



**PARECER Nº:** 24/2020 — PJ/AGEFIS

**PROCESSO Nº:** P134578/2020

**ASSUNTO:** AQUISIÇÃO DE PRODUTOS PARA COMBATE AO NOVO CORONAVIRUS

**INTERESSADA:** AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA - AGEFIS

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PRODUTOS PARA COMBATE AO NOVO CORONAVIRUS (COVID-19). PANDEMIA DECRETADA PELA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). FATO NOTÓRIO E DE CONHECIMENTO PÚBLICO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL CONFIGURADA. POSSIBILIDADE JURÍDICA

Trata-se de processo administrativo cujo escopo é a contratação de empresa para aquisição de 274 (duzentos e setenta e quatro) frascos de 05 (cinco) litros de álcool gel 70% para atender as necessidades emergenciais da AGEFIS, conforme descrição dos autos do processo, por meio de dispensa emergencial de licitação, tudo de acordo com a legislação e jurisprudência administrativa pátria.

A Diretoria Administrativa Financeira - DIAFI, através de despacho de fls. 02, requereu ao Superintendente a citada contratação em caráter emergencial, bem como, posteriormente, a apreciação desta Procuradoria Jurídica a fim de verificar a possibilidade jurídica da aquisição dos citados produtos por meio de contratação direta de empresa especializada, sem o desencadeamento de um certame licitatório.

Inicialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam nos autos do processo administrativo em epígrafe, até a presente data, incumbindo a esta Procuradoria Jurídica prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade de qualquer ato de gestão praticado pela Diretoria Administrativo – Financeira.



Cumprе ressaltar que o mundo enfrenta atualmente uma pandemia causada pelo novo coronavírus, o que se faz necessária a utilização de medidas preventivas, como a utilização de álcool gel 70%, como medida de prevenção capaz de evitar e minimizar a disseminação do COVIT-19. Assim, cabendo a Agência de Fiscalização de Fortaleza a adotar medidas necessárias ao combate da referida pandemia, respeitando sempre o ordenamento jurídico e os princípios que regem o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a justificativa da aquisição de álcool gel 70% é a necessidade de evitar o contágio e a disseminação do COVIT-19, visando proteger os servidores, que se encontram prestando seus serviços diariamente.

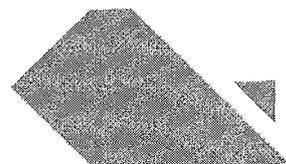
Assim, a fim de respaldar decisão superior, passa esta Procuradoria Jurídica a emitir parecer acerca da regularidade do presente procedimento.

É cediço que ao administrador público só cabe agir dentro dos estritos limites definidos pelo ordenamento jurídico, em homenagem à legalidade ampla, devendo observar, ainda, os demais princípios administrativistas para dar legitimidade às suas ações.

A Constituição Federal de 1988, no art. 37, inciso XXI, estabelece, *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 a 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*

Sendo assim, deve-se considerar dispensável a licitação nos casos de emergência ou calamidade pública. Vejamos:

Art. 24 dispensável a licitação

(...)

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

A Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, **estabelece que "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"**, conforme se infere da transcrição de seu art. 40 e 4º-B, 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



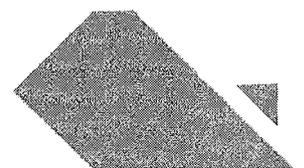
internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.  
(Redação dada pela Medida Provisória nº 926. de 2020)  
(...)

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei presumem-se atendidas as condições de: - 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: IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Outrossim, a Procuradoria Geral do Município, manifestou-se favoravelmente, através do parecer referencial nº. 01/2020, acerca da dispensa de licitação prevista na Lei nº. 13.979/2020 para aquisição de bens, serviços e insumos destinado ao enfrentamento e combate a situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus, desde que atendidos os requisitos previstos no presente parecer, *in verbis*:

“No entendimento deste subscritor, para a hipótese de dispensa emergencial prevista na Lei n. 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória nº 926/2020, aplica-se no que couber as disposições contidas no art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/93, bem como as especificidades contidas na Lei Municipal n.º 10.995, de 31 de março de 2020.

