



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO,  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADOR-CHEFE

RUA GENERAL OSÓRIO, Nº 348, CENTRO, BENTO GONÇALVES/RS

**PARECER n. 00052/2020/PF/IFRS/PFIFRIO GRANDE DO SUL/PGF/AGU**

**NUP: 23360.000180/2020-98**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL - IFRS**

**ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA**

EMENTA: I. Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Enfrentamento da Pandemia do Coronavírus. Contratação de kits para teste-diagnósticos. Art. 4º da Lei nº 13.979/2020. II. Contratação Direta, mediante dispensa de licitação, de bens para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. III – Admissibilidade. Hipótese de licitação dispensável prevista no art. 4º da Lei nº 13.979, 2020. IV- A contratação deve limitar-se ao atendimento da emergência decorrente da necessidade de combate ao coronavírus. V – Dispensa da elaboração do estudo preliminar, de posturas voltadas para o gerenciamento de risco na fase de contratação e de minuta de contrato. VI – Possibilidade de projeto básico simplificado. VII – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

## **I - RELATÓRIO**

1. O *Campus* Bento Gonçalves do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) encaminhou o presente processo administrativo a esta Procuradoria Federal, solicitando manifestação quanto aos atos até aqui praticados, tendentes à aquisição, mediante dispensa de licitação, de chapas acrílicas para a produção de equipamentos de proteção individual para enfrentamento da COVID-19, estimando-se o custo em R\$ 52.500,00 (cinquenta e dois mil e quinhentos reais).

2. Dentre outros, constam dos autos os seguintes documentos:

- *Documento de formalização de demanda (fls. 01 e verso);*
- *Orçamentos (fls. 03/05);*
- *Mapa comparativo de preços (fl. 06);*
- *Informação quanto à disponibilidade orçamentária (fl. 14);*
- *Projeto Básico (fls 15/25);*
- *Despacho de aprovação do projeto básico (fl. 25);*
- *Homologação e ratificação (fl. 28); e*
- *Despacho de encaminhamento à Procuradoria Federal (fl. 29).*

3. Eis o sucinto relatório.

## **II - DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **Da manifestação jurídica**

4. Inicialmente, cabe destacar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Além disso, com base na Lei Complementar nº

73/93, compete a esta Procuradoria Federal manifestar-se quanto aos aspectos jurídicos da questão, excluindo-se a análise de mérito e as de característica eminentemente técnico-administrativa.

### **Do procedimento de dispensa de licitação**

5. A Organização Mundial da Saúde reconheceu, no dia 11 de março de 2020, que o coronavírus, responsável pela doença catalogada como COVID-19, espalhou-se por diversas partes do mundo, a ponto de tal situação merecer ser caracterizada como uma pandemia. No Brasil, já há vários casos e a totalidade do território nacional já foi considerada em situação de transmissão comunitária, aquela em que não é mais possível rastrear a origem da contaminação. Tal realidade favorece o aumento drástico do contágio viral e dificulta o combate à situação pandêmica.

6. Nesse cenário, os governos federal, estaduais, distrital e municipais têm adotado severas medidas de combate à transmissão do coronavírus, almejando que, assim, os danos causados pela COVID-19 à saúde da população e à economia da nação brasileira sejam o menor possível.

7. Como decorrência, foi editada a Lei nº 13.979, de 2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento dessa emergência de saúde pública.

8. Uma das medidas previstas no mencionado diploma legal é a **excepcional hipótese de contratação de bens, serviços e insumos sem licitação, nos casos em que o objeto contratado tiver como finalidade o combate ao coronavírus**. O art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, prevê que a licitação é dispensável nesses casos:

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.

9. Trata-se de hipótese de contratação direta temporária e destinada a uma política de saúde pública específica, o enfrentamento da emergência decorrente do coronavírus. Passado todo esse contexto de combate à transmissibilidade do referido vírus, esse caso de dispensa de licitação não poderá mais ser aplicado. Ou seja, o art. 4º acima transcrito é uma norma de vigência temporária, nos termos do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Sua vigência está vinculada ao estado de emergência decorrente do coronavírus. Na presente situação, ainda vigora atualmente a mencionada situação de urgência, de modo que a norma acima transcrita ainda se encontra vigente, motivo pelo qual a Administração pode seguir seus preceitos e contratar sem licitação.

