretende comprar e a necessidade pública de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus. Ou seja, não é admitida a aquisição emergencial de bens, serviços e insumos para finalidades diversas da prevista na nova legislação de enfrentamento, devendo ser demonstrada a compatibilidade da contratação com situação de emergência de saúde pública.



A demonstração do nexo causal deve ser materializada por evidências tais como relatórios, imagens, notícias, pareceres técnicos, dentre outros.

3.1.3. TEMPORARIEDADE

Com base na Lei nº 13.979/2020, somente é permitida a aquisição emergencial de bens, serviços e insumos enquanto perdurar o estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional proveniente do novo coronavírus (COVID-19), declarado pelo Ministro da Saúde por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, e pelo Decreto Municipal nº 14.611, de 17 de março de 2020.

3.1.4. PUBLICIDADE

Conforme prevê o § 2º, do Artigo 4º da Lei 13.979, todas as contratações ou aquisições voltadas ao enfrentamento da COVID-19 deverão ser disponibilizadas em site oficial específico, contendo: 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.



A Prefeitura Municipal de Fortaleza está disponibilizando seus contratos relacionados ao enfrentamento do novo coronavírus no Portal da Transparência, através do link: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/despesa/contratosCovid19>.

3.1.5. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO COM EMPRESA INIDÔNEA

Diante da atual circunstância, é permitida a contratação de empresas inidôneas ou impedidas de licitar com o poder público, devendo ser expressamente comprovado que esta empresa é a única fornecedora de bens, serviços ou insumos necessários ao combate à pandemia, tendo como fundamento legal permissivo o artigo 4º, §3º, da Lei nº 13.979/20, que admite essa possibilidade.

3.1.6. POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DE BENS USADOS

Segundo o artigo 4º-A, da Lei nº 13.979/2020, incluído através da MP nº926/2020, a contratação de serviços e a aquisição de bens não se restringe a bens novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem.



No caso de aquisição de bens e da contratação de serviços usados deve-se apresentar fundamentação robusta que justifique a impossibilidade de aquisição de um bem novo.

3.1.7. PRESUNÇÃO LEGAL DO ATENDIMENTO DAS CONDIÇÕES PARA A DISPENSA DE LICITAÇÃO

O art.4º-B na Lei nº 13.979/2020 traz um rol de presunções legais, que deverão ser observadas nos procedimentos de dispensa de licitação, quais sejam:

- Ocorrência de situação de emergência.
- Necessidade de pronto atendimento da situação de emergência.
- Existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.
- Limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Sendo assim, desde que a contratação via dispensa seja para o enfrentamento da COVID- 19, resta configurada a presunção legal das condições que autorizam a dispensa, sendo desnecessária qualquer providência para a comprovação da situação.

3.1.8. INEXIGÊNCIA DE ESTUDOS PRELIMINARES

O disposto no Artigo 4º - C, da Lei nº 13.979/2020, expressamente dispensou a elaboração de estudos preliminares quando a contratação tratar de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme prevê a Lei nº 10.520/02.



Nesse caso, deve ser exposto no termo de referência que o objeto/bem é de natureza comum, a fim de justificar a desnecessidade de elaboração do prévio estudo.

3.1.9. TERMO DE REFERÊNCIA E PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADOS

Segundo dispõe o artigo 4ºE, §1º, da Lei nº 13.979/2020, o Termo de Referência ou Projeto Básico pode ser desenvolvido de forma simplificada, devendo conter os elementos evidenciados abaixo:

I - Declaração do objeto – o objeto da contratação emergencial deve trazer as especificações técnicas necessárias à completa execução do serviço ou entrega do objeto, como as características relevantes do produto/serviço, necessárias para garantir funcionalidade, qualidade e durabilidade; matéria-prima, acabamentos, processos de fabricação, instalação, manutenção, montagem, dimensões etc. Deve-se incluir na descrição do objeto a menção à Lei 13.979/2020, preferencialmente com a expressão “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”.

II - Fundamentação simplificada da contratação - necessidade de demonstrar claramente o fundamento da contratação, mesmo que de forma sucinta.

III - Descrição resumida da solução apresentada - detalhamento, de forma simples, do tipo de solução escolhida pela equipe de planejamento da contratação. A solução deve decorrer de um diagnóstico da medida mais adequada, entre outras previamente analisadas e prospectadas no mercado, para atender à necessidade vinculada ao enfrentamento da COVID-19. Havendo mais de uma solução de mercado para a demanda existente, deve-se elaborar justificativa resumida, considerando critérios econômicos, técnicos, operacionais, sociais, ambientais ou outros relacionados à emergência.

IV - Requisitos da contratação - condições indispensáveis que a solução contratada deve ter para atender à necessidade de contratação, incluindo padrões mínimos de qualidade para possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa.

V - Critérios de medição e pagamento

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

portal de compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

VII – Adequação orçamentária.



Para as especificações técnicas do objeto cabe avaliar a necessidade, a adequação e a proporcionalidade na descrição do item para a completa execução do objeto a ser contratado, sem direcionamento e restrição indevidas. **Restrições** apenas são permitidas se houver **ampla justificativa técnica** no processo que demonstre que o objeto não é o que melhor atende à demanda.