Ante o exposto, dada a grande alteração implementada pela Medida Provisória nº 926/2020 na Lei nº 13.979/2020, opinamos pela complementação do Parecer Referencial n.º 30/2020 – PA, no que com este não conflitar de modo que uma vez demonstrados o preenchimento dos requisitos acima





mencionados para adoção da presente manifestação jurídica referencial (parecer referencial) - a ser atestado expressamente pelo órgão ou entidade contratante, e atendidos todos os requisitos elencados ao longo deste parecer, entende-se possível o prosseguimento da contratação direta, sem submetê-la à apreciação desta Procuradoria, por entender restar configurada a hipótese de dispensa de licitação, fundamentada nos artigos 4º e seguintes da Lei nº 13.979/2020, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consulente.”

Aos autos foram juntadas 03 (três) propostas orçamentárias (fls.04/06) referentes aos produtos pretendidos, sendo a mais vantajosa a ofertada pela empresa **EXPRESSO DISTRIBUIDORA EIRELI**, com valor de **R\$ 21.920,00 (vinte e um mil, quinhentos e novecentos e vinte reais)**.

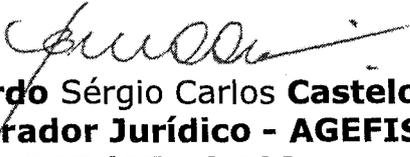
Quanto à formalização da fase interna do procedimento, examinamos as peças integrantes dos autos, até o presente momento, em que pudemos constatar que o procedimento foi instaurado pela autoridade competente; se encontra devidamente autuado, protocolado, numerado e autorizado; contém justificativa da necessidade; descrição do material a ser adquirido; justificativa da escolha do fornecedor e da contratação por meio de dispensa de licitação emergencial; comprovação da compatibilidade de valores por meio de proposta comercial; certidões negativas; aponta a rubrica orçamentária, e os demais documentos que integram os autos atendem às normas vigentes.

Assim, após análise minudente de toda a documentação constante dos autos, como acima explicitamos, não pode ser outro o posicionamento desta Procuradoria Jurídica, a não ser o de opinar favoravelmente à aprovação do processo de dispensa de licitação emergencial, tendo em vista a ocorrência de situação de emergência em todo o país, inclusive, no município de Fortaleza.



Ressalte-se, contudo, que, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, o presente parecer é peça meramente opinativa, não vinculando a autoridade consulente.

Submete-se à autoridade competente, para conhecimento providências.  
Fortaleza, 30 de abril de 2020.

  
**Eduardo Sérgio Carlos Castelo**  
**Procurador Jurídico - AGEFIS**  
**OAB/CE 14.402**

R.H.

De acordo.

Fortaleza/CE, 05/05/2020.



**Júlio Santos**  
*Superintendente*



## **PARECER REFERENCIAL Nº 01/2020 - PA**

**ASSUNTO:** Dispensa de licitação prevista na Lei 13.979/2020 para aquisição de bens, serviços e insumos destinado ao enfrentamento e combate a situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19).

**EMENTA:** PARECER REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE BENS, SERVIÇOS E INSUMOS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVIRUS (COVID-19). LEI FEDERAL N.º 13.979/2020. ALTERAÇÃO MEDIDA PROVISÓRIA N.º 926/2020. ESPECIALIDADE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL CONFIGURADA. PRESUNÇÃO JURIS TANTUM. POSSIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO DOS DEMAIS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 4º E SEQUINTE DA LEI FEDERAL 13.979/2020. DECRETOS N.º 14.611/2020 E Nº 14.620/2020.

Exmo. Sr. Procurador Geral do Município,

Em 19.03.2020, foi-nos encaminhado solicitação para elaboração de parecer jurídico a fim de tratar acerca das orientações e diretrizes legais a serem observadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal quando da formalização dos procedimentos de contratação direta, por dispensa de licitação, para aquisição de bens e serviços destinados ao combate e enfrentamento da pandemia da doença do coronavírus (COVID-19), conforme previsão estampada no Decreto Municipal n.º 14.611/2020, em especial o disposto no inciso VI do art. 2º deste normativo e do art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93.

Em 20/03/2020, à luz da legislação retro citada, foi elaborado o Parecer n.º 30/2020-PA de caráter referencial, aprovado na íntegra pelo Sr. Procurador Geral do Município, externando as balizas e as recomendações legais a serem seguidas por parte dos órgãos e entidades públicas municipais para uma atuação ágil, correta e adequada aos parâmetros legais vigentes dispensando, todavia, a análise

individualizada dos procedimentos por esta casa desde que devidamente atestado pelo gestor **que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada** por esta Procuradoria.