10. É lícito dizer que a aplicação escorreita da contratação direta em análise exige a presença de alguns requisitos de ordem temporal, material e procedimental (formal). Quanto ao temporal, é a já mencionada emergência em decorrência do coronavírus (item 9). Os requisitos procedimentais serão analisados no tópico seguinte, pelo que passamos à análise dos requisitos materiais.

11. As exigências de ordem material dizem respeito à configuração dos fatos geradores da dispensa prevista no art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020. Os elementos que caracterizam tais fatos geradores foram listados no art. 4º-B do mesmo diploma legal, que diz:

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.

12. Dessa forma, para a incidência da hipótese de contratação direta em estudo, é preciso que:

- a) *vigore a emergência de combate ao coronavírus (temporal);*
- b) *haja necessidade de atendimento imediato para o enfrentamento do vírus;*
- c) *estejam em risco em decorrência do coronavírus pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares; e*
- d) *limitação da contratação ao necessário para o atendimento da emergência.*

13. Apesar de a norma transcrita indique que esses elementos são presumidos, deve o gestor tomar o cuidado de expor nos autos cada um desses requisitos. Assim, para possibilitar a identificação de tais requisitos, a justificativa simplificada juntada aos autos deverá responder aos seguintes questionamentos:

- o A Lei 13.979/20 está em vigor?
- o Porque o insumo ou serviço que se pretende contratar é no contexto da contenção da crise?
- o Que riscos a falta do insumo ou serviço que se pretende contratar trará a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, no contexto da contenção da crise?
- o A contratação, considerando o quantitativo e o prazo do contrato, conforme o caso, está limitada à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência?

14. No caso dos autos, a resposta para as supramencionadas questões constam às fls. 01 e verso (documento de formalização da demanda), uma vez que o material será usado até julho do corrente ano e se destina à produção de 15.000 (quinze mil) *face shields*, os quais serão utilizados por pessoas que atuam na linha de frente de combate ao COVID-19 nos campi de Erechim, Farroupilha, Ibirubá, Osório, Porto Alegre, Restinga e Rio Grande, além do Centro Tecnológico de Acessibilidade (CTA) do IFRS.

## **DOS REQUISITOS PROCEDIMENTAIS DA DISPENSA E DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO**

15. A Lei nº 13.979, de 2020, é um diploma específico e destinado ao enfrentamento de uma situação temporária e excepcional. Portanto, sua aplicação ocorre nas situações extraordinárias destinadas ao combate ao coronavírus e sua interpretação deve sempre estar focada nessa finalidade, de modo que eventuais entraves legais ao enfrentamento da pandemia atualmente vivida devem ser superados sob pena de um mal maior à saúde da população brasileira.

16. Focada nesse intuito de atender às demandas de combate à transmissibilidade do coronavírus, assim como aos efeitos da doença COVID-19, a Lei nº 13.979, de 2020, simplificou consideravelmente o procedimento de contratação, afastando, total ou parcialmente, a aplicação de alguns institutos exigidos pelo regime geral de contratação pública, previsto na Lei nº 8.666, de 1993. Ou seja, no aspecto procedimental, deve-se recorrer à Lei nº 8.666, de 1993, nas contratações por dispensa de licitação destinadas ao enfrentamento do coronavírus apenas naquilo que não conflite, expressa ou implicitamente, com o procedimento e com a finalidade premente de proteção da saúde, previstos na Lei nº 13.979, de 2020.

