



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 00020-00009178/2020-01/2020 -
PGDF/PGCONS

PARECER Nº: 220/2020 – PGCONS/PGDF.
PROCESSO N.º: 00053-00023369/2020-81
INTERESSADO: CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DF

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE/CALAMIDADE PÚBLICA NA ÁREA DE SAÚDE, PARA AQUISIÇÃO DE CONSUMÍVEIS PARA A COLETA DE MATERIAL E DETECÇÃO DE 2019-NCOV (CHIP VERECOV COM SEUS REAGENTES E ACESSÓRIOS E CONE DE DETECÇÃO DO CORIOLIS COM SEUS REAGENTES E ACESSÓRIOS) - **CORONAVÍRUS**

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE. ART. 25, I, DA LEI 8.666/93. DISPENSA. CALAMIDADE PÚBLICA. ART. 4º DA LEI FEDERAL 13.979/2020. ART. 6º DECRETO DISTRITAL N.º 40.512/2020.

1. Presente o interesse público na aquisição de consumíveis para a coleta de material e detecção de 2019-ncov (chip verecov com seus reagentes e acessórios e cone de detecção do coriolis com seus reagentes e acessórios) - Coronavírus, fornecidas exclusivamente pela empresa W.E.A. Soluções Civis e Militares Ltda., admite-se o emprego de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, inciso I, da Lei de Licitações, desde que atendidas as demais recomendações contidas no presente opinativo

2. Demonstrada, ainda, situação anormal provocada por doença infecto-contagiosa em largas proporções, a caracterizar hipótese legal de calamidade pública, admite-se, outrossim, o emprego de

contratação direta, por dispensa de licitação, uma vez presente a hipótese prevista no art. 4º da Lei Federal 13.979/2020 e art. 6º Decreto 40.512/2020, devendo ser atendidos ainda os requisitos ínsitos no Decreto Distrital nº 34.466/13 e na Decisão Normativa TCDF nº 3.500/1999.

3. Conclusão pela possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade, ou dispensa de licitação por calamidade pública, na forma do opinativo e desde que previamente atendidas as recomendações contidas no presente opinativo

Exma. Sra. Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Consultivos,

1. RELATÓRIO

O Sr. Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal encaminha o Ofício Nº 498/2020 - CBMDF/GABCG, datado de 14/3/2020, por meio do qual submete à apreciação desta Procuradoria-Geral o processo da contratação, enquadrada em hipótese de inexigibilidade de licitação, referente a aquisição de Consumíveis para a coleta de material e detecção de 2019-nCoV (Chip VereCov com seus reagentes e acessórios e cone de detecção do Coriolis com seus reagentes e acessórios).

Nos autos, constam o Pedido de Aquisição de Materiais (ID 37082075), o Memorando Nº 5/2020 - CBMDF/GPRAM/SUBCMT (ID 37083561), Projeto Básico (ID 37083692), devidamente autorizado pela autoridade competente (ID 37083942), autorização para realização da despesa (ID 37083942), Declaração de Exclusividade de fornecimento (37084971), Declaração de Orçamento CBMDF/DIOFI/SAOFI/SSAGO (ID 37084250), Cotação de preços e estimativa de custo da ordem de R\$ **1.799.490,00** (um milhão, setecentos e noventa e nove mil quatrocentos e noventa reais).

A Assessoria Jurídica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal exarou a Nota Técnica SEI-GDF n.º 79/2020 - CBMDF/GABCG/ASJUR, no sentido da viabilidade jurídica da contratação, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, inciso I, da Lei 8.666/93, tendo feito recomendações com vistas ao aperfeiçoamento da instrução processual.

É o breve relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Considerações preambulares

Antes de tudo, cumpre destacar o caráter estritamente jurídico do presente opinativo. Assim, considerações de índole técnica, tais como o processo de formação dos preços, definição de quantitativos, caracterização da exclusividade, prova da singularidade da forma de detecção cogitada em detrimento de outras soluções possíveis, bem como quaisquer juízos de conveniência e oportunidade envolvidos na matéria submetida a exame, são de inteira e exclusiva responsabilidade do Administrador, não cabendo a esta Casa atuar em substituição às suas doulas atribuições.