No entanto, após a aprovação e divulgação do referido parecer foi publicada, no Diário Oficial da União de 20.3.2020 - Edição Extra – G, a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, que promoveu várias alterações na Lei Federal 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 coronavírus (COVID-19), dentre elas, a criação de regras específicas para otimizar e acelerar os procedimentos de contratação pública para o enfrentamento do COVID-19.

Assim, diante do cenário em questão, nova solicitação foi encaminhada a este subscritor para emissão de manifestação jurídica complementar, nos mesmos moldes da anterior, desta feita, à luz da Lei nº 13.979, sobretudo, em razão das modificações implementadas pela MP n.º 926/2020.

Este é o relatório. Passo a emissão do presente opinativo.

**DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE PARECER REFERENCIAL AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO COVID-19**

Inicialmente, cumpre registrar que a autorização para emissão de parecer referencial dispensando o envio de processos individuais a esta Procuradoria para análise de casos concretos de contratação direta, por dispensa de licitação, para o atendimento das necessidades públicas de combate e enfrentamento a Pandemia do COVID-19, encontra-se expressamente prevista no §3º do art. 2º do Decreto Municipal 14.611, de 17 de Março de 2020, com redação incluída pelo Decreto nº 14.620, de 20 de março de 2020, que assim estabeleceu:

**DECRETO 14.611**

(...)

Art. 2º (...)

(...)

*§3º Nos processos referentes às contratações a que se refere o §2º deste artigo, poderá ser juntado aos respectivos autos o Parecer Referencial exarado pela Procuradoria Geral do Município, desde que a área técnica do órgão ou entidade contratante ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos daquela peça opinativa, observando-se as*



*demais condições elencadas art. 1º do Decreto nº 13.659, de 21 de setembro de 2015 e aplicando-se o disposto no art. 2º, caput, do mesmo Decreto nº 13.659, de 2015.*

Conforme abordado em manifestação jurídica elaborada anteriormente<sup>1</sup> sobre esta questão, estamos diante de uma crise mundial sem precedentes na história da humanidade que impõe as autoridades públicas agilidade na adoção de medidas urgentes e necessárias de combate e enfrentamento a situação de emergência em saúde causada pela pandemia do vírus COVID-19, respeitando sempre o ordenamento jurídico e os princípios que regem o Estado Democrático de Direito.

Diariamente vem sendo observado através da divulgação de boletins e registros oficiais o aumento de casos confirmados no Estado do Ceará e, especificamente, na cidade de Fortaleza de pessoas infectadas pelo COVID-19 exigindo, pois, das autoridades públicas locais o emprego de medidas concretas, rápidas e eficazes de combate e contenção a infecção do referido surto infeccioso.

Consciente da gravidade desta situação e da importância da adoção de medidas dessa espécie, o Município de Fortaleza seguindo a mesma linha de providências empregadas pela União e pelo Estado do Ceará editou o Decreto n. 14.611, de 17 de março de 2020, decretando estado de emergência em saúde e estabelecendo um conjunto de medidas e ações a serem empregadas pelos órgãos da administração pública municipal para o combate a pandemia do COVID-19, dentre estas, a possibilidade da emissão de parecer referencial pela Procuradoria Geral do Município a fim de conferir maior celeridade e rapidez as contratações públicas decorrentes desta situação excepcional.

Portanto, no caso em questão, a emissão da presente manifestação reveste-se de extrema importância e necessária na medida em que diante da instauração de um grande volume de processos pelos órgãos envolvidos com matérias idênticas e recorrentes (contratação direta para aquisição de bens e serviços emergenciais de saúde) e da atual situação de emergência em saúde pública decorrente do COVID19, declarada oficialmente nos níveis federal, estadual e municipal, a tramitação célere dos procedimentos de contratação para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia é medida que se impõe como obrigatória sob pena de ocorrência de graves prejuízos à saúde pública que poderão resultar em última instância num expressivo número de mortes.

<sup>1</sup> Parecer Jurídico nº 30/2020-PA

Assim, a aplicação deste Parecer Referencial com a dispensa do envio de processos individuais para análise por parte desta casa fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica do órgão ou entidade interessada, acerca do atendimento aos requisitos a diante expostos e da demonstração de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial ora apresentada.