17. Nessa linha, aponta-se que a Lei de Combate ao Coronavírus expressamente simplifica o procedimento de contratação por dispensa de licitação nos seguintes pontos:

- a) *Dispensa da elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns (art. 4º-C);*
- b) *O gerenciamento de risco não é exigido na fase da contratação, mas apenas na execução do contrato (art. 4º-D);*
- c) *Aceitação de projeto básico simplificado, que contenha os elementos previstos no art. 4-E, § 1º da Lei em comento;*
- d) *Possibilidade de, excepcionalmente, o gestor dispensar, mediante justificativa, a estimativa de preço exigida pelo § 1º, inciso VI, do art. 4-E da Lei nº 13.979, de 2020; e*
- e) *Dispensa da apresentação dos documentos relativos à habilitação, excepcionalmente e mediante justificativa, nas situações em que houver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, ressalvadas as habilitações relativas à regularidade com a Seguridade Social e o cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição (trabalho de menores) (art. 4º-F).*

18. Da análise das regras acima citadas, verifica-se que a Lei nº 13.979, de 2020, não exceceu a aplicação do art. 26 do procedimento de contratação por dispensa de licitação para o enfrentamento da emergência em decorrência do coronavírus. Dessa forma, também devem ser observadas as disposições do art. 26 da Lei Geral de Licitações, que assim preconiza:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

19. Com isso, o procedimento de contratação por dispensa de licitação para o combate ao coronavírus deve ainda respeitar as seguintes etapas:

- a) ratificação do reconhecimento da dispensa pela autoridade superior, observados os requisitos materiais apontados no tópico anterior deste parecer;*
- b) publicação do ato de dispensa no órgão de imprensa oficial;*
- c) razão da escolha do fornecedor; e*
- d) a justificativa do preço contratado.*

20. Quanto aos demais requisitos previstos no art. 26 acima transcrito, entendemos que ou foram afastados pela Lei nº 13.979, de 2020, ou não se aplicam à hipótese de contratação ora analisada.

21. Quanto à publicação do ato de reconhecimento da dispensa, ressaltamos que a Lei nº 13.979, de 2020, impõe uma super publicização da dispensa de licitação para combate ao coronavírus, pois, além da publicidade do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, **é exigida a disponibilização dessa espécie de contratação no sítio oficial do órgão contratante, devendo constar aí os elementos exigidos pelo § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) e mais: a) o nome do contratado; b) o número de sua inscrição junto à Receita Federal do Brasil (CNPJ); c) o prazo contratual; d) o valor do contrato; e e) o processo de contratação ou aquisição (art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979, de 2020).**

22. Em relação à justificativa do preço, ressalta-se que ela não se confunde com a estimativa de preço prevista, que, em regra, deve constar no projeto básico simplificado, conforme exigência do art. 4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei nº 13.979, de 2020. Tal estimativa tem significativa utilidade para os casos de licitação, mas nas situações de contratação direta, embora se trate de uma prática salutar, sua exigência pode ser mitigada, sobretudo numa situação de crise como a ora enfrentada. Por isso, inclusive, que o § 2º do citado art. 4º-E dispensa a estimativa de preço em casos excepcionais. Já a justificativa de preço não é dispensada, pois ela se refere ao próprio preço definido concretamente no contrato. Assim, a Administração deve, minimamente, justificar os preços contratados, inclusive com a indicação da excepcionalidade da situação, justificativa a qual se observa às fls. 25 e 51.

23. Ainda sobre a justificativa do preço, importante mencionar que o § 3º do art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 2020, desvincula o preço estimado do preço contratado, autorizando expressamente a Administração a contratar valores superiores ao estimado em decorrência das oscilações de mercado, tudo mediante justificativa nos autos.

24. Compulsando os autos encaminhados a esse órgão de assessoramento jurídico, verificamos que constam:

- a) Documento de Formalização da Demanda;*
- b) Projeto Básico Simplificado – PBS;*
- c) Pesquisa de preço de mercado; e*
- d) Documentos que comprovam a motivação da situação de enfrentamento ao coronavírus.*

25. Destaca-se que a Administração fez constar a existência de dotação orçamentária e financeira para fazer custeio da despesa pretendida.

