



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



PARECER DO CONTROLE INTERNO

Processo Licitatório: **Dispensa de Licitação nº 008/2020**

Processo Administrativo: **048/2020-CPL**

Interessado: **Comissão Permanente de Licitação**

Presidente: **Jairo Teixeira Tavares**

Empresa Vencedora: **HOSPITALAR DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA – CNPJ: 03.602.727/0001-37.**

Objeto: **Contratação de empresa especializada para fornecimento de teste rápido para diagnóstico do coronavírus – COVID19, devidamente aprovada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), dada a pandemia mundial causada pelo referido vírus.**

I. DA COMPETÊNCIA

A competência e finalidade do Controle Interno está prevista no art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe dentre outras competências: realização de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional relativo às atividades próprias do ente federado, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão pela execução orçamentária, financeira e patrimonial, além de avaliar seus resultados quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nos termos da Resolução Administrativa nº 11.410/TCM-PA, de 25/02/2014, além do disposto no §1º, do art. 11, das RESOLUÇÃO Nº 11.535/TCM-PA, de 01/07/2014, segundo as quais, em virtude do processo licitatório implicar em realização de despesa, resta configurada a competência desta Coordenação de Controle Interno para análise e manifestação.

II. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo licitatório na modalidade Dispensa de Licitação nº 008/2020, que tem como objeto a Contratação de empresa especializada para fornecimento de teste rápido para diagnóstico do coronavírus – COVID19, devidamente aprovada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), dada a pandemia mundial causada pelo referido vírus.

III. DA ANÁLISE DO PROCESSO

III.1. O ADVENTO DA LEI Nº 13.979/2020 E A DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO VISANDO O COMBATE AO CORONAVÍRUS.

Com o intuito de facilitar o combate ao surto do coronavírus no país, o Estado brasileiro, dentre outras medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, estabeleceu uma nova hipótese de dispensa de licitação para contratações voltadas ao enfrentamento da situação emergencial.

1/11



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



Assim fora redigido o art. 4º, caput, do referido diploma, *in verbis*:

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

Desse modo, o Legislador, compreendeu que, para enfrentamento da nova crise de saúde pública que se anunciava, inconveniente seria submeter as contratações não apenas ao regime das licitações, mas ao próprio regime de dispensa de licitação previsto na Lei nº 8.666/93, afastamento as disposições gerais, por caracterizarem-se exageradamente burocráticas e não raro contraproducentes.

Como forma de complemento à simplificação iniciada pela promulgação da Lei nº 13.979/2020, o Executivo Federal editou a Medida Provisória nº 926 em 20/03/2020, complementada pela Medida Provisória nº 927 em 22/03/2020, posteriormente pela Medida Provisória nº 928 em 23/03/2020 e por fim pela Medida Provisória nº 951 em 15/04/2020, que vieram a dar ainda mais liberdade ao Poder Público para as contratações que visam a obtenção de soluções ao combate da COVID-19, como será analisado ao longo do presente.

III.2. OS REQUISITOS E PECULIARIDADES DA DISPENSA PREVISTA NA LEI Nº 13.979/2020

Por ser modalidade apartada de dispensa de licitação – embora iluminada por aquela prevista no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 – a dispensa prevista no art. 4º e seguintes, da Lei nº 13.979/2020 possui peculiaridades e requisitos próprios à utilização, conforme abaixo se vê:

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)

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação de que trata o caput, quando se tratar de compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade, o sistema de registro de preços, de que trata o inciso II do caput do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderá ser utilizado. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, de 2020)

§ 5º Na hipótese de inexistência de regulamento específico, o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal sobre registro de preços. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, de 2020)

§ 6º O órgão ou entidade gerenciador da compra estabelecerá prazo, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, entre dois e quatro dias úteis, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços nos termos do disposto no § 4º e no § 5º. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, 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

2/11



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



responsabilize pelas plenas condi es de uso e funcionamento do bem adquirido. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

Art. 4 -B Nas dispensas de licita o decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condi es de: (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