**DA DISPENSA EMERGENCIAL PREVISTA NA LEI Nº 13.979/2020, ALTERADA  
PELA MP N.º 926/2020**

Em virtude do avanço mundial da transmissão da doença causado pelo Novo Coronavírus foi aprovado, em 06 de Fevereiro de 2020, pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 23/2020, que resultou na promulgação e sanção pelo Presidente da República da Lei 13.979, que dispõe sobre as medidas que deverão ser adotadas pela Administração Pública para o enfrentamento e o combate a proliferação e disseminação da pandemia do COVID-19.

Buscando conferir maior rapidez e celeridade as contratações destinadas ao atendimento das demandas urgentes decorrentes da emergência de saúde pública em decorrência do coronavírus, a União, no exercício de sua competência<sup>2</sup> para legislar em matéria de normas gerais de licitação e contratos públicos, estabeleceu regras específicas e excepcionais para as contratações públicas, dentre estas, a criação de nova hipótese de dispensa de licitação emergencial, de caráter específica e temporária.

*Art. 4º. Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde 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.*

Não obstante todo o esforço empregado na aprovação do referido normativo, após poucos meses de vigência da referida norma e diante do avanço do surto do COVID-19 no país e no mundo, foi editada a Medida Provisória 926

<sup>2</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;



modificando vários dispositivos da sobredita lei no afã de conferir ainda mais agilidade e rapidez aos processos de contratação pública, seja este, por dispensa de licitação ou por meio de Pregão, 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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§1º. A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.*

*§2º. Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.*

*§3º. Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o **caput** do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

*(...)*

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

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

A partir da leitura dos dispositivos acima, observa-se que a previsão de contratação direta por dispensa de licitação foi criada única e exclusivamente para o

atendimento de uma situação excepcional, de forma temporária e com a finalidade específica de combater a situação de emergência em saúde pública causada pela COVID-19.

A exposição de motivos da MP 926/2020 é clara ao afirmar que as alterações incorporadas à sobredita objetivam desburocratizar e flexibilizar as regras atualmente previstas na Lei 8.666/93, sobretudo, àquelas aplicadas a dispensa de licitação tendo por finalidade conferir maior agilidade as contratações destinadas ao atendimento da situação de emergência em saúde pública decorrente do COVID-19.

Sabe-se que, como regra, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, a norma constitucional ressalvou algumas hipóteses, previstas pela legislação infraconstitucional, isentando a Administração Pública do procedimento licitatório. São os casos de licitação dispensada, dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos diversos insertos nos arts. 17, 24 e 25, respectivamente, da Lei nº 8.666/93.

A criação de hipótese legal de dispensa de licitação em legislação esparsa, ou seja, fora do rol taxativo previsto no art. 24 da Lei 8.666/93 não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro, pelo contrário, encontra pleno respaldo na própria Constituição Federal quando esta prevê no inciso XXI do art. 37 que, "**ressalvados os casos especificados na legislação** (grifo nosso), as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública.

Corroborando o entendimento acima, importante trazer à colação os ensinamentos do renomado jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes quando assim leciona, *in verbis*:

*"No art. 24 da Lei nº 8.666/93, com a redação alterada pela Lei nº 8.883/94, foram estabelecidas originariamente vinte hipóteses em que é dispensável a licitação. A Lei nº 9.648/98 acresceu mais quatro. Posteriormente, novas leis vêm ampliando esse já extenso rol de novas hipóteses.*

*(...)*

*Há possibilidade de adventícias legislações esparsas inovarem o tema, reconhecendo outros casos de dispensa de licitação, como ocorreu com a Lei nº 8.880/94, (...) autorizando a contratação de institutos de pesquisas sem licitação. O que mais se evidencia no estudo da dispensa de licitação é a falta de sistematização, o casuísmo, com que tem procedido o legislador. Incisos com má*



*redação foram inseridos no art. 24 muitas vezes para regularizar a contratação considerada irregular pelo TCU.*

Assim, fixado o entendimento acerca da validade da referida norma, fruto do exercício das competências da União insculpidas no art. 22, XXVII e 37, inciso XXI da CF/88, passemos à análise do regramento legal especializado estabelecido pela Lei 13.979/2020, com as alterações pela MP 926, para as contratações públicas, em especial, por dispensa emergencial de licitação para o enfrentamento da situação excepcional de que ora se trata.

Segundo entendimento exarado pela AGU em parecer<sup>3</sup> jurídico exarado sobre a matéria, a Lei 13.979/2020 “(...) 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 8.666/93 (...) não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária. (...) devendo ser tratadas de forma independente.”

