

**PARECER JURÍDICO N.º 001/2020 - ASSJUR/APAE DE SÃO LUÍS - MA**

**REF.: PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 001/2020/APAE DE SÃO LUÍS - MA**

**ASSUNTO:** Análise de Contratação prevista na Lei n.º 13.979/2020 (Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do Coronavírus, responsável pelo surto de 2019).

**EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA, RELACIONADA AO ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL, DECORRENTE DO CORONAVÍRUS, CAUSADOR DA COVID-19, DE 2019, A SER REALIZADA PELA APAE DE SÃO LUÍS – MA, EM CARÁTER EMERGENCIAL, DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE HIGIENE E LIMPEZA, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DA INSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. LEI N.º 13.979/2020. DEFERIMENTO.**

## **1. RELATÓRIO**

Trata este processo de solicitação de contratação de empresa especializada no fornecimento de materiais de higiene e limpeza, para atender as necessidades da APAE SÃO LUÍS/MA, em decorrência da situação de calamidade pública provocada pela disseminação do novo Coronavírus (COVID-19), em todo território nacional.

O presente processo baseia-se no pedido da Gestora dos Serviços de Saúde, acostado aos autos.

Instruindo os autos vieram, entre outros, os seguintes documentos:

- Memo. n.º 008/2020 da Gestora dos Serviços de Saúde da APAE de São



Luís/MA, acompanhado das especificações dos materiais e da justificativa para a aquisição;

- Autorização do Presidente da APAE de São Luís - MA, para a contratação;
- Termo de Referência;
- Proposta Comercial da empresa: **T. DE J. R. MARTINS;**
- Proposta Comercial da empresa: **N. C. BEZERRA DE OLIVEIRA EIRELI;**
- Proposta Comercial da empresa: **LEITE & CATOSSI LTDA.;**
- Planilha de Custos;
- Certidões de Regularidade Fiscal das empresas;
- Minuta do Contrato.

O objetivo da presente consulta é a possibilidade de contratação, por dispensa de licitação, de empresa especializada no fornecimento de insumos (materiais de higiene/limpeza), conforme especificações constantes do Termo de Referência.

Em primeira linha, cumpre destacar que a Gestora dos Serviços de Saúde da APAE de São Luís - MA justifica que a contratação emergencial se dá em virtude da necessidade de intensificação dos procedimentos de higienização e limpeza dos ambientes desta Instituição, diante do quadro epidemiológico da Cidade de São Luís, causado pelo crescente número de casos de contaminação por Covid-19, que levou a Organização Mundial de Saúde - OMS a decretar o estado de Pandemia e a exigir a canalização de esforços no sentido de minimizar a proliferação do vírus e consequente redução de óbitos em todo o mundo.

Uma vez narrados os fatos, passemos à fundamentação legal, jurisprudencial e doutrinária aplicada ao caso concreto.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO, PREMISSAS E ENTENDIMENTOS GERAIS:**

Considerando a situação de calamidade reconhecida pelo Governo Federal, o mesmo sancionou a Lei n.º 13.979/2020, que dispõe sobre medidas para o enfrentamento emergencial da pandemia que assola o país, decorrente da propagação do Coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A Lei n.º 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926, de 2020, estabeleceu ferramentas de otimização da fase do planejamento da contratação no âmbito de



otimizar e acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do Coronavírus.

Sabe-se que a regra, em compras públicas, é a licitação, tendo em vista que o instituto busca preservar um de seus pilares: a isonomia. No entanto, em casos excepcionais, o legislador elege a dispensa como a saída mais adequada, seja porque a utilização do processo licitatório regular não é recomendada (casos de emergência ou urgência, por exemplo), seja para incentivar determinadas políticas públicas.

A norma, no presente caso, trata de uma situação excepcional, de demandas peculiares, para combater um tipo de emergência sem precedentes. Nesse tipo de situação não se entende razoável pautar-se por tais pressupostos 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 que estão em jogo.

Considerando que o intuito da Lei n.º 13.979/2020 foi de modernizar e, aliás, dar maior celeridade nas contratações destinadas ao atendimento da situação de emergência em saúde pública não foi estabelecida, por conseguinte, em absoluto a necessidade de verificação prévia da existência de atas de registro de preço em vigor de forma prévia ao lastreamento da contratação direta por dispensa, por exemplo.

A referida contratação atenderá as necessidades desta Instituição, em conformidade com o artigo 4.º, da Lei n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 e especificações trazidas no Termo de Referência. (fls. 07-15).