2.2. Da contratação direta por inexigibilidade de licitação

Consoante expressa exigência constitucional, prevista no art. 37, XXI, da Carta Política, a regra geral para as contratações feitas pelo Poder Público é a prévia licitação. Confira-se:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”

Como corolário lógico do mandamento inserto na Carta da República, decorre óbvia constatação: se a prévia licitação é regra, a contratação direta é exceção, seja por dispensa, seja por inexigibilidade. Em razão dessa excepcionalidade, a ocorrência dos pressupostos do afastamento do certame, seja qual for o motivo, há de ser cabalmente comprovada.

Ao que se colhe da instrução processual, a pretensão concreta é contratar, **por inexigibilidade de licitação**, *“Consumíveis para a coleta de material e detecção de 2019-nCoV (Chip VereCov com seus reagentes e acessórios e cone de detecção do Coriolis com com (sic) seus reagentes e acessórios)”*.

O pedido de aquisição PAM-3 (37082075) pontua o contexto em que inserido o ajuste:

2.1. Os coronavírus (CoV) são uma grande família de vírus com alguns causando doenças menos graves, como o resfriado comum exibindo sintomas leves de febre, tosse e falta de ar, e outras doenças mais graves, incluindo Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV) e o mais recente, 2019 Novo coronavírus (2019-nCoV). 2019-nCoV pode ser fatal, principalmente em idosos, e pessoas com condições médicas pré-existentes parecem ser mais vulnerável a ficar gravemente doente com 2019-nCoV.

2.2. As autoridades chinesas identificaram pela primeira vez 2019-nCoV no final 2019 e descobriu que é de aproximadamente 70% semelhante ao SARS-CoV na sequência genômica. Dado alta taxa de transmissão de SARS-CoV, é possível que 2019-nCoV também pode causar altas incidências de transmissão de pessoa para pessoa, geralmente após contato próximo com um indivíduo infectado. Isso poderia escalar facilmente para um surto global e, como tal, a necessidade de um teste preciso e confiável para vigilância e a detecção é essencial.

2.3. No dia 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde - OMS Declarou Pandemia do Coronavirus ou COVID-19.

2.4. Visto a gravidade da situação e a necessidade de proteger os cidadãos do Distrito Federal desta Pandemia e evitar ou postergar o cenário apresentado hoje em países como Itália, onde se tem mais de 2000 casos diagnosticados de coronavirus somente no dia 10 de março. Se faz necessário a aquisição prioritária dos insumos necessários para ativar os equipamentos Coriolis Recon e Veredus já de posse do CBMDF.

2.5. De tal forma que visto a especificidade dos equipamentos e a própria natureza da pandemia para melhor proteger a população do DF a identificação rápida das pessoas infectadas é crucial para evitar ou postergar o contágio do Distrito Federal.

2.6. Todo o surgimento do vírus e sua disseminação ocorreu em um espaço temporal muito recente, com a notificação inicial tendo ocorrido pela China à OMS no dia 31 de dezembro de 2019 de que havia uma doença DESCONHECIDA em seu território.

2.7. No dia cinco de março de 2020 a SEIKISUI Veredus fabricante do equipamento VerePLEX, noticiou em seu [site](#) que havia desenvolvido uma nova linha de chips para detectar o COVID-19. A mesma informação desta descoberta foi noticiada pela [CNA](#) e [Todayonline](#).

2.8. Com um tempo de detecção de 3 horas e uma precisão de 99% demonstra ser impreterível a ativação deste equipamento que o CBMDF já possui, adquirindo os insumos necessários.

2.9. Com a aquisição destes insumos permite a adoção de protocolos que identifique pacientes contaminados nas aeronaves sem engarrafar o aeroporto JK ou evoluir os protocolos para aferição em rodovias.