Assim, tratando-se de hipótese autônoma e diversa da prevista na Lei 8.666/93, a regularidade do procedimento de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos com base na Lei 13.979/2020, exige o atendimento por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública de requisitos específicos e excepcionais, os quais passarão a ser abordados a seguir:

**1. Necessidade de pertinência ou vinculação do objeto da contratação com o atendimento da emergência.** Há necessidade de que exista nexos ou vínculo de pertinência entre o objeto da contratação e a satisfação das necessidades públicas de enfrentamento a situação de emergência causada pela pandemia do Coronavírus.

Conforme já abordados por estudiosos da área a vinculação de que ora se trata poderá ocorrer de forma direta ou indireta uma vez que haverá situações em que o objeto da contratação não estará relacionado diretamente em si as questões sanitárias de combate à pandemia, mas sim, indiretamente, em razão de ações e medidas a serem adotadas pela Administração que em sua finalidade destinam-se ao enfrentamento e eliminação da doença provocada pelo COVID19.

<sup>3</sup> Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU

Como prova, a referida norma admite como possível a contratação serviços de engenharia, estando excluídos, os relacionados as obras ainda que destinados ao enfretamento do COVID-19.

Portanto, o atendimento desse requisito é medida necessária e imprescindível que deverá ser demonstrado pelo gestor de modo que os bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos de saúde a serem adquiridos tenham por finalidade e destinação o combate e o enfretamento da situação de emergência de saúde pública decorrente da Pandemia do Covid-19, não se admitindo juridicamente possível, com base neste fundamento legal, a aquisição emergencial de bens, serviços e insumos para a finalidade diversa da estabelecida no referido diploma.

Ainda neste tópico cabe ressaltar que o §2º do Decreto Municipal n.º 14.611, de 17 de março de 2020, prevê que as *“Aquisições de bens e serviços emergenciais para atender as medidas de enfretamento à COVID-19, **poderão** ser realizadas pela Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), Secretaria Municipal de Educação (SME), Instituto Dr. José Frota (IJF), a Secretaria Municipal de Governo (SEGOV) e a Secretaria Municipal da Gestão Regional (SEGER) (...)”*. (grifo nosso)

Apesar dispositivo expressamente atribuir em âmbito local os legitimados para a adoção de medidas de combate e enfretamento à Pandemia do COVID-19, este subscritor entende que tal previsão não exclui a possibilidade de outros órgãos e entidades municipais possam também contratar com base na Lei 13.979/2020, desde que demonstrem o atendimento ao regramento legal específico da Lei 13.979/2020.

**Temporiedade da contratação.** A contratação somente poderá ser realizada enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, ou seja, uma vez cessada ou encerrada a situação emergência por ato do Ministro da Saúde, conforme previsto no §2º do art. 1º do citado diploma, não se revela possível a realização de dispensa de licitação com este fundamento.

Ainda acerca do caráter temporário da contratação a referida lei previu no art. 4º-G regra específica de duração dos contratos ao dispor acerca da possibilidade de prorrogação do prazo de vigência dos contratos por período superior a seis meses desde que comprovado que ainda subsiste a necessidade de enfretamento da pandemia do COVID-19.



2. **Ampla divulgação e publicidade.** Sem prejuízo da publicação na imprensa oficial, as contratações com fulcro neste diploma deverão ser 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.

3. **Contratação de fornecedor penalizado.** Diante da excepcionalidade da situação e **desde que devidamente demonstrado de modo inequívoco nos autos a existência de um único fornecedor capaz de fornecer determinado bem ou serviço**, poderá ser contratado sujeitos que tenham sofrido penalidade aplicada pelo Poder Público, tais como inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso.

A despeito da referida regra ter sido incluído dentro do contexto de contratação direta por dispensa emergencial de licitação, esta, na verdade, reveste-se de hipótese de inexigibilidade de licitação em função da constatação e demonstração de inviabilidade de competição. É nesse sentido, o entendimento adotado pela AGU em parecer sobre a matéria.

Todavia, o que importa é que, **desde que devidamente justificado e comprovado nos autos pelo gestor que a necessidade pública pode ser atendida somente por fornecedor ainda que este tenha sofrido algum tipo de penalização previstas nas normas gerais de licitação**, é possível a contratação excepcional deste para o atendimento das necessidades públicas de enfrentamento da pandemia do COVID-19.

