



Estado do Piauí Tribunal de Contas



NOTA TÉCNICA N.º 01/2020, de 01 de abril de 2020

Assunto: Orientação aos jurisdicionados do TCE- PI acerca dos procedimentos extraordinários de contratação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), conforme previsto na Lei n.º 13.979/2020.

O **Tribunal de Contas do Estado do Piauí**, por meio da Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual, da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal e da Diretoria de Fiscalizações Especializadas, em razão do reconhecimento da situação de emergência de saúde pública em decorrência da COVID-19 por parte do Governo do Estado (Decreto Estadual n.º 18.884/2020), da Prefeitura Municipal de Teresina (Lei Municipal n.º 5.499/2020) e de outros municípios jurisdicionados desta Corte de Contas, bem como da situação de calamidade pública no Estado do Piauí (Decreto Estadual n.º 18.895/2020 e Projeto de Decreto Legislativo n.º 11/2020, votado pela ALEPI em sessão virtual de 23.03.2020), torna pública a presente nota técnica sobre os procedimentos de contratação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), previstos na Lei n.º 13.979/2020, no intuito de colaborar com os gestores estaduais e municipais, a fim de evitar a prática de irregularidades na atividade administrativa.

1. A Constituição Federal, após estabelecer os princípios gerais que regem a atividade administrativa (art. 37, *caput*), dispõe sobre o dever geral de licitar da Administração Pública (art. 37, XXI), possibilitando a realização de contratação direta em casos excepcionais, nas hipóteses expressamente estabelecidas em lei, as quais devem ser interpretadas restritivamente.

2. Em razão da necessidade de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, o legislador ordinário trouxe ao ordenamento jurídico pátrio nova hipótese temporária de contratação direta, prevista no art. 4º da Lei n.º 13.979/2020. Além disso, foram inseridos posteriormente nessa lei, por



Estado do Piauí Tribunal de Contas



meio de medidas provisórias, dispositivos específicos aplicáveis tanto ao procedimento de justificação da nova hipótese de dispensa de licitação quanto aos processos licitatórios voltados ao desiderato de enfrentar a situação emergencial.

3. Como normas específicas concernentes aos processos de dispensa de licitação e aos certames licitatórios destinados ao enfrentamento da situação emergencial, bem como aos contratos decorrentes desses procedimentos, são aplicáveis subsidiariamente, no que não lhe for contrário e de forma a não inviabilizar a finalidade normativa, as disposições da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 8.666/1993) e, no caso de licitações sob a modalidade pregão, presencial ou eletrônico, também o disposto na Lei n.º 10.520/2002.

4. Assim, após a formalização da demanda da contratação destinada ao enfrentamento da emergência pelo setor requisitante, será instaurada a fase de planejamento da contratação, na qual se identificará a possibilidade/necessidade da realização de uma contratação direta ou a necessidade da seleção de fornecedor mediante procedimento licitatório, sendo aplicáveis as seguintes regras específicas:

4.1. Se a contratação for destinada à aquisição de bens ou serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais do mercado, não é obrigatório elaborar estudos preliminares, conforme art. 4º-C da Lei n.º 13/979/2020. Logo, caso a contratação demandada não seja de bens e serviços comuns, será necessária a realização de estudos preliminares (ver art. 20, I, c/c art. 24, da Instrução Normativa n.º 05/2017, do Ministério do Planejamento);

4.2. Sendo ou não a contratação de bens e serviços comuns, não é exigível a realização do Gerenciamento de Riscos, tampouco a elaboração do Mapa de Riscos ao final dos estudos preliminares e após a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, nos termos do art. 4º-D da Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-D. Tais documentos somente serão exigidos após a seleção do fornecedor, durante a gestão do contrato (ver art. 20, I e II, c/c arts. 25 e 26 da Instrução Normativa n.º 05/2017, do Ministério do Planejamento);