A hipótese concreta é regida pelo artigo 25, caput e inciso I, da Lei nº 8.666/93, do seguinte teor:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;”

Interpretando a exigência em comento, o eg. TCU entende pela realização de diligências complementares, pela Administração, com o intuito de verificação da veracidade da documentação apresentada. Cite-se, a propósito, o verbete nº 255 da Súmula de Jurisprudência do eg. TCU:

“Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para

confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade".

No caso ora em discussão, compulsando os manuais da solução apresentada, observa-se que o Chip de detecção é de criação recente. Já os equipamentos de leitura (leitor óptico e de temperatura) são mais antigos, haja vista seus manuais serem datados de 2011 (37084493 e 37084495).

Assim, deve ser demonstrado nos autos, a fim de apontar a inexigibilidade para toda a solução, se o *chip* de detecção depende dos demais equipamentos para funcionar, ou se os equipamentos já mantidos no Distrito Federal e fabricados pela empresa somente funcionam com os chips de detecção aqui noticiado. Caso seja possível o funcionamento do chip em outros equipamentos, ou de outros chips nos equipamentos já mantidos pelo Distrito Federal, não necessariamente se estará diante de hipótese de inexigibilidade de licitação.

No que toca à singularidade do objeto, observam-se nos autos as devidas justificativas acerca da necessidade de se detectar com maior rapidez os casos de COVID-19 “*sem engarrafar o aeroporto JK ou evoluir os protocolos para aferição em rodovias*” (PAM-3). Em outros termos, há situações que, na visão do órgão consulente, demandam a contratação de mecanismo de detecção singular, pois precisam ser mais rápidos que os usuais. Presente a justificativa, não cabe a esta Casa adentrar seu mérito.

Superada essa questão, para complementar a prova de exclusividade, o órgão consulente cuidou de justificar a potencial existência de outras soluções, ainda que de fabricantes distintos, capazes de realizar os testes mencionados com a rapidez esperada (ou seja, capaz de atender à singularidade apontada nos autos). Cita-se, a propósito, o Memorando 8 (37084978):

1. a possibilidade, ou não, de os insumos almejados serem fornecidos por empresas diversas do(s) fabricante(s) do(s) equipamento(s)

Não há possibilidade, de os insumos almejados serem fornecidos por empresas diversas do(s) fabricante(s) do(s) equipamento(s) visto que se trata de equipamentos sensíveis e que, em especial, ao Veredus a tecnologia de identificação do vírus COVID-19 é demasiada recente para haver a credibilidade e confiança da taxa de êxito.

Enfatiza-se que não poderão ocorrer quaisquer erros de falsos positivos ou falsos negativos. É absolutamente necessário que todos os insumos e acessórios sejam compatíveis entre si e portanto originais.

Para tanto deve a administração ter a plena confiança de que todos os materiais adquiridos irão funcionar em perfeita harmonia e compatibilidade com os equipamentos hora existentes na corporação.

2. a possibilidade de competição para o grupo (itens 01 e 02), isto é, se há mais de um fornecedor para os objetos (conjunto com chips de detecção para ser utilizado no equipamento VerePlex e Conjunto de insumos e reagentes para o equipamento Coriolis Recon)

Acerca da possibilidade de competição para o grupo (itens 01 e 02), isto é, se há mais de um fornecedor para os objetos (conjunto com chips de detecção para ser utilizado no equipamento VerePlex e Conjunto de insumos e reagentes para o equipamento Coriolis Recon).

Para tanto se faz necessário rememorar a gravidade da situação e que a evolução da epidemia em outros países tem se dado de maneira exponencial diária. portanto um dia já pode significar a diferença entre centenas de novos casos com milhares de novos casos.

Isto posto friso que o protocolo proposto para análise da atmosfera da aeronave prevê a coleta desta atmosfera pelo Coriolis Recon e envio do material coletado ao Veredus para realizar um único exame.