26. Quanto ao projeto básico simplificado, cabe avaliar se ele preenche os elementos determinados pelo § 1º do art. 4-E da Lei nº 13.979, de 2020. Para tanto, observa-se o seguinte:

Declaração do objeto	item 1
Fundamentação simplificada da contratação	item 2
Descrição resumida da solução apresentada	item 2
Requisitos da contratação	item 3
Critérios de medição e pagamento	itens 5, 6 e 12
Estimativa de preços	item 1
Adequação orçamentária	item 16

27. Na continuidade, observa-se que a Administração apresentou a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, o que atende a legislação de referência, pelo que o processo não merece reparo quanto a esse ponto, estando de acordo com o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666, de 1993.

28. Os documentos de habilitação exigidos pelo art. 27 da Lei nº 8.666, de 1993, foram juntados aos autos. Neste ponto, entende-se pela possibilidade de ausência, nos autos, de comprovante de cadastro da empresa junto ao SICAF acaso confirmado que o fornecimento de bens será a pronta entrega.

29. Neste ponto, cabe-nos ressaltar que a lei não define o que é a "pronta entrega", mas define o que seria "entrega imediata" no art. 40, §4º da Lei nº 8.666, de 1993, quando determina que "*assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta*", indicação esta que baseia a recomendação supra visando a observação mínima da regularidade do contratado junto à Seguridade Social.

30. Além disso, foram consultados o Comprovante de inexistência de cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados - CADIN e o sítio oficial do Tribunal de Contas da União, sugerindo-se, apenas, a consulta junto ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade.

31. Além disso, foi acostado aos autos a declaração da empresa de que não emprega trabalho de menores, para os fins do art. 27, V, da Lei nº 8.666/93, acrescido pela Lei nº 9.854/99 e regulamentado pelo Decreto nº 4.358/2002.

32. Por fim, o processo deve seguir o seu curso, passando pela ratificação da autoridade superior e as consequentes publicações no órgão da imprensa oficial e no sítio eletrônico oficial da entidade contratante, observadas as exigências do art. 8º, § 3º, da LAI e do § 2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020.

## DA DISPENSA DO INSTRUMENTO DE CONTRATO

33. A Lei nº 13.979, de 2020, traz algumas disposições acerca dos contratos administrativos assinados com o objetivo de fazer o enfrentamento à crise do coronavírus. No entanto, nenhum dos dispositivos ali indicados se aplicam ao caso em exame, pois a hipótese aqui vertida é de aquisição de produto para entrega imediata e sem obrigações futuras. Trata-se de ajuste de execução instantânea.

34. Esses contratos prescindem do instrumento contratual formatado nos termos do art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993. De acordo com o art. 62, § 4º, da citada Lei Geral de Licitação, o instrumento de contrato pode ser substituído por outra espécie de documento simplificado, independentemente do valor do negócio, nas situações de aquisição com entrega imediata e integral sem que haja obrigações futuras. Diz o texto legal:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

[...]

§2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.(...)

[...]

§4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

35. Vê-se que a minuta de contrato justificadamente não consta do processo em análise, já que a compra ora desejada pela Administração é para entrega imediata e integral, sem previsão de qualquer obrigação futura, aplicando-se, subsidiariamente, o art. 62 da Lei 8.666/93.

36. Isso posto, confirmado-se que as entregas serão formalizadas em até 30 dias, o termo de contrato estará dispensado conforme autoriza dispositivo supra.

## CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, estarem presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse órgão de assessoramento jurídico, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, após a área técnica observar as recomendações deste parecer, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993.

39. Restitua-se, com urgência, ao *Campus* Bento Gonçalves do IFRS.

Farroupilha/RS (trabalho remoto), 29 de maio de 2020.

ALBERT CARAVACA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23360000180202098 e da chave de acesso 010550f0

---

Documento assinado eletronicamente por ALBERT CARAVACA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 434549797 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALBERT CARAVACA. Data e Hora: 29-05-2020 14:44. Número de Série: 74821703992585975987621566144550123575. Emissor: AC OAB G3.

---