No caso em tela, esta Instituição pretende, por meio desta dispensa, a aquisição de insumos/materiais de higiene e limpeza para atender às suas necessidades ante a mencionada Pandemia.

Dito isso, enumeram-se as principais premissas jurídicas que foram utilizadas para a confecção das minutas padronizadas:

### **2.1. Especialidade da dispensa de licitação tratada na Lei n.º 13.979/2020, em relação ao art. 24, da Lei n.º 8.666/1993:**

As contratações de bens, insumos e serviços, inclusive os de engenharia



decorrentes do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional foram contempladas com regramento especializado que consta da Lei n.º 13.979/2020. Importante observar que a situação pontual e singular que assola o país e o mundo recomendou um tratamento diferenciado para as contratações no afã de minimizar a ocorrência de potenciais prejuízos, em uma ponderação necessária entre, de um lado, o direito à vida e à saúde individual e coletiva e, de outro, o princípio da economicidade administrativa.

Assim sendo, a dispensa de licitação disciplinada pela Lei n.13.979/2020 inaugura uma hipótese específica de contratação direta com uma finalidade precisa: **o necessário enfrentamento da situação decorrente da ameaça representada pela COVID-19**. A dispensa tratada pela nova legislação, além de possuir destinação específica, é do tipo temporária, ou seja, somente pode ser invocada enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus.

Note-se que as contratações diretas a serem estabelecidas no âmbito da Lei n.º 13.979/2020, não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária.

Dessa forma, ainda que haja eventualmente similaridades, as hipóteses de dispensa são material e faticamente distintas, devendo ser tratadas de forma independente. Não há que se falar em arrastamento dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relativos ao artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, para as contratações destinadas ao atendimento da presente situação de emergência em saúde pública, tendo sempre em consideração esse caráter singular da contratação direta disciplinada pela Lei n.º 13.979/2020.

O artigo 4.º, da Lei n.º 13.979/2020, delimita o universo de aplicação para as contratações relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus, assim como disciplina seu funcionamento:

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



*§ 1.º 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.*

*§ 2.º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, **observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações:***

*§ 3.º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público.”*

## **2.2. Presunção legal de atendimento das condições para a dispensa:**

O art. 4.º - B, da Lei n.º 13.979/2020, estabelece, de forma taxativa, nos incisos I a IV, todas as condições que se presumem já atendidas. São elas: ocorrência de situação de emergência; necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; existência de risco a segurança das pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Assim, o conhecimento científico atualmente disponível faz com que sejam plenamente justificadas as presunções elencadas nos incisos I a IV, do artigo 4.º - B, configurando-se desnecessário que o gestor se debruce sobre tais requisitos para comprová-los. Isto porque o legislador reconheceu que a Administração Pública se encontra diante de um grande desafio, sendo perfeitamente razoável flexibilizar alguns cânones do Direito Administrativo, tais como a justificativa da demanda, dispensada pelo inciso IV, do artigo 4.º - B.

A contratação sempre será considerada incluída na parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, tendo em vista que a Administração Pública encontra-se diante de uma situação nova, excepcional, cujas consequências ainda não são plenamente conhecidas. A intenção parece ter sido, neste caso, permitir uma maior liberdade ao gestor para dimensionar suas compras. De fato, diante de valores tão caros ao



Direito Constitucional, tais como, a vida e a saúde, não seria razoável exigir do gestor um cálculo exato em relação às compras que irá realizar.

A proteção estende-se, ainda, para eventuais questionamentos futuros, por parte dos órgãos de controle, no que tange a diversas compras em período curto. Por se tratar de desafio completamente desconhecido, original - e que, portanto, não apresenta registros anteriores de demanda – pode ser que o gestor seja obrigado a efetuar diversas compras, o que poderia significar, no sistema regular, de acordo com a jurisprudência vigente hoje no TCU, falta de planejamento e acarretar eventual sancionamento por fracionamento de despesas.

Novamente, o legislador buscou cercar o agente público da segurança necessária para a correta execução do múnus público, já que a impossibilidade ou a hesitação ao efetuar novas compras geraria risco à saúde coletiva e individual e, principalmente, à vida dos cidadãos brasileiros. Há uma diferença de abordagem: em vez de ter de se preocupar em dimensionar exatamente os quantitativos para que seja a parcela exata do que é necessário para o enfrentamento da emergência, a lei libera o gestor desse ônus presumindo essa adequação para que este possa focar suas energias em outras questões reputadas por mais relevantes.