Assim sendo no caso hipotético de se realizar a aquisição em itens separados existe a possibilidade de se adquirir os insumos do Veredus e não se adquirir os Insumos do Coriolis ou vice-versa. A aquisição em separado inviabiliza a atuação do CBMDF no combate ao Coronavírus.

O protocolo proposto tem como premissa a redução da quantidade de testes realizados sem perder a eficiência.

Impensável ter coleta sem poder analisar o material coletado ou ter análise sem se ter material a ser analisado.

Visto que segundo informações do Fabricante a W.E.A Soluções Cíveis e Militares é distribuidora exclusiva dos produtos da Veredus Laboratories, a única forma de se garantir ambos os insumos é com a empresa W.E.A.

Relativamente à exclusividade noticiada no último parágrafo transcrito, foi apresentada a Carta de Exclusividade Veredus (37084971), atestando que *“a Empresa W.E.A. – Soluções Cíveis e Militares (...), é distribuidora exclusiva dos produtos Veredus Laboratories – Singapur”*. Porém, **não há identificação clara de seu subscritor, tampouco dos poderes por ele ostentados para falar em nome da empresa fabricante.** Deve-se suprir essa omissão.

Por outro lado, ainda não se localizou a certidão negativa de débitos tributários **municipais referentes à sede da empresa**, tampouco a relativa aos débitos tributários **federais e perante a Seguridade Social**, conforme exigem os arts. 27, V e 29, III e IV, da Lei nº 8.666/93:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: [\(Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011\)](#)

(...)

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

As omissões acima devem ser supridas. E as certidões a serem juntadas aos autos devem estar válidas e assim permanecerem enquanto durar a contratação.

Relativamente ao preço, transcrevem-se as observações da Nota Técnica 79 (37085135):

“Verifica-se que a razão da escolha do fornecedor foi abordada acima. Neste sentido, necessário discorrer-se sobre a justificativa do preço, haja vista a falta de pertinência do disposto no inciso I (considerando não se tratar de processo autuado sob o regime de dispensa, em que pese não passar despercebida a declaração da situação de emergência do Decreto nº 40.509, e 11 de março de 2020) e IV para o presente caso.

Sobre o preço, destaca-se que não foi enfrentada a questão a respeito da compatibilidade do preço cobrado a esta Administração Pública, ou mesmo atestado a impossibilidade de se reunir elementos para tal fim.

Observa-se que a instrução processual destaca ser uma aquisição com característica bem específica, recentemente desenvolvida², o que restringe a memória de contratações similares. Deste modo, uma vez constada a impossibilidade de se levantar outros orçamentos, em razão da ausência de aquisições similares por outros órgãos públicos ou entidades privadas, recomenda-se a produção de ato específico abordando o ponto.

Não obstante, considerando a urgência da contratação entende-se que o cotejo do ponto pode se dar quando do retorno do processo da Duta PGDF, de forma a prestigiar a eficiência no âmbito do procedimento administrativo.”

Como se percebe, **falta nos autos a justificativa formal do preço**, medida indispensável para a formalização da aquisição em tela. Devem ser observados os parâmetros do Decreto 39.453/2018:

Art. 4º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - relatório de pesquisa de preços de produtos com base nas informações da Nota Fiscal eletrônica - NFe;

II - preços públicos referentes a aquisições ou contratações similares realizadas pelo Distrito Federal e demais entes públicos;

III - pesquisa junto a fornecedores;

IV - pesquisa publicada em mídias ou sítios especializados ou de domínio amplo.

Parágrafo único. A opção pela utilização de outro parâmetro de pesquisa ou método para obtenção do valor de referência deverá ser descrita e justificada nos autos pelo gestor responsável.