A Lei nº 13.979/2020 prevê ainda hipótese excepcionalíssima de dispensa da estimativa de preços, exigindo justificativa da autoridade competente. Na justificativa, o gestor deverá demonstrar todas as medidas que foram tomadas para a obtenção do preço, bem como a razão pela qual não foi possível estimá-lo (§2º, Art. 4º-E).

A Administração Pública poderá adquirir bens e serviços por preço acima do praticado no mercado, desde que devidamente justificado pela autoridade competente. Na pesquisa de preço, o Gestor deverá buscar o maior número de cotações, contudo, no caso de impossibilidade, a Lei nº 13.979/2020 permite que a contratação possa prosseguir com apenas uma cotação, sempre devidamente justificado pela autoridade competente (§3º, Art. 4º-E).

3.1.I0. GERENCIAMENTO DE RISCOS

É essencial nas contratações diretas, em especial nas emergenciais, promover o gerenciamento de risco dos procedimentos, cabendo indicar os eventos que podem vir a ocorrer durante a execução do objeto e causar algum impacto sobre a consecução dos objetivos do contrato, estabelecendo as medidas para evitar, transferir, mitigar ou aceitar os riscos.

O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

- I. *Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação.*
- II. *Avaliação dos riscos identificados, consistindo na mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco.*
- III. *Tratamento dos riscos considerados inaceitáveis, por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências.*

IV. *Para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem.*

V. *Definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.*



Ante o cenário de excepcionalidade das medidas administrativas a serem adotadas pelos gestores nas contratações públicas, o art. 4º-D da Lei nº 13.979/2020, limita o gerenciamento de risco do contrato à fase de execução contratual.

3.1.II. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

O Art.4º-F prevê hipótese de, no caso excepcional de restrição de opções de mercado para contratar, após justificativa da autoridade competente, autoriza-se a **dispensa da exigência de provas de regularidade fiscal ou trabalhista e outros requisitos de habilitação**.

Veda-se, contudo, a dispensa de exigência de comprovação de regularidade relativa à seguridade social e demonstração de atendimento à proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.



Caso se enquadre nessa medida de exceção, deve-se justificar, mediante exposição da situação fática pela área técnica e elementos comprobatórios, a tentativa e a impossibilidade de se realizar a contratação com empresas regulares.

3.1.I2. PRAZO DE EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

Os contratos celebrados com fundamento na nova legislação poderão ter duração de até seis meses, sendo viável a prorrogação sucessiva (a norma não fixa limites), no caso de permanência da situação de emergência em saúde pública, por lapso superior ao inicialmente estabelecido.

Observe o intuito sutil, mas expresso e inequívoco, da lei em diferenciar a forma da contagem e estabelecimento do prazo, a fim de diferenciá-lo ao do art.24, IV, da Lei nº8.666/1993, sendo um mencionado em meses e o outro em dias, já no sentido de demonstrar a distinção dos casos.

3.1.13. ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES

Segundo o art. 4º-I da Lei nº 13.979/2020, para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos no referido diploma legal, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até 50% do valor inicial atualizado do contrato. Trata-se de norma especial, a qual derroga a disposição do artigo 65 da Lei 8.666/93.

3.2. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP

A Medida Provisória nº 951/2020 acrescentou novos dispositivos à Lei nº 13.979/2020, facilitando ainda mais as contratações, inovando e autorizando o uso do Sistema de Registro de Preços através de dispensa de licitação para a aquisição de bens destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19). Até então, o SRP só era permitido para as licitações realizadas na modalidade concorrência ou pregão.

A referida MP permitiu ainda a aplicação do regulamento federal sobre o registro de preços aos entes federativos que não possuem regulamento específico.

Na prática, a alteração, encampada pela Medida Provisória nº 951/2020, veio otimizar as compras públicas, simplificando o procedimento, diminuindo os prazos para manifestação do interesse em participar do Sistema de Registro de Preços, entre 2 (dois) a 4 (quatro) dias úteis, facilitando e permitindo, assim, que um único processo de despesa seja instaurado para atender às necessidades comuns de mais de um órgão ou entidade.

Reiteramos que a utilização do procedimento do Sistema de Registro de Preços através de dispensa de licitação destina-se exclusivamente para as aquisições voltadas ao enfrentamento da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus (COVID-19).



Quando da utilização do Sistema de Registro de Preços por dispensa, cabe evidenciar justificativa apresentando a vantajosidade do SRP.

