ATO DE RECEBIMENTO E DISTRIBUIÇÃO

PROCESSO Nº 1629 / 2020

Recebi os presentes autos nesta data, contendo 994 folhas, com a inclusão desta, com Quatro (04) volumes.

Encaminho ao Sr. Procurador-Geral, Dr. San Martin Donato Roosevelt, para distribuição.

Iúna-ES, 15 de julho de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: 001629/2020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: AQUISIÇÃO DE MATERIAIS EM CARÁTER EMERGENCIAL, PARA MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE CONTÁGIO, TRANSMISSÃO EMANEJO CLÍNICO DOS CASOS DIAGNOSTICADOS DE COVID 19 - LEI FEDERAL 13979/2020 (MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO AO COVID 19) E LEI FEDERAL 8666/93 (LICITAÇÕES E CONTRATOS) –POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE BENS, SERVIÇOS E INSUMOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos sobre procedimento administrativo inaugurado pela correspondência ME.SMS/IÚNA/Nº 000267/2020, de lavra da Eminente Secretária Municipal de Saúde, Vanessa Leocádio Adami, no qual se pleiteia, por meio de procedimento administrativo de Dispensa de Licitação, fundado na Lei federal 13979/2020, a **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS EM CARÁTER EMERGENCIAL, PARA MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE CONTÁGIO, TRANSMISSÃO EMANEJO CLÍNICO DOS CASOS DIAGNOSTICADOS DE COVID 19,** conforme condições e especificações contidas no Projeto Básico de fls. 04/21.

Dos autos, constam também:

- Pedido de compras, às fls. 22/23;
- Despacho do Secretário Municipal Interino de Gestão e Planejamento, Jonildo de Castro Muzi, à fl. 24;
- Relação dos itens a serem adquiridos, às fls. 32/33;
- Novo pedido de compras, às fls. 80/81;
- Novo projeto básico, às fls. 92/119;
- Constatação mercadológica, às fls. 122/388;
- Quadro comparativo de preços simples (definitivo), às fls. 573/641;
- Quadro de arrematantes (definitivo), às fls. 643/651;
- Orçamento estimado, às fls. 653/655;
- Documentação de habilitação dos vencedores, às fls. 662/945;
- Relatório conclusivo do Setor de Compras, às fls. 947/951;

- Despacho do Chefe de compras, às fls. 955/961;
- Informação de dotação orçamentária, às fls. 963/964;
- Portaria de nomeação dos agentes fiscalizadores, à fl. 967;
- Autorização do Chefe do Executivo Municipal, à fl. 968;
- Autorização da Secretária Municipal de Saúde, à fl. 969;
- Minuta Contratual, para exame, às fls. 974/992.

Vieram os autos a esta PGM, em 993 laudas, em 4 volumes, para análise e manifestação jurídica, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal 8666/93.

Este o necessário relatório. Passo pois a opinar.

PARECER.

1. De antemão, registre-se que o exame ora realizado restringe-se exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta, excluindo-se quaisquer outros de natureza iminentemente técnica e ou econômica, pertencentes ao escopo decisório da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Procuradoria.

É preciso dizer que parte das observações expendidas por este órgão consultivo jurídico não visam vincular a Administração, mas tão somente orientá-la em suas decisões, de modo que, caso se opte por não acatá-las, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas mera assunção de risco, hipótese em que a autoridade deverá envidar esforços em motivar sua decisão.

Por fim, saliente-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem estar revestidos da necessária competência à prática dos atos administrativos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos e zelar para que tais atos tenham sido praticados por quem efetivamente detenha as respectivas atribuições.

2. O tema "contratações públicas", associa-se imediatamente às disposições contidas no art. 37, inciso XXI, de nossa Carta Maior, e, no ordenamento Infraconstitucional, à Lei Geral de Licitações e Contratos.