### **2.3. Estabelecimento de Projeto Básico/Termo de Referência Simplificado:**

É cediço que a Instrução Normativa n.º 05, de 2017 fixou a necessidade de que o órgão administrativo, na contratação de cada serviço, obedeça a um rol de etapas com a finalidade de melhor definir, justificar e estabelecer as necessidades da Administração. Cite-se:

*Art. 1.º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:*

***I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do fornecedor e Gestão do Contrato;***

***II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e***

***III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.***

Dispõe o artigo 20, da citada IN n.º 05, de 2017, que o planejamento de cada contratação deve atender às seguintes etapas: Estudos Preliminares; Gerenciamento de



Riscos; e Termo e Referência ou Projeto Básico.

Por outro lado, a Lei n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, com as alterações promovidas pela Medida Provisória n.º 926/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública relacionada ao Coronavírus, em seu artigo 4.º - C anuncia, que:

**Art. 4.º - 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.**  
(grifou-se)

Impende observar que a celeridade da situação de emergência em saúde pública mitigou, por conseguinte, o passo-a-passo da fase de planejamento praticamente inculpada pela Instrução Normativa n.º 05, de 2017. Considerando que fatalmente a situação extrema perpassa pela preservação do direito à vida, a norma buscou o disciplinamento de pontos-chave para o planejamento, disciplinando-o de forma objetiva e simplificada.

Enfatize-se que, acerca dos Estudos Preliminares da Contratação, a nova lei dispensa sua elaboração "as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta lei", quando se tratar de bens e serviços comuns.

No que toca à elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a Lei n.º 13.979/2020, fixou um procedimento mais célere com a especificação dos principais requisitos para a elaboração do aludido documento, visando uma contratação guiada pelas boas práticas, mas despida da excessiva burocratização, nos seguintes termos:

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

§ 1.º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referido no **caput** deste artigo conterà:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação simplificada da contratação;
- III - descrição resumida da solução apresentada;
- IV - requisitos da contratação;



*V - critérios de medição e de pagamento;  
VI - estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:  
a) Portal de Compras do Governo Federal;  
b) pesquisa publicada em mídia especializada;  
c) sites especializados ou de domínio amplo  
d) contratações similares de outros entes públicos; ou  
e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;  
VII - adequação orçamentária.*

*§ 2.º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI, do § 1.º, deste artigo.*

*§ 3.º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI, do § 1.º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições:*

*I - negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e*

*II - efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.*

Dessa forma, nos casos em que a autoridade competente julgar necessária, a fase de planejamento da contratação poderá ser simplificada, nos termos da Lei n.º 13.979/2020, de forma que haja o enfrentamento da situação de emergência com a rapidez que o caso recomenda.

### **2.3. Flexibilização da estimativa de custos e inaplicabilidade da IN SLTI n.º 05/2014, como norma de observância obrigatória nas contratações regidas pela Lei n.º 13.979/2020:**

Entende-se que o primeiro impulso seria aplicar ao caso a Instrução Normativa SLTI/MP n.º 05/2014. Entretanto, o entendimento ora adotado é em sentido contrário. É que a lei veio em uma conjuntura na qual já era procedimento padrão priorizar o uso de cesta de preços, tirar média e median e trabalhar preferencialmente com preços de contratações feitas pelo governo.

Se a intenção do legislador fosse manter essas práticas, teria silenciado, mas ele foi claro ao listar fontes de pesquisa, estabelecer a possibilidade de uso de "um desses parâmetros", possibilitar a dispensa de qualquer tipo de estimativa de preços ou ainda





autorizar a contratação em valor maior do que o estimado. A lei claramente realizou uma ponderação de interesses e priorizou os valores a serem alcançados com a contratação em detrimento da economicidade.

#### **2.4. Dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal prevista no artigo 4.º - F:**

O art, 4.º - F prevê que:

*Art. 4.º - F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal ou, ainda, o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do caput do art. 7.º da Constituição Federal.*

#### **2.5. Da vigência dos contratos celebrados com base nos dispositivos da Lei n.º 13.979/2020:**

Por força do artigo 4.º - H, da Lei n.º 13.979/2020 restou estabelecida a possibilidade de prorrogação das contratações por sucessivos períodos enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. No ponto, se afasta radicalmente, diante da especialidade da norma, as discussões sobre a possibilidade ou não de prorrogação inerentes as contratações emergenciais disciplinadas pelo artigo 24, IV, da Lei n.º 8.666/93.

Diz o art 4.º - H, que:

*Art. 4º-H. Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, respeitados os prazos pactuados.*

#### **2.6. Da publicação em sítio específico sem a necessidade de publicação na Imprensa Nacional:**

O artigo 37 da Constituição Federal enuncia o princípio da publicação como norte



para a atuação administrativa, fixando a obrigatoriedade da disponibilização dos atos administrativos e instrumentos jurídicos celebrados pelos órgãos públicos com o intuito de possibilitar o pleno conhecimento da sociedade.