I - ocorrência de situa o de emergência; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

II - necessidade de pronto atendimento da situa o de emergência; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, presta o de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

IV - limita o da contrata o   parcela necessária ao atendimento da situa o de emergência. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

Art. 4 -C Para as contrata es de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elabora o de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

Art. 4 -D O Gerenciamento de Riscos da contrata o somente será exigível durante a gestão do contrato. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

Art. 4 -E Nas contrata es para aquisi o de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresenta o de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

  1  O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput contera : (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

I - declara o do objeto; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

II - fundamenta o simplificada da contrata o; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

III - descri o resumida da soluço apresentada; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

IV - requisitos da contrata o; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

V - critérios de medi o e pagamento; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

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

a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

b) pesquisa publicada em m dia especializada; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

c) sítios eletr nicos especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

d) contrata es similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

VII - adequa o orçamentária. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

  2  Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

  3  Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contrata o pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscila es ocasionadas pela varia o de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)

Art. 4 -F Na hipótese de haver restri o de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresenta o de documenta o relativa   regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilita o, ressalvados a exigência de apresenta o de prova de regularidade relativa   Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7  da Constitui o. (Incluído pela Medida Provisória n  926, de 2020)


3/11



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



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. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º Quando o prazo original de que trata o caput for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 4º As licitações de que trata o caput realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, 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)

O *caput* do dispositivo colacionado, revela que a nova hipótese de dispensa de licitação poderá ser utilizada para contratação de bens, serviços e insumos com a finalidade de ofertar soluções ao enfrentamento da crise causada pela covid-19, não limitando o objeto das contratações, que podem se voltar a qualquer tipo de solução, não necessariamente àquelas que visem ao combate direto do vírus, como construções de hospitais, insumos médico, dentre outros.

Diante disso, a contratação direta, com base no art. 4, da Lei nº 13.979/2020 pode possuir como objeto as mais diversas soluções, de qualquer natureza ou ramo, desde que objetivem a colaboração no combate e enfrentamento da situação de pandemia causada pelo coronavírus.

Com efeito, o critério adotado pela Lei, para estabelecer a hipótese de dispensa de licitação é finalística; atendida a finalidade legalmente posta, possível será a contratação direta, pois, diante da situação de emergência, imprevisíveis são as medidas que se farão necessárias ao seu combate, sendo mais eficiente indicar a que se propõe a habilitação legal para dispensar-se a licitação, do que indicar, exaustivamente, o que poderá ser contratado.

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

Nota-se, ainda, que o aludido art. 4º utiliza o termo “emergência”, significando que deve existir uma situação inicialmente imprevisível e que haja perigo de dano ou risco ao interesse e segurança pública, caso a contratação não seja realizada de forma imediata, como explica Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 339):



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



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

Não por outra razão, que o §1º do artigo 4º preceitua que a contratação possuirá natureza temporária, perdurando somente enquanto durar a situação de emergência, cessando-a, finalizado estará a vigência do contrato. Assim, indica o art. 4º-H, da Lei nº 13.979/20, que o prazo de vigência dos contratos celebrados sob sua égide deve respeitar o limite máximo de seis meses, permitindo-se prorrogações sucessivas por igual período, enquanto ainda se fizer necessário o enfrentamento da situação emergencial de saúde pública.

Dito isso, conclui-se que a compra de um medicamento e/ou aparelhos de saúde ou hospitalares, por exemplo, não é suficiente por si só para que o Estado deixe de realizar o procedimento de licitação com base na Lei Federal 13.979/20, sendo necessário que, (i) haja uma necessidade de que a aquisição seja realizada imediatamente sob risco de prejuízo a segurança pública e interesse coletivo; e (ii) os insumos desejados sejam comprovadamente adequados para combater a situação decorrente da Covid-19.

Neste sentido, opinou o Advocacia Geral da União, em seu parecer sobre o tema Parecer Referencial nº 00011/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, nos termos abaixo:

(...) para a configuração da contratação direta emergencial por dispensa de licitação, devem ser preenchidos os seguintes pressupostos:

- a) Demonstração concreta e efetiva de que a aquisição de bens e insumos de saúde serão destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;
- b) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco.