É princípio basilar da Administração Pública que todas as aquisições de bens e serviços sejam regularmente precedidas da mais ampla concorrência pública (*latu sensu*), preservando-se assim a isonomia e a competitividade entre os participantes, dois dos seus mais sólidos pilares.

E essa mesma legislação infraconstitucional que versa sobre situações excepcionais, para o quê, desde que devidamente caracterizadas, se prevê a possibilidade de contratação direta, seja por meio de dispensa, seja por meio de inexigibilidade da licitação, em hipóteses em que a sua realização venham revelar-se contrárias ao interesse público.

Nesse tocante, sabe-se que a Lei 8666/93, em seu art. 24, inciso IV, traz a possibilidade de dispensa de licitações para situações de emergência e calamidade pública, caracterizada a urgência no atendimento de situações que possam comprometer a segurança das pessoas.

Pode-se dizer então que este regramento, dada a sua pré-existência, seria autoaplicável à emergência de saúde pública causada pela Pandemia de COVID 19? A resposta, todavia, é NÃO!

Isso porque, a Lei 8.666/1993, é norma geral de licitações e contratos, ao passo que, para a pandemia em questão, foi criada Lei Específica para normatizar as suas ações, qual seja, a Lei Federal 13.979/2020.

Desse modo, a Lei Geral mostra-se aplicável em três circunstâncias, todas, subsidiárias, senão, vejamos:

a) Naquilo que a nova Lei não houver tratado expressamente;
b) Naquilo que com a nova lei não estiver em desconformidade; e
c) Naquilo que possuir natureza de "regra geral";

O princípio da especialidade - *Lex specialis derogat legi generali* - revela que a norma especial afasta a incidência da norma geral. A norma se diz especial quando contiver os elementos de outra (geral) e acrescentar pormenores.

3. Esgotada essa premissa, temos então que a Lei Federal 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926, de 2020, criou disciplina diferenciada de todas as já existentes. No intuito garantir celeridade e otimizar procedimentos de contratação, a Lei 13979/2020 foi criada com finalidade clara e específica: **DESBUROCRATIZAR E AGILIZAR OS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO.**

As concessões feitas no decorrer da Lei são explícitas no sentido de privilegiar o conteúdo da contratação em detrimento de sua economicidade formal. Deve-se ter em mente, portanto, que as premissas outrora aplicáveis aos conhecidos processos de dispensa, inclusive os de natureza emergencial previsto no inciso IV, do art. 24, da Lei 8666/93, quando trouxerem exigências ou restrições que não sejam estritamente previstas na novel legislação, por melhores, por mais usuais e, por mais que sejam consideradas "boas práticas", nesse momento, devem ser evitadas.

Trata-se de situação jamais vista, de emergência sem precedentes. Nesse tipo de situação não se entende razoável pautar-se por tais presunções para gerar uma burocracia adicional, uma providência a mais a ser tomada pelo gestor, dentro de um contexto normativo que busca justamente a desburocratização e a celeridade dados os valores em jogo.

Paralelamente a esse ponto, vem o alerta: A lei desburocratiza, é fato. Os órgãos de controle, de acompanhamento e de fiscalização, nem sempre, e nem tanto. Por isso, a linha que o Administrador Público tem para caminhar, é tênue. Valer-se da nova lei em seu limite, e dentro das circunstâncias impostas pelas atuais práticas de mercado, pode revelar-se uma aventura perigosa.

Nesse momento, atenção à Lei. Ainda não há jurisprudência aplicável nem tampouco doutrina sedimentando-se. O que temos é a Lei, a ser aplicada com impessoalidade, com moralidade, com publicidade, e com impessoalidade.