Art. 5º A pesquisa de preços será realizada da forma mais ampla possível e deverá ser composta de, no mínimo, 03 valores válidos, além de contemplar todas as características do objeto, incluindo referência à marca e especificações exclusivas, quando cabível, nas hipóteses do art. 7º, § 5º da Lei federal nº 8.666, 21 de junho de 1993.

Deve-se ter em mente que, mesmo comprovada a exclusividade do fornecimento, imperioso ainda se atestar a economicidade do custo mediante confronto entre a proposta da empresa e outras compras realizadas por outros de seus clientes. Deve-se ponderar que a solução é propalada mundialmente^[1], sendo certo que haverá outros compradores para a solução.

Presente, nos autos, a declaração de orçamento, contendo a informação de que a “presente disponibilidade orçamentária refere-se às dotações consignadas no orçamento do exercício corrente. As despesas que, porventura, afetarem o exercício seguinte serão devidamente incluídas na proposta orçamentária daquele ano.” Resta, pois, observado o disposto no art. 7º, § 2º, III, da Lei 8.666/93, bem assim o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante doc. SEI 37084250.

E o art. 26 da Lei de Licitações, por seu turno, estabelece ainda que a justificada situação de inexigibilidade seja ratificada e publicada na imprensa oficial, devendo o processo ser

instruído com a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço. Deve, pois, ser ratificada a situação de inexigibilidade e levada a efeito a sua respectiva publicação na imprensa oficial, se ainda não efetuada, o que deve ser feito no prazo previsto em lei de 5 dias, como condição de eficácia dos atos.

2.3. Da possibilidade de outra fundamentação: Lei nº 13.979/2020 c/c Decreto nº 40.512/2020

Ao que se deduz da instrução processual, os autos poderiam se inserir no contexto da emergência provocada pelo COVID-19, objeto do recentíssimo Decreto nº 40.512, de 13 de março de 2020. Com efeito, em seu art. 6º, fica estabelecida a dispensa de licitação para a compra de insumos relacionados à medida:

Art. 6º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19 e da Dengue, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.

Como se vê, o Decreto tem fundamento legal no art. 4º da Lei nº 13.979, de 6/2/2020, do seguinte teor:

Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde 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.

Como emana de regência legal específica, há aqui *especialidade* em relação à clássica exceção encartada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar

prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Nada obstante, **ainda que com emprego da analogia**, seriam aplicáveis alguns dos requisitos previstos para a já conhecida contratação emergencial, notadamente diante da falta de regulamentação dessa nova modalidade de dispensa.

Nesse contexto, o primeiro ponto digno de nota é a diferenciação entre *emergência* e *calamidade*. Embora a hipótese concreta haja derivado de declaração formal de *emergência*, trazida por lei, a Lei nº 8.666/93 a exige para os casos de *calamidade*. Nesse sentido, segundo Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES^[2], a “*emergência, para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório*”. Já a calamidade, para o mesmo autor, depende de “***reconhecimento, pelo Poder Público, de situação anormal provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes. Vendavais, enchentes, inundações, doenças infecto-contagiosas em largas proporções e seca prolongada podem ensejar a declaração de calamidade pública***”^[3].

No caso dos autos, como se vê, a contratação pretendida parece análoga à noção de *calamidade* prevista na Lei nº 8.666/93, pois deriva do reconhecimento formal, em lei federal e decretos locais, de situação notoriamente urgente relacionada a doença infecto-contagiosa em largas proporções.

De fato, está-se diante de pandemia assim declarada formalmente pela Organização Mundial de Saúde^[4]:

"WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020

Good afternoon.

In the past two weeks, the number of cases of COVID-19 outside China has increased 13-fold, and the number of affected countries has tripled.

There are now more than 118,000 cases in 114 countries, and 4,291 people have lost their lives.

Thousands more are fighting for their lives in hospitals.

In the days and weeks ahead, we expect to see the number of cases, the number of deaths, and the number of affected countries climb even higher.

WHO has been assessing this outbreak around the clock and we are deeply concerned both by the alarming levels of spread and severity, and by the alarming levels of inaction.