3.3. PREGÃO SIMPLIFICADO – LEI 13.979/20

Podem existir casos em que haja a necessidade da contratação para o enfrentamento da emergência relacionada ao COVID-19, mas que não seja uma situação de urgência. Nesses casos, o gestor pode se valer da realização de licitação, na modalidade pregão, havendo previsão no art. 4º-G da Lei nº 13.979/2020, com as seguintes especificidades:

- » **Redução pela metade dos prazos de tramitação do certame (quando o prazo original for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente).**
- » **Ausência de efeito suspensivo dos recursos.**
- » **Dispensa de audiência pública.**



Prazos para tramitação do pregão para os casos relacionados ao enfrentamento da COVID-19:

- **Divulgação do edital: 4 dias úteis.**
- **Impugnação e esclarecimentos: 1 dia útil.**
- **Resposta aos esclarecimentos: 1 dia útil.**
- **Regularização de habilitação por ME/EPP: 2d. úteis + 2d. úteis.**

Tais especificidades caracterizam-se como solução encontrada pela lei para o atendimento da necessidade em prazo célere, respeitado o procedimento competitivo do Pregão, que neste caso recebeu a denominação de Pregão Express.



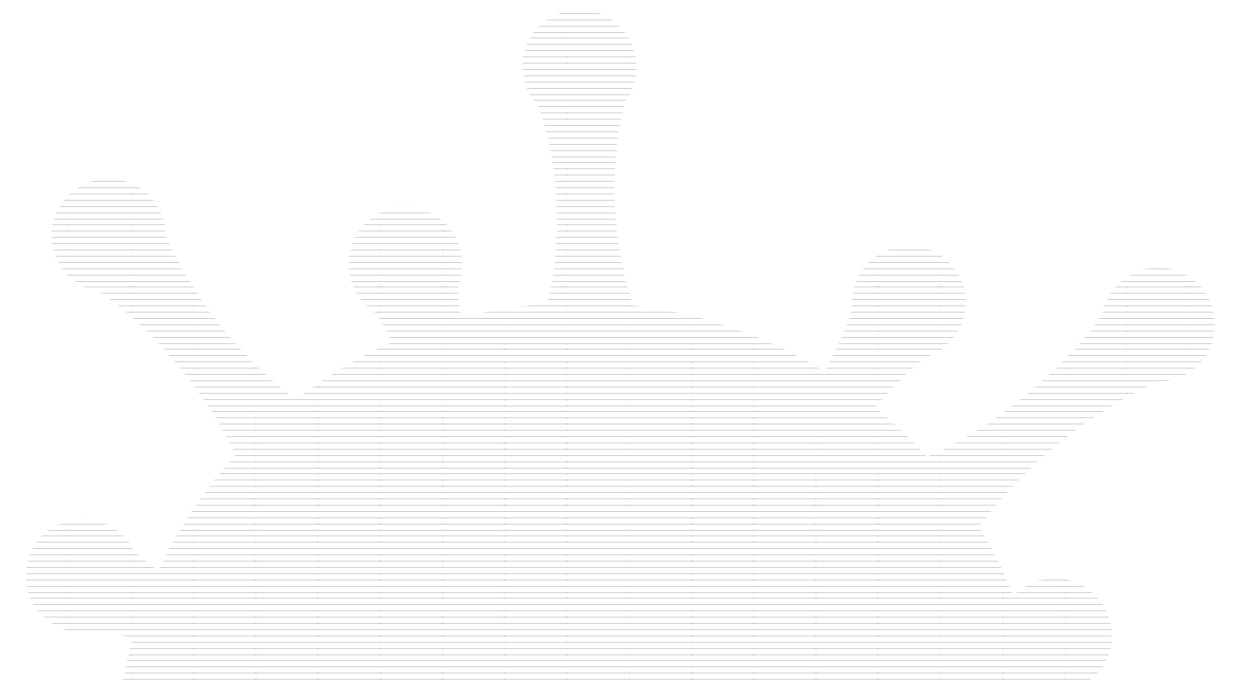
SESSÃO PÚBLICA DO PREGÃO

ID	ITEM	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA	EVIDÊNCIAS	RESPONSÁVEL	AUTORIDADE	CONSULTADO	INFORMADO
1	Provedor eletrônico								
2	Esclarecimentos e impugnações								
3	Sessão pública e etapa de lances								
	Análise da proposta								
	Justificativa para valores superiores à estimativa								
	Análise dos documentos exigidos:								
	RG, CPF								
	Contrato social consolidado ou estatuto social com ata de eleição e posse da atual diretoria								
	Qualificação técnica								
	Qualificação econômica								
	Regularidade Fiscal								
	Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND)								
	FGTS								
	Estadual								
	Municipal								
	Regularidade Trabalhista								
	Justificativa de dispensa de documentação								
	Consultas Públicas								
	CEIS								
	CNEP								
	CEPIM								
	Comprovação de única fornecedora (inidônea, suspensa)								
4	Declaração do vencedor e fase recursal								
5	Adjudicação e homologação da Autoridade Competente								
6	Assinatura do contrato								
7	Publicação do extrato do contrato no DOE e no Portal da Transparência								



EXECUÇÃO CONTRATUAL

ID	ITEM	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA	EVIDÊNCIAS	RESPONSÁVEL	AUTORIDADE	CONSULTADO	INFORMADO
1	Documento de acompanhamento da execução contratual								
2	Recebimento provisório								
3	Recebimento definitivo								
4	Apresentação de documentos para pagamento								
5	Nota fiscal								
6	Pagamento								





Prefeitura de **Fortaleza**

Controladoria e Ouvidoria
Geral do Município