Nas palavras de Kate Jenkins:

> **"Muitas tentativas de reforma falham porque a reforma na administração pode ser confundida com uma alteração de política. Geralmente se conclui que a mudança nas regras é suficiente para persuadir as pessoas a agir de forma diferente. Os serviços públicos estão muito acostumados a mudanças de políticas; no entanto, usarão instintivamente velhos instrumentos para lidar com essas situações. Mudanças na administração envolvem mudanças nesses instrumentos, uma tarefa muito mais difícil, desestabilizadora e de longa gestação, se comparada com uma mudança de política, por mais complexa que seja.** (A Reforma do Serviço Público no Reino Unido in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter K; Fundação Getúlio Vargas. Reforma do estado e administração publica gerencial. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 212)

O presente caso, trata-se, com efeito, de criação de hipótese nova e temporária de dispensa de licitação, assim como novos, excepcionais e temporários, serão os instrumentos postos à disposição do Administrador.

4. Consigne-se que a presente manifestação tem o propósito de oferecer a Autoridade Pública Competente, orientação jurídica célere, tempestiva e moderadora, de forma a agilizar a **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS EM CARÁTER EMERGENCIAL, PARA MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE CONTÁGIO, TRANSMISSÃO E MANEJO CLÍNICO DOS CASOS DIAGNOSTICADOS DE COVID 19,** conforme condições e especificações contidas no Projeto Básico de fls. 04/21.

A Lei 13979/2020, estabelece:

> **Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.**
>
> **§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.**

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

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

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:

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.

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.

Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

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 conterá:

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:

a) Portal de Compras do Governo Federal;

b) pesquisa publicada em mídia especializada;

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;

d) contratações similares de outros entes públicos; ou

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e

VII - adequação orçamentária.

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

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

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.

Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

§ 1º Quando o prazo original de que trata o caput for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente.

§ 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo.

§ 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o caput

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.

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.

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

Constata-se da leitura do dispositivo, que à exceção de obras de engenharia, todos os demais bens, serviços (inclusive os de engenharia) e insumos são alcançados pela

nova lei, de modo que o objeto em questão é perfeitamente possível de ser contratado sob seu agasalho.

Pode-se então sintetizar a prescrição legal nos seguintes termos:

4.1. A dispensa de licitação fundamentada na Lei nº 13.979/2020 destina-se exclusivamente à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos que tenham por finalidade o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus;

4.2. A eficácia do dispositivo é temporária, e se limita ao período enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Assim, uma vez cessada a emergência de saúde, dado a ser aferido concretamente no contexto fático da unidade federativa que aplicaria a norma, inviável se tornará a realização de dispensa de licitação por tal fundamento, ressalvada a duração dos contratos pactuados sob a égide desta Lei, que perdurarão até o término de seu prazo de vigência, salvo hipótese de eventual rescisão, nos termos do art. 8º da Lei nº 13.979/2020;

4.3. As aquisições realizadas com base no dispositivo 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 12.527/2011, 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. Alerte-se que a presente exigência, específica para o dispositivo em comento, não dispensa a publicação dos atos administrativos realizados nos respectivos processos de aquisição, por força de outros atos normativos que assim o estabeleça.

4.4. Excepcionalmente, quando houver demonstração inequívoca da existência de um único fornecedor para determinado bem ou serviço, será admissível a contratação de empresa que esteja com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso.

4.5. Admite-se a aquisição de bens e contratação de serviços, que envolvam equipamentos usados, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

4.6. Presumem-se atendidas, nas dispensas de licitação objeto da Lei nº 13.979/2020, não havendo, assim, necessidade de comprovação:

4.6.1. Ocorrência de situação de emergência;

4.6.2. Necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

4.6.3. Existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e

4.6.4. Limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

4.7. Para a contratação dos bens e serviços em comento, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado com os elementos constantes do art. 4º-E, §1º da Lei nº 13.979/2020;

4.8. Excepcionalmente, e mediante justificativa expressa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços a que alude o art. 4º-E, VI da Lei nº 13.979/2020;

4.9. Mediante justificativa nos autos, poderá o Poder Público contratar os bens e serviços objeto da Lei por valores superiores à estimativa realizada, em razão de oscilações ocasionadas pela variação de preços.