We have therefore made the assessment that COVID-19 can be characterized as a pandemic.

Pandemic is not a word to use lightly or carelessly. It is a word that, if misused, can cause unreasonable fear, or unjustified acceptance that the fight is over, leading to unnecessary suffering and death.

Describing the situation as a pandemic does not change WHO's assessment of the threat posed by this virus. It doesn't change what WHO is doing, and it doesn't change what countries should do.

We have never before seen a pandemic sparked by a coronavirus. This is the first pandemic caused by a coronavirus.

And we have never before seen a pandemic that can be controlled, at the same time.

WHO has been in full response mode since we were notified of the first cases.

And we have called every day for countries to take urgent and aggressive action.

We have rung the alarm bell loud and clear.”

Conforme se extrai do sítio eletrônico da Organização Mundial de Saúde, a situação verificada no momento da elaboração desta cota de aprovação aponta 142.320 casos confirmados da doença, 5.388 óbitos e 129 países com casos de COVID-19[5].

No âmbito do Distrito Federal, as consequências do COVID-19 já se fazem sentir. No Decreto nº 40.509/2020, diversas medidas para a contenção da pandemia já estão em curso, a saber:

Art. 1º As medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, no âmbito do Distrito Federal, ficam definidas nos termos deste Decreto.

Art. 2º Ficam suspensos, no âmbito do Distrito Federal, pelo prazo de cinco dias, prorrogáveis por igual período:

I - eventos, de qualquer natureza, que exijam licença do Poder Público, com público superior a cem pessoas;

II - atividades educacionais em todas as escolas, universidades e faculdades, das redes de ensino pública e privada;

Art. 3º Os bares e restaurantes deverão observar na organização de suas mesas a distância mínima de dois metros entre elas.

Parágrafo único. Nos eventos abertos recomenda-se a distância mínima de um metro entre as pessoas. **(Parágrafo acrescentado pelo Decreto Nº 40510 DE 12/03/2020).**

Art. 3º-A. Os eventos esportivos no Distrito Federal somente poderão ocorrer com os portões fechados ao público, mediante autorização sanitária expedida pela Subsecretaria de Vigilância à Saúde do Distrito Federal e Termo de Compromisso assinado pelos organizadores. **(Artigo acrescentado pelo Decreto Nº 40510 DE 12/03/2020).**

Art. 4º As medidas previstas neste Decreto poderão ser reavaliadas a qualquer momento, mesmo antes do prazo estipulado no art. 2º.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Ao que se percebe, o **contexto atual reclama medidas tão céleres que nem ao menos se pode aguardar o amadurecimento de instrução processual nos níveis usualmente conhecidos para as contratações emergenciais em geral**, ou seja, com publicação de editais de intenção de compras para convocação de empresas ou mesmo com a exigência de instauração formal de

procedimento licitatório para compra dos insumos aqui pretendidos. Com efeito, não se pode aguardar prazos longos e a situação não decorreu, obviamente, da paralisação de procedimento de contratação regular em curso.

Assim, a dispensa prevista na Lei Federal nº 13.979/2020, embora análoga, difere do que se costuma verificar nas contratações emergenciais em geral.

Nesse sentido, a caracterização de eventual situação emergencial há de atender aos requisitos previstos na Decisão nº 3.500/99, de cunho normativo, tomada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Seus termos estão assim sumariados:

“II) informar ao ilustre consulente que, sem prejuízo do cumprimento das formalidades previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio:

a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame;

b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s);

c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial;

f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial;

g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata;

III) tendo em conta que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (arts. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 e 194, § 2º, do RI/TCDF), dar ciência desta decisão a todos os entes jurisdicionados.”