4. Do mesmo modo e em razão do caráter excepcional decorrente da citada lei, poderá ser admitido na contratação do objeto a entrega de equipamentos e bens usados, **desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido**.

5. **Presunção da caracterização de situação de emergência atendida.** Para as contratações por dispensa de licitação decorrentes da Lei 13.979/2020, conforme previsto no art. 4º-B, presumem-se atendidos os seguintes requisitos dispensando a necessidade de comprovação: **1)** ocorrência de situação de emergência; **2)** necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; **3)** existência de risco a segurança de 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.

**6. Desobrigação de estudos preliminares em objetos comuns.** Dentre as inovações implementadas pela MP 926/2020 na instrução dos procedimentos de contratação encontra-se a possibilidade de ser dispensado a elaboração de estudos preliminares quando a aquisição buscada tratar-se de **bens e serviços comuns**, assim entendidos aqueles, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado (definição do art. 3º, II do Decreto federal n. 10.024/2019), bem como o **gerenciamento de riscos** a que aludem os arts. 25 a 27 da citada instrução normativa somente será exigível **durante a fase de gestão do contrato.**

**7. Simplificação do TR ou Projeto Básico.** Na instrução do procedimento de dispensa admitir-se-á a elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico simplificado que deverá conter, no mínimo, os elementos constantes do art. 4º-E, §1º da Lei nº 13.979/2020, tais como: 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; e VI - estimativas dos preços.

**8. Estimativa de preço.** A MP 926/2020 previu na Lei 13.979/2020 através do inciso IV do art. 4º-E que a estimativa dos valores para a composição do preço deverá observar os parâmetros ali previstos admitindo-se, todavia, no §2º da citada norma, **de forma excepcional e mediante justificativa expressa da autoridade competente, a dispensa da realização de estimativa de preços a que alude o referido artigo.**

Neste quesito, repise-se, a dispensa da realização da estimativa de preço somente deverá ser admitida se o gestor ou autoridade competente justificar formalmente de forma **excepcional as razões pelas quais justificam o afastamento da realização da estimativa de preços nos moldes estabelecidos na presente lei.**

Ainda acerca do preço estimado da contratação, a referida lei também **autoriza que a contratação ocorra por valores superiores ao obtido inicialmente na pesquisa de preço desde que seja também devidamente justificado pela autoridade competente.**

**9. Dispensa dos requisitos de habilitação. Poderá ser admitido de forma excepcional e mediante justificativa nos autos,** caso haja restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a **dispensa da apresentação de alguns documentos relativos 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.**

O cumprimento dos pressupostos elencados acima deve ser concretizado nos autos por meio de justificativas claras e precisas elaboradas pela autoridade consultante, assessorada pelos profissionais técnicos competentes, documentos estes que, pelo caráter eminentemente técnico de suas manifestações, não têm seu mérito analisado por esta Procuradoria.

Convém ainda registrar que a validade futura da presente manifestação jurídica referencial ficará condicionada a aprovação e a conversão em lei da Medida Provisória 926/2020 pelo Congresso Nacional, podendo este opinativo ser objeto de cancelamento ou revisão em caso de alteração no texto que vier a ser eventualmente aprovado pelo Congresso Nacional.

Desta feita, uma vez comprovado e demonstrados nos autos o atendimento aos requisitos elencados neste parecer, tem-se por possível e viável juridicamente a realização de contratação direta, por dispensa de licitação, para aquisição de bens, serviços e insumos para o enfrentamento e combate a situação de emergência em saúde com fundamento na Lei 13.979/2020.

Vale destacar que a despeito da MP n. 926/2020 ter incluído inovações e regramentos específicos às contratações públicas, sejam estas por dispensa de licitação ou por pregão, com objetivo de conferir maior agilidade para as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da Pandemia do COVID-19, tal medida não autoriza o gestor público o afastamento por completo das formalidades legais aplicáveis e da observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, bem como os demais preceitos que lhe sejam aplicáveis.

Dessa forma, a agilidade e rapidez almejada pelo legislador, na medida em que relativiza e flexibiliza algumas das exigências previstas na sistemática da Lei nº 8.666/93, também impõe ao agente público o dever de agir com proporcionalidade, parcimônia e cautela na tomada de decisão acerca da melhor solução a ser adotada, bem como das medidas e ações necessárias adotadas frente a realidade e aos desafios que as atuais circunstâncias fáticas exigem deste.