Estado do Piauí Tribunal de Contas



- 4.3. Conforme o art. 4º-E da Lei n.º 13.979/2020, admite-se a elaboração de termo de referência ou projeto básico simplificado, que, em regra, deve conter os elementos mínimos previstos nos incisos I ao VII do § 1º do mesmo dispositivo – declaração do objeto; fundamentação simplificada, descrição resumida da solução; requisitos da contratação; critérios de medição e pagamento; estimativas dos preços; e adequação orçamentária;
- 4.4. A estimativa de preços do termo de referência deve ser feita a partir de, no mínimo, uma das seguintes fontes: portais de compras governamentais; publicações em mídia especializada; sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; contratações, adjudicações ou atas de sistemas de registro de preços similares recentes, inclusive de outros entes públicos; catálogos de fornecedores ou consulta a potenciais fornecedores. A eventual impossibilidade da realização da estimativa de preços deve ser justificada pela autoridade competente (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-E, § 2º);
- 4.5. Não sendo constatada a adequação orçamentária da despesa relativa ao objeto contratual pretendido, devem ser adotadas as providências relativas ao ajuste orçamentário, inclusive, se houver necessidade, no que diz respeito ao atendimento do art. 16 da LRF. Contudo, por força de medida cautelar concedida pelo STF, fica ressalvada a necessidade de atendimento do art. 16 da LRF a todos entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública reconhecido pelo Legislativo competente, na forma do art. 65 da LRF, “*em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19*” (vide ADI 6357 MC / DF, Relator Min. Alexandre de Moraes).
5. Em relação à dispensa de licitação prevista no art. 4º da Lei n.º 13.979/2020, devem ser observadas as seguintes normas:
- 5.1. A contratação direta para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência deve ser formalizada por meio de processo administrativo próprio (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º, § 2º, in fine,



Estado do Piauí Tribunal de Contas



- c/c Lei n.º 8.666/1993, art. 26, parágrafo único), no qual deve restar comprovado o atendimento aos demais requisitos legais;
- 5.2. O art. 4º-B da Lei n.º 13.979/2020 estabelece a presunção, *juris tantum*, de que estão presentes os requisitos: da situação emergencial; da necessidade de atendimento dessa situação; da existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens; e da limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência;
- 5.3. Quanto à presunção da limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação, registra-se que o dispositivo não autoriza ao gestor a realização de contratos que violem de forma acintosa os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;
- 5.4. Outrossim, o objeto da contratação direta em questão deve estar adstrito à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados especificamente ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º, *caput*, c/c Lei n.º 8.666/1993, art. 26, parágrafo único, I). Logo, deve haver nos autos a demonstração de que o contrato é adequado e necessário ao atendimento da situação emergencial (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-E, § 1º, II e III);
- 5.5. Nos termos do art. 4º-A, da Lei n.º 13.979/2020, a aquisição de bens e a contratação de serviços por meio da dispensa de licitação não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido;
- 5.6. A fim de garantir a observância dos princípios da impessoalidade e da moralidade (CRFB/88, art. 37, *caput*), o processo de dispensa também deve ser instruído com a razão de escolha do executante do serviço ou do fornecedor, e com a justificativa do preço (Lei n.º 8.666/1993, art. 26, parágrafo único, II e III). A justificativa do preço deve ser realizada a partir do cotejo com a estimativa de preços realizada quando da elaboração do termo de referência na fase de planejamento da contratação (ver itens 4.3 e 4.4), de forma a demonstrar que o preço está compatível com o praticado no mercado. Caso a contratação com o



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Poder Público venha a ocorrer por valores superiores aos preços obtidos a partir da estimativa de preços, em razão de oscilações ocasionadas pela variação de preços, deverá haver justificativa nos autos (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-E, § 3º);

- 5.7. A Administração deve verificar e juntar ao processo documentos que demonstrem que o contratado atende aos requisitos de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, além do cumprimento do art. 7º, XXXIII, da CRFB/88, bem como que não teve inidoneidade declarada ou direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso. Ainda, se pertinente, a Administração poderá exigir a demonstração do atendimento de requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira que sejam necessários à garantia do cumprimento das obrigações (Lei n.º 8.666/1993, art. 27 e ss.);
- 5.8. Nos termos do art. 4º-F da Lei n.º 13.979/2020, se houver *“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”*;
- 5.9. Quando houver única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido, situação essa que deve estar comprovada nos autos do procedimento, o Poder Público também poderá excepcionalmente contratar com empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitações suspenso (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º, § 3º);
- 5.10. Ademais, conforme o disposto no § 1º do art. 4º da Lei n.º 13.979/2020, a dispensa de licitação é temporária, de modo que o processo administrativo de justificção de dispensa de licitação apenas pode ser realizado enquanto perdurar a situação de emergência decorrente da Covid-19;
- 5.11. De igual modo, por conseguinte, os contratos decorrentes da contratação direta devem ter prazo de vigência adstrito ao mesmo período, a fim de que não haja desvio de finalidade na aplicação da norma. O prazo máximo inicial de duração