Vale ressaltar que a permissão aqui estudada não admite interpretações extensivas, de modo que os requisitos acima elencados devem observados pelo Poder Público no momento da contratação, sob risco de incorrer em improbidade administrativa.

Além das dessas diretrizes e princípios investigados, a dispensa de licitação fundada na solução ao enfrentamento da pandemia ocasionada pelo Coronavírus deve atender a algumas formalidades procedimentais.

III.3. ASPECTOS FORMAIS E PROCEDIMENTAIS

Muito embora a situação emergencial, de calamidade pública, torne a licitação dispensável, não está, a Administração Pública, escusada de atender a certas formalidades mínimas necessárias à garantia dos princípios que vinculam sua atividade e do interesse público. Assim, ainda que torne desnecessária a observância, em integralidade, do procedimento complexo das licitações, também a dispensa de licitação exigirá certa procedimentalidade.

Com efeito, a contratação direta, enquanto procedimento voltado a contratações públicas, deverá ser formalizado pela sucessão de atos que atendam aos pressupostos materiais e formais legalmente estabelecidos (MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Licitação Pública: A Lei



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



Geral de Licita o – LGL e Regime Diferenciado de Contrata o – RDC. São Paulo: Melhoramentos, 2012. p 446).

Nesse sentido, merece especial aten o o art. 26, da Lei n  8.666/93, que estabelece o procedimento prévio a ser adotado pela Administra o ao realizar contrata es diretas.

Enquanto regulamentação geral da dispensa de licitação, a Lei n  8.666/93 aplicar-se-ia à dispensa de contrata o prevista na Lei n  13.979/2020. Este último diploma, entretanto, apresenta disposi es próprias sobre o procedimento de contrata o, sobretudo após as altera es que lhe foram realizadas pelas Medidas Provisórias aludidas.

A nova Lei trata, portanto, de derogar uma série de regras postas pela Lei Geral de Licita es, em busca de simplificar ainda mais a dispensa de licita o, contribuindo com sua eficiência, ofertando op es ao Gestor, evitando que a formalidade não seja um entrave ao combate da situa o emergencial.

Importante se faz, portanto, analisar esses aspectos formais e procedimentais, pois, o controle não está mais centrado no regramento, devendo, portanto, ser realizado a posteriori, ou seja, através dos resultados que será possível averiguar se a Administra o contratante, respeitou as finalidades da dispensa de licita o, os princípios que refém sua atividade e o interesse público primário.

III.4. AMPLA DIVULGA O DAS INFORMA ES

Em atendimento aos princípios da publicidade e da transparência das atividades da Administra o Pública, a Lei n  13.979/2020 determina que as contrata es realizadas por meio da habilita o legal nela prevista deverão ser imediatamente disponibilizadas em site oficial específico, ou seja, no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Viseu e no Mural de Licita es do Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará – TCM/PA.

A disponibiliza o imediata e concentrada em um único local das informa es sobre essas contrata es   de extrema importância, haja vista que   pertinente   própria Administra o, uma vez que permitirá que órgãos e entidades públicas saibam o que os outros estão contratando, e como estão contratando. Trata-se de uma situa o nova e de urgência, não havendo tempo hábil para estudos e treinamentos robustos, de forma que a troca   relevante para o aperfei amento da técnica.

Conseqüentemente, o respeito aos institutos   importante para que os órgãos de controle, e mesmo o cidadão, possam monitorar essas contrata es emergenciais com maior facilidade, sendo certo que toda contrata o realizada pela Administra o   uma contrata o que deve atender o superior interesse público.

Nesse sentido, o   2 , do mencionado art. 4 , estabelece que essa divulga o na rede mundial de computadores deverá obedecer, no que couber, as exigências do art. 8 ,   3 , da Lei de Acesso   Informa o (Lei n  12.527/2011), apresentado, ainda, “o nome do contratado, o número de sua inscri o na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contrata o ou aquisi o”.