Sobre a manifestação jurídica anterior recentemente exarada por esta Procuradoria (PARECER N.º 30/2020-PA), examinou-se a possibilidade da contratação direta, por dispensa de licitação emergencial, de produtos e/ou serviços

para o combate ao COVID-19 com esteio nos requisitos previstos no art. 24, IV da Lei 8.666/93, por força da incidência do inciso VI do art. 2º do Decreto Municipal n. 14.611, de 17 de março de 2020.

Na ocasião, buscou-se demonstrar a necessidade do cumprimento e demonstração por parte dos órgãos e entidades contratantes dos requisitos previstos na legislação de regência da matéria.

Ocorre que, embora tal raciocínio pudesse ser admitido por ocasião da emissão do referido opinativo, com o advento das modificações implementadas na Lei nº 13.979/2020 pela Medida Provisória nº 926/2020, passou-se a compreender que a hipótese de dispensa de licitação inserido naquele diploma normativo constitui uma modalidade específica de dispensa em relação a prevista no art. 24, IV da Lei 8.666/93, direcionada e estabelecida com o propósito único de atender a necessidade pública urgente de enfrentamento da situação excepcional de emergência em saúde decorrente do COVID-19, com regramentos próprios e específicos, cuja necessidade de atendimento já fora objeto de exaustiva abordagem neste parecer.

Com efeito, continua válido o entendimento exarado no referido opinativo de que as aquisições de bens, produtos e serviços para o enfrentamento da situação de emergência em saúde poderão ocorrer de forma emergencial também com fundamento no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93, contudo, vários requisitos e exigências legais previstas naquele diploma, os quais restaram flexibilizados por ocasião da edição da Lei 13.979/2020, alterada pela MP 926/2020, em razão da incompatibilidade com o estado excepcional pelo qual atualmente estar-se vivenciando, exigindo uma atuação rápida e célere por parte do Poder Público, deverão ser observados pelo gestor público por ocasião da formalização do respectivo procedimento de contratação direta.

No entendimento deste subscritor, para a hipótese de dispensa emergencial prevista na Lei n. 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória nº 926/2020, aplica-se no que couber as disposições contidas no art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/93, bem como as especificidades contidas na Lei Municipal n.º 10.995, de 31 de março de 2020.

Ante o exposto, dada a grande alteração implementada pela Medida Provisória nº 926/2020 na Lei nº 13.979/2020, opinamos pela complementação do Parecer Referencial n.º 30/2020 – PA, no que com este não conflitar de modo que uma vez demonstrados o preenchimento dos requisitos acima mencionados para adoção da presente manifestação jurídica referencial (parecer referencial) - a ser



atestado expressamente pelo órgão ou entidade contratante, e atendidos todos os requisitos elencados ao longo deste parecer, entende-se possível o prosseguimento da contratação direta, sem submetê-la à apreciação desta Procuradoria, por entender restar configurada a **hipótese de dispensa de licitação, fundamentada nos artigos 4º e seguintes da Lei nº 13.979/2020**, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consulente.

É o parecer, salvo melhor entendimento.

À consideração do Excelentíssimo Procurador Geral do Município.

Fortaleza/CE, 02 de abril de 2020.

JOAO PAULO DE SOUZA Assinado de forma digital por  
BARBOSA JOAO PAULO DE SOUZA BARBOSA  
NOGUEIRA:79529810300 NOGUEIRA:79529810300  
Dados: 2020.04.02 08:58:22 -03'00'  
**JOAO PAULO DE SOUZA BARBOSA NOGUEIRA**  
PROCURADOR ASSISTENTE  
OAB/CE Nº 16.970

## DESPACHO DO PROCURADOR GERAL

Assunto: Parecer Referencial n.º 01/2020 para contratação direta, por dispensa de licitação, para aquisição de bens, serviços e insumos destinado ao enfrentamento e combate a situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19).

**ACOLHO** o Parecer Referencial nº 01/2020, exarado pelo procurador Assistente, João Paulo de Souza Barbosa Nogueira, pelos seus próprios fundamentos.

Encaminhe-se para dar conhecimento da aprovação do parecer referencial a todos os órgãos e entidades da administração Municipal.

Fortaleza/CE, 02 de Abril de 2020.

José Leite Jucá Filho  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB(CE) Nº 5.214