A Lei n.º 8.666/1993, no Parágrafo Único, do artigo 61, fixa "a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial", que se consubstancia em condição indispensável para sua eficácia.

De outro vértice, a Lei n.º 13.979, de 2020, em seu artigo 4.º, notadamente, no Parágrafo Segundo, fixou como meio de consagração prática do princípio da publicidade a publicação em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (Internet) nas situações abrangidas pela norma. *In verbis*:

*Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional 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 aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações:***

Assim sendo, a legislação, ponderando a incontestável emergência de saúde pública internacional decorrente do Coronavírus, simplificou o modo de atendimento do princípio da publicidade de todas as contratações ou aquisições realizadas com fundamento na referida norma, sendo despicienda, por conseguinte, a publicação específica do ato de dispensa, ou do extrato do próprio contrato administrativo, bem como dos respectivos aditivos contratuais na Imprensa Nacional.

Compulsando os autos verificamos que a Gestora dos Serviços de Saúde, como



forma de embasar sua solicitação, apresenta justificativa que consta, inclusive, no Termo de Referência, *in verbis*:

***"Somadas às medidas de proteção, a APAE de São Luís - MA deve garantir o abastecimento célere (sumaríssimo) e eficaz de todos os insumos necessários para o funcionamento seguro desta Instituição, considerando o consumo de materiais de limpeza muito acima da média, para que a taxa de mortalidade da pandemia seja mínima.***

***Dessa forma, deve-se proceder com a aquisição de tudo o que for necessário para o combate à pandemia, tais como, materiais de limpeza e higiene, bem como itens de proteção individual dos trabalhadores da saúde, que são os mais expostos.***

***Atos para o combate ao Coronavírus são dotados de interesse público por si só, uma vez que o Brasil está em emergência de saúde pública de importância internacional, e, deste modo, o abastecimento desta Instituição é fundamental."***

Diante da justificativa apresentada resta evidenciado a essencialidade do objeto da pretendida contratação, uma vez que se trata de situação de caráter emergencial, que, em caso de inobservância, pode resultar em conseqüências irreparáveis à coletividade, em decorrência da pandemia do COVID-19.

No que tange ao preço, como forma de obter o parâmetro mercadológico para a contratação, de modo a demonstrar a vantajosidade do preço, nos moldes do Parágrafo Único, do artigo 26, da Lei n.º 8.666/1993, foi realizada pesquisa mercadológica junto a 03 (três) empresas do ramo do objeto pretendido, quais sejam:

- a) N. C. BEZERRA DE OLIVEIRA EIRELI;**
- b) T. DE J. R. MARTINS e**
- c) LEITE & CATOSSI LTDA.**

Com base no Mapa Comparativo de Preços (fl. 19) verificou-se que o PREÇO, POR ITEM, mais vantajoso para a Administração foi o apresentado pela empresa **T. DE J. R. MARTINS (CNPJ n.º 19.578.105/0001-50)**, com preço global de **R\$ 42.078,00 (Quarenta e dois mil e setenta e oito reais)**.



Diante do exposto e da legislação já referendada, opinamos pela **CONTRATAÇÃO DIRETA, SEM LICITAÇÃO, EM VIRTUDE DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL, NOS TERMOS DO ARTIGO 4.º, DA LEI N.º 13.979/2020, ALTERADA PELA LEI N.º 14.035/2020**, da empresa **T. DE J. R. MARTINS (CNPJ n.º 19.578.105/0001-50)**, uma vez que apresentou a proposta de preço mais vantajosa para a Administração.

Vale ressaltar que a presente **manifestação se restringe, exclusivamente, aos elementos que constam nos autos, cabendo a esta Assessoria Jurídica realizar sua análise sob o prisma estritamente jurídico, nos termos das legislações pertinentes à matéria, não lhe competindo adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.**

Ainda em tempo, sugere-se a remessa dos autos à Gestora Administrativa da APAE de São Luís, para conhecimento e as providências que entender cabíveis, para as deliberações pertinentes, já com a minuta do contrato analisada e aprovada, em atendimento ao que prevê o Parágrafo Único, do artigo 38, da Lei n.º 8.666/1993.

Feitas as considerações sobreditas,

É o Parecer, salvo melhor juízo.

São Luís, 23 de novembro de 2020.

  
**Darcy Costa Frazão**

Assessora Jurídica/APAE São Luis - MA