Estado do Piauí Tribunal de Contas



dos contratos é de seis meses, admitindo-se sua prorrogação enquanto perdurar a necessidade de enfrentar os efeitos da situação emergencial (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-H);

- 5.12. Deve haver no processo parecer técnico ou jurídico emitido sobre a dispensa; sendo recomendável, ainda, a adoção de minutas de contratos previamente aprovadas pela assessoria jurídica da Administração, a fim de garantir maior celeridade ao processo de contratação (Lei n.º 8.666/1993, art. 38, *caput*, VI, e parágrafo único. Não sendo possível adoção de minutas de contratos previamente aprovadas, nem a submissão da minuta à aprovação da assessoria jurídica da Administração, a circunstância deverá ser devidamente justificada nos autos do respectivo processo administrativo;
- 5.13. Conforme o art. 4º-I da Lei n.º 13.979/2020, nos contratos decorrentes dessa lei, *“a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto no contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato”*;
- 5.14. Sem prejuízo da imediata disponibilização em sítio eletrônico oficial na rede mundial de computadores (internet) das informações relativas às contratações decorrentes da Lei n.º 13.979/2020, com todos os elementos previstos no § 2º do art. 4º desta lei – nome do contratado, número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, prazo contratual, valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição –, além dos exigidos na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), após a realização do procedimento, com as devidas justificativas, a dispensa deve ser comunicada à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial (Lei n.º 8.666/1993, art. 26, *caput*, c/c art. 61, parágrafo único). É pertinente destacar que, por força do art. 28, *caput*, III, e parágrafo único, da Constituição Estadual, o Diário Oficial dos Municípios é o veículo adequado para as publicações oficiais dos municípios que não possuem órgão de imprensa próprio;



Estado do Piauí Tribunal de Contas



- 5.15. Os atos de designação do gestor e do(s) fiscal(is) do contrato devem ser juntados aos autos do respectivo processo de justificação de dispensa de licitação que o originou (Lei n.º 8.666/1993, art. 38, XII, c/c art. 67);
- 5.16. Os contratos decorrentes dos processos de dispensa devem ser cadastrados no sistema Contratos Web do TCE/PI até o décimo dia útil do mês seguinte ao da assinatura do respectivo instrumento contratual ou documento substitutivo hábil referido no art. 62 da Lei 8.666/1993 (Instrução Normativa TCE/PI n.º 06/2017, art. 11, c/c Portaria n.º 172/2020, art. 5º, § 1º, publicada no DOE-TCE/PI n.º 055/2020 – Edição Extraordinária, de 23 de março de 2020);
- 5.17. A realização de contratação direta fora das hipóteses legalmente estabelecidas ou sem a observância das formalidades pertinentes pode caracterizar a conduta criminosa tipificada no art. 89 da Lei n.º 8.666/1993, bem como ato de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992, arts. 10 e 11). E a não realização de estimativa de preços no mercado pertinente ou, quando for o caso, a não realização sem que haja as devidas justificativas (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-E, § 2º) pode dar ensejo à ocorrência do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, V, Lei n.º 8.429/1992. Além disso, verificada alguma dessas situações, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí pode aplicar multa de até 15.000 Unidades Fiscais de Referência do Estado, conforme art. 79, I, da Lei Estadual n.º 5.888/2009 (Lei Orgânica do TCE/PI) e art. 206, I, da Resolução TCE/PI n.º 13/2011 (Regimento Interno do TCE/PI).
6. No que diz respeito aos **processos licitatórios** realizados para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, aplicam-se as seguintes normas específicas:
- 6.1. As licitações podem ser realizadas a partir de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado, elaborado na fase de planejamento da contratação (ver itens 4.3 e 4.4) – Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-E;
- 6.2. Se houver a divulgação dos preços unitários estimados no termo de referência e a administração aceitar a possibilidade da contratação por valores superiores ao da estimativa, em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços,