III.5. PRESUN ES DE ATENDIMENTO A CONDI ES DA CONTRATA O



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



O art. 4º-B, da Lei nº 13.979/2020, acrescentado pela MP nº 926/2020, estabelece presunções de que certas condições das contratações diretas se encontram atendidas. Assim encontra-se redigido o dispositivo:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

- I - ocorrência de situação de emergência;
- II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
- IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Como regra, deve a Administração demonstrar as razões da contratação direta que realizar, demonstrando a situação fática que a justifica e sua integração com a hipótese legal que a permite (MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Op. cit. p. 450). Contudo, por força do dispositivo acima exposto, uma vez realizando a contratação por meio da dispensa prevista no art. 4º da Lei em alusão, a situação de emergência, a necessidade de prontamente atendê-la e o risco encontram-se presumidos.

Aparentemente, o Poder Executivo Federal, ao editar as Medidas Provisórias, partiu do pressuposto que tamanha a urgência das contratações para soluções na prevenção e combate ao coronavírus, que seria contraproducente impor ao Gestor a formalização, por escrito, das motivações da contratação.

Estará presumido, ainda, que a contratação realizada atende à exigida limitação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, sem extravasar para bens, serviços ou insumos que não atendam diretamente à crise de saúde pública causada pelo covid-19.

Encontra-se derogada, portanto, a exigência do inciso I, do parágrafo único, do art. 26 da Lei nº 8.666/93, que impõe que esteja caracterizada, no processo de dispensa de licitação, quando for o caso, a “situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa”.

Temos, outrossim, que a aludida presunção é *juris tantum*, podendo, portanto, ser questionada com provas que demonstrem o contrário. A mais, existindo, no Estado Democrático de Direito, um dever de motivação dos atos administrativos, a sua mitigação, legalmente estabelecida, em busca de eficiência e celeridade, deve ser compensada por um dever de demonstrar os fundamentos, se assim for requerido (FERRAZ, Sérgio. Instrumentos de Defesa do Administrado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 165, jul/set 1986. p. 18).

Marçal Justen Filho, afirma em sentido contrário que a presunção do art. 4º-B é absoluta, e “é juridicamente imunizada quanto a questionamento ou impugnação” (Um novo modelo de licitações e contratações públicas? A MP 926 pode funcionar como experimento para a reforma das licitações públicas. (https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200323_MP926.pdf))

Assim, sendo solicitado ao órgão ou entidade contratante as justificativas da contratação direta realizada, deverá essa ser apresentada. Não se confirmando, na prática, as presunções legalmente concedidas, aqueles que se envolveram na contratação poderão vir a ser responsabilizados pela fraude ao dever de licitar e por eventuais danos ao erário.


7/11



III.6. NÃO EXIGÊNCIA DE ESTUDOS PRELIMINARES PARA AS CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

A Lei em apreço, após modificações do Poder Executivo, passou a não exigir, para contratação de bens e serviços comuns, por meio da dispensa nela prevista, a elaboração de estudos preliminares pela Administração contratante. Tem-se, pois, por interpretação a *contrario sensu*, que tais estudos serão necessários para as demais contratações.

Os estudos prévios são, em regra, a primeira fase do planejamento de uma contratação pública, que visa a análise da necessidade de contratação, viabilidade (inclusive, técnica) da contratação, seus impactos ambientais e fornecer elementos para o futuro projeto básico ou termo de referência, conforme art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.

Buscou-se, portanto, a simplificação do procedimento quando a contratação direta destinada ao enfrentamento da emergência de saúde pública proveniente do coronavírus tiver como objeto bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado (conforme parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 10.520/2002).

Apesar da razoabilidade da determinação da Lei nº 13.979/2020, aparentemente, o novo regime, voltado ao combate da covid-19, se mostra mais severo que o regime geral já existente.

Parece, inclusive, que a MP nº 926/2020, neste particular, possui certa incongruência. Buscando eficiência e celeridade nas contratações para enfrentamento da situação emergencial de pandemia, tem por presumida a necessidade pública que viabiliza a contratação (o que seria apurado em estudo preliminar), mas exige a realização dos estudos para contratações de bens e serviços não comuns, quando nem o regime geral os exige.