4.10. Havendo restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, pode a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, 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.

4.11. A duração dos contratos regidos pela Lei n. 13.979/2020 limita-se a 6 meses, podendo ser o período de vigência prorrogado por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

4.12. Para os contratos regidos pela referida Lei, pode a administração pública 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.

5. À hipótese em estudo, verificam-se também presentes outras demais condicionantes gerais necessários às contratações públicas, como autorização do ordenador de despesas, levantamento de preços de mercado, elaboração do orçamento estimado, previsão orçamentária e, ainda, apresentação de documentos de habilitação do contratado que denotem sua aptidão para a execução do contrato, observando-se, quando necessário e devidamente justificado, as excepcionalidades previstas no texto legal.

6. Como dito anteriormente, a disciplina da Lei 8666/93 é aplicável de forma subsidiária, tendo caráter de normas gerais, devendo ser observado, dentre outros:

6.1. A indicação de prévia dotação orçamentária, nos termos do inciso V, do art. 55, da Lei 8666/93;

6.2. A indicação de agentes fiscalizadores, nos termos do art. 67, da Lei 8666/93, cujo nome e matrícula constarão dos autos, bem como cientifique-os do múnus público a eles conferidos;

6.3. Atente-se para a publicidade exigida pelo art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93, e àquela requerida pelo parágrafo 2º., do art. 4º, da Lei 13979/2020, como condição de eficácia à futura contratação;

6.4. Atente-se para as disposições contidas no art. 25, §2º, da Lei 8666/93, que dispõe sobre hipóteses de comprovado **SUPERFATURAMENTO**, na qual responderão solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública, o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis

6.5. Junte-se aos autos a autorização do ordenador de despesas;

7. À guisa de conclusão, registramos as seguintes recomendações, ainda que já manifestas anteriormente:

7.1. Oportunamente, formalizem-se os procedimentos em conformidade às orientações contidas na IN SCO nº 005/2012.

7.2. Promova-se a conferência de todas as cópias de documentos constantes dos autos, registrando em cada uma delas a certificação "confere com a original", devidamente autenticado pelo Gestor de Contratos;

7.3. Confira-se a todos atos praticados a mais ampla publicidade possível, mormente por meio do endereço eletrônico do Município de Iúna e nos demais meios legais exigíveis.

8. **ANTE AO EXPOSTO,** observadas as condicionantes legais aqui expostas e instruído o feito com todos os elementos elencados, não vislumbramos óbice às contratações emergenciais realizadas para atendimentos aos fins e nos limites aqui delineados.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Encaminhe-se para apreciação do Douto Procurador-Geral do Município, Dr. San Martin Donato Roosevelt.

Iúna-ES, 21 de julho de 2020.

EDER CORDEIRO DOS SANTOS

Assinado de forma digital por EDER CORDEIRO DOS SANTOS
Dados: 2020.07.21 14:05:24 -03'00'

EDER CORDEIRO DOS SANTOS
PROCURADOR MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

DESPACHO

Processo nº: 001629/2020

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde

Assunto: Aquisição de materiais em caráter emergencial, para medidas de prevenção de contágio, transmissão e manejo clínico dos casos diagnosticados de Covid-19. Lei Federal 13.979/2020 e Lei Federal 8666/93. Possibilidade de contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia Coronavírus.

Recebi os autos 1.003 laudas.

Acolho parecer às fls. 995/1.003 exarado pelo douto Procurador Municipal, Éder Cordeiro dos Santos, pelos seus próprios fundamentos.

Diligencie-se.

Iúna/ES, 21 de julho de 2020.

SAN MARTIN DONATO ROOSEVELT
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO

Rua Desembargador Epaminondas Amaral, nº 58, Centro, Iúna/ES
Caixa Postal: 07 – CEP: 29.390-000 – Telefax: (28) 3545-1322 – CNPJ: 27.167.394/0001-23