Estado do Piauí Tribunal de Contas



- com fundamento no § 3º do art. 4º-E da Lei n.º 13.979/2020, essa circunstância deve ser indicada no instrumento convocatório, de forma a estimular a apresentação de propostas e, por consectário, ampliar a participação de interessados no certame;
- 6.3. Nos termos do art. 4º-F da Lei n.º 13.979/2020, se houver *“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”*;
- 6.4. Sendo realizada licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto vise ao enfrentamento da situação emergencial: os prazos do procedimento licitatório serão reduzidos pela metade - caso o prazo original seja número ímpar, o resultado da operação deve arredondado para o número inteiro imediatamente antecedente; os recursos somente terão efeito devolutivo; e fica dispensada a realização de audiência pública prevista no art. 39 da Lei n.º 8.666/1993 (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-G, caput e § 1º);
- 6.5. Caso a contratação com o Poder Público venha a ocorrer por valores superiores aos preços obtidos a partir da estimativa de preços, em razão de oscilações ocasionadas pela variação de preços, deverá haver justificativa nos autos (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-E, § 3º);
- 6.6. Os procedimentos licitatórios devem ser cadastrados no sistema Licitações Web do TCE/PI até o dia útil imediatamente posterior ao da última publicação do aviso de licitação (Instrução Normativa TCE/PI n.º 06/2017, art. 6º, c/c Portaria n.º 172/2020, art. 5º, § 1º, publicada no DOE-TCE/PI n.º 055/2020 – Edição Extraordinária, de 23 de março de 2020);
- 6.7. O prazo máximo inicial de duração dos contratos decorrentes dessas licitações é de seis meses, admitindo-se sua prorrogação enquanto perdurar a necessidade de enfrentar os efeitos da situação emergencial (Lei n.º 13.979/2020, art. 4º-H);



Estado do Piauí Tribunal de Contas



- 6.8. Conforme o art. 4º-I da Lei n.º 13.979/2020, nos contratos decorrentes dessa lei, *“a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto no contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato”*;
- 6.9. Os atos de designação do gestor e do(s) fiscal(is) do contrato devem ser juntados aos autos do respectivo processo licitatório que o originou (Lei n.º 8.666/1993, art. 38, XII, c/c art. 67);
- 6.10. Sem prejuízo da imediate disponibilização em sítio eletrônico oficial na rede mundial de computadores (internet) das informações relativas às contratações decorrentes da Lei n.º 13.979/2020, com todos os elementos previstos no § 2º do art. 4º desta lei – nome do contratado, número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, prazo contratual, valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição –, além dos exigidos na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), deve ser efetuada a publicação resumida do instrumento de contrato, bem como de eventuais aditamentos, na imprensa oficial, nos termos dispostos no parágrafo único do art. 61 da Lei n.º 8.666/1993;
- 6.11. Os atos de designação do gestor e do(s) fiscal(is) do contrato devem ser juntados aos autos do respectivo processo de justificção de dispensa de licitação que o originou (Lei n.º 8.666/1993, art. 38, XII, c/c art. 67);
- 6.12. Os contratos decorrentes dos processos licitatórios devem ser cadastrados no sistema Contratos Web do TCE/PI até o décimo dia útil do mês seguinte ao da assinatura do respectivo instrumento contratual ou documento substitutivo hábil referido no art. 62 da Lei 8.666/1993 (Instrução Normativa TCE/PI n.º 06/2017, art. 11, c/c Portaria n.º 172/2020, art. 5º, § 1º, publicada no DOE-TCE/PI n.º 055/2020 – Edição Extraordinária, de 23 de março de 2020).
7. Reitera-se, devido à alta importância para o controle social, a necessidade de promoção de ampla publicidade dos procedimentos de dispensa e da execução dos contratos decorrentes da aplicação da Lei n.º 13.979/2020, conforme descrito nos itens 5.14 e 6.10 da presente Nota Técnica. Para tanto, sugere-se a PUBLICIDADE DE TODOS OS ATOS, PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DAS AQUISIÇÕES



Estado do Piauí Tribunal de Contas



PÚBLICAS NOS RESPECTIVOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS ENTES CONTRATANTES, DE FORMA CONCOMITANTE.

8. Em relação à realização de outros procedimentos licitatórios, que não estejam relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, reitera-se a recomendação da preferência de realização de pregão eletrônico, conforme proposta de recomendação realizada pelo D. Ministério Público de Contas, aprovada pelo Plenário do E. Tribunal de Contas do Estado do Piauí nos autos do Doc. Protoc. n.º 017818/2019, a fim de, agora também, evitar a disseminação da Covid-19 por meio da aglomeração de pessoas. Caso não seja viável a realização de pregão eletrônico para a contratação pretendida, nem a licitação possa ser adiada sem prejuízo para a administração, enquanto durar a situação emergencial enfrentada, recomenda-se que os responsáveis pelos procedimentos realizados adotem medidas com vistas a mitigar os riscos de contaminação, tanto pelo maior espaçamento entre as sessões presenciais quanto pela realização dessas em locais mais abertos e ventilados, como forma de evitar a aglomeração de pessoas.