Diz-se isso porque, ainda que se tratando de hipótese de contratação direta e em caráter emergencial, encontra-se, a Administração Pública, vinculada a princípios como o da impessoalidade e da moralidade. Assim, sempre que as informações, dados e soluções buscadas forem de fácil elaboração, ou forem facilmente acessadas, deverá a entidade ou órgão cumprir com o estudo.

Em sentido semelhante, leciona Marçal Justen Filho que: “O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis concorrentes.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 328-329)

Assim, sempre que a situação fática permitir, deverão ser realizadas estimativas de quantidades, levantamento de mercado, pesquisa de preço, entre outros estudos pertinentes à contratação, evitando-se o uso abusivo da hipótese legal.

III.7. DA ADMISSÃO AO TERMO DE REFERÊNCIA BÁSICO E AO PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADOS


8/11



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL



A Lei nº 13.979/2020, alterada pela MP nº 926/2020, admite, em seu art. 4º-E, que, para as contratações para enfrentamento da situação emergencial causada pelo coronavírus, a apresentação de termo de referência simplificado e projeto básico simplificado.

Uma primeira observação a ser realizada é no sentido de que o dispositivo se refere às “contratações”, não apenas às dispensas de licitação. Assim, é de entender-se que o dispositivo habilita a Administração que, caso considere favorável a realização de licitação, ou caso valha-se de hipótese de inexigibilidade de contratação, no contexto da situação de emergência, a apresentar o termo de referência, ou o projeto básico, de forma simplificada, seguindo aos parâmetros dispostos nos incisos, do § 1º, do mencionado art. 4º-E.

O projeto básico é documento que descreve detalhada e exaustivamente a obra ou serviço que a Administração protesta contratar, contendo, sobretudo, os requisitos e elementos exigidos pelo art. 6º, inciso IX e alíneas, da Lei Geral de Licitação e Contratos. Trata-se de documento de extrema complexidade e efetivamente trabalhoso para realização.

Igualmente o termo de referência é documento que deve conter os elementos necessários e suficientes, descritos em detalhes, que caracterizam o objeto da contratação. Trata-se, entretanto, de documento que orienta as licitações na modalidade pregão, sendo, portanto, adequado, às contratações de bens e serviços comuns. Seu conteúdo encontra-se determinado pelo Decreto nº 10.024/2019.

Tratam-se, pois, de documentos que orientarão a contratação e, posteriormente, o controle da execução do objeto contratual pelo contratado e que, na regulamentação geral, possuem uma série de requisitos, havendo uma rigorosa exigência de detalhamento, as quais, em geral, se justificam pela importância que possuem.

No particular do projeto básico, é de se apontar, entretanto, que há muito o Legislador vem buscando alternativas mais simplificados à regulamentação da Lei nº 8.666/93, havendo exigido, para as contratações das concessões de serviços públicos, o que denominou de “elementos de projeto básico” (vide art. 18, XV, da Lei nº 8.897/95), e, nas contratações integradas previstas no regime diferenciado de contratação, o anteprojeto de engenharia (art. 9, § 2º, I, Lei nº 12.462/2011).

Assim, em nova experimentação, não obstante entender ser necessária a caracterização do objeto a ser contratado, a Lei nº 13.979/2020 permite a realização de termo de referência simplificado e projeto básico simplificado, evitando, pois, que a excessiva complexidade da documentação pré-contratual venha ser um entrave a efetividade das contratações, evitando-se, pois, a majoração dos danos causados pela covid-19.

III. 8. DA RELATIVIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

O art. 4º-F, da Lei nº 13.979/2020 permite, ainda, que, excepcionalmente, a autoridade pública competente, dispense, da contratada, documentação de habilitação. Será, possível, portanto, a dispensa de “apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição”.



Assim, nas licitações ou contratações diretas para enfretamento da situação calamitosa, a Administração poderá, excepcionalmente – o que exige, portanto, justificativa – relativizar as exigências de habilitação daquele ou daqueles que irá contratar. A Lei busca, portanto, permitir que, diante do caso concreto, não sejam restritas as opções da Administração.

É possível imaginar uma série de situações práticas nas quais a permissividade do dispositivo em comento pode ser útil. Primeiramente, em uma situação em que a Administração tem interesse em contratar com todos os particulares possíveis. Poderá ocorrer, por exemplo, para obtenção de insumos médicos escassos no mercado que sejam de suma importância para tratamento de pacientes infectados pela covid-19. Em situação tal é extremamente útil que a contratação pública possa efetivar-se mesmo com particulares que não conseguiriam adimplir com todos os requisitos legais de habilitação.

Igualmente na situação em que se busca contratar serviço de expertise extremamente específico, que não facilmente se encontre no mercado. Para satisfação do interesse público, e mesmo para se permitir o alcance da melhor oferta, poderá ser conveniente a dispensa de parte da documentação de habilitação.

III.9. DA PERMISSÃO PARA CONTRATAÇÃO COM PARTICULARES IMPEDIDOS

No mesmo espírito da permissão anteriormente tratada – de relativização da documentação de habilitação – as alterações formuladas pela MP nº 926/2020 tornaram possíveis, na dispensa de licitação prevista na Lei 13.979/2020, contratações de “bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso”.

Aqui, o Legislador exigiu que o particular em questão seja o único fornecedor do bem ou serviço a ser adquirido. Assim, ainda que a empresa se encontre impedida, no momento da contratação, de licitar ou contratar com o Estado, para fins obter soluções ao enfretamento da situação de emergência, será possível realizar sua contratação.

A análise dos fatos se deu com base em documentação, acostada aos autos do Processo Licitatório encaminhado pela Comissão de Licitação, que contém:

- a) Ofício nº 012/2020 SEMAD – encaminhando Termo de Referência aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) – fls. 001/006;
- b) Ofício nº 416/2020 da Secretaria de Saúde com itens necessários – fls. 007
- c) Ofício nº 102/2020 GAB - Prefeito à Procuradoria Jurídica Municipal – fl. 008;
- d) Parecer Jurídico Favorável à execução da dispensa de licitação – fls. 009/026;
- e) Ofício nº 104/2020 GAB – Solicitação de instrução de processo administrativo – fl. 034
- f) Pesquisa de Mercado – fls. 035/040;
- g) Despacho da CPL à Contabilidade – fls. 041;
- h) Despacho da Contabilidade à CPL informando a existência de créditos orçamentários – fl. 042;
- i) Declaração de Adequação Orçamentária – fl. 044;
- j) Autorização para Abertura de Processo de Dispensa de Licitação – fl. 045;



- k) Termo de Autuação – fl. 046;
- l) Justificativa – fls. 049/054;
- m) Solicitação de Documentos de Habilitação – fls. 056/112;

IV. DA ANÁLISE E DISPOSIÇÕES GERAIS

Após a análise dos autos do processo, recomendamos Publicação no Portal do jurisdicionado do TCM/PA e Portal de transparência do município.

E que as certidões sejam atualizadas no momento da assinatura do contrato, se for o caso.

V. CONCLUSÃO

Assim, essa controladoria conclui que o processo encontra-se revestido de todas as formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação. O Parecer jurídico foi Favorável, estando apto a gerar despesas para a municipalidade.

Portanto, salvo melhor juízo, este Controle Interno entende que o Processo Licitatório foi satisfatório, podendo a administração pública dar sequência a realização e execução das referidas despesas do processo, e por fim, DECLARA estar ciente de que as informações aqui prestadas estão sujeitas à comprovação por todos os meios legais admitidos, sob pena de crime de responsabilidade e comunicação ao Ministério Público Estadual, para as providências de alçada.

Visau/PA, 14 de Abril de 2020.

LUZIANE VIANA DOS SANTOS

Controladora Interna

Decreto nº 035/2020