Ao que se percebe, os requisitos das alíneas “a” e “b” envolvem a realização de uma licitação para compra regular, o que **não necessariamente se aplica**. De fato, para se cogitar de uma contratação regular, deve-se ter em mente o tempo decorrido para sua concretização em comparação com a urgência aqui esperada. Caso seja possível realizar um contrato pela dispensa para atender a

quantitativos urgentes e, ao mesmo tempo, seja possível aguardar uma licitação regular para o restante, é de se cogitar essa possibilidade. Caso contrário, a dispensa pode ser tal que a necessidade administrativa se esgote no próprio contrato.

Relativamente ao prazo, observa-se que a Lei nº 13.979/2020, ao não fazer remissão ao art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, não traz a limitação de 180 dias prevista no diploma geral. Entretanto, a contenção da urgência para os casos do COVID-19 dificilmente superará esse intervalo. Como medida de cautela, de todo modo, **sugere-se** a aplicação da mesma limitação de 180 dias, por analogia, a menos que sobrevenha regulamentação em sentido diverso.

Além da decisão recém-mencionada, deve-se seguir ainda o Decreto nº 34.466/2013, de que se colhem as seguintes disposições, com as mesmas adaptações acima noticiadas:

Art. 3º A instrução dos processos de contratação de que trata este Decreto deve demonstrar:

I - a situação excepcional que exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e particulares;

II - que a contratação é a única alternativa adequada, eficaz e eficiente para afastar o risco iminente detectado e para atender ao interesse público;

III - que o objeto da contratação se limita, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável ao atendimento da situação emergencial;

IV - que o objeto da contratação possa ser concluído no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos contados da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação deste prazo;

V - a compatibilidade das pesquisas de preços com o mercado, por meio de, no mínimo, 03 (três) cotações, fazendo constar do processo a documentação comprobatória dos estudos e levantamentos que fundamentaram o preço estimado e justificando a hipótese de não ser possível atingir o número mínimo de cotações;

VI - a regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira da futura contratada.

Por fim, no que diz respeito à minuta do contrato (ID 37085023), sugiro a correção das cláusulas para prever prazo de entrega do objeto, com previsão de emissão de atestado de recebimento definitivo dos produtos, onde conste tempo razoável para o executor vistoriar e comprovar a adequação do objeto aos termos contratuais, momento a partir do qual poderá ser autorizada a emissão da nota fiscal, bem assim o atendimento ao disposto na Lei-DF nº 5.448/2015, que determina aos órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal a inclusão, nas licitações ou nas contratações diretas, cláusula de proibição de conteúdo: I – discriminatório contra a mulher; II – que incentive a violência contra a mulher; III – que exponha a mulher a constrangimento; IV – homofóbico; V – que represente qualquer tipo de discriminação, sob pena de rescisão do contrato e aplicação de multa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Deve ainda ser substituída na cláusula décima quinta do contrato a expressão "Dissolução Amigável" por "Resolução Amigável", e bem ainda se deve ajustar a cláusula décima nona, de forma a constar previsão sobre a necessidade de publicação da súmula do contrato e

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se pela possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa de licitação, na forma em que sustentada na fundamentação acima e desde que previamente observadas as recomendações constantes no bojo do presente opinativo.

É o parecer, *sub censura*.

Brasília-DF, sábado, 14 de março de 2020.

Leonardo A. de Sanches

Subprocurador-Geral do Distrito Federal

[1] <https://www.mobihealthnews.com/news/asia-pacific/veredus-laboratories-announces-development-detection-kit-wuhan-coronavirus>, <https://www.businesstimes.com.sg/technology/singapore-biotech-firm-veredus-will-have-wuhan-virus-test-ready-by-feb-1#Amendment%20note>, <https://www.statnews.com/2020/03/04/innovation-mitigating-coronavirus-threat/> todos com acesso em 14/03/2020.

[2] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 329.

[3] Idem, p. 331.

[4] <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, acesso em 14/03/2020.

[5] <https://experience.arcgis.com/experience/685d0ace521648f8a5beeeee1b9125cd>, acesso em 14/03/2020.



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO ANTONIO DE SANCHES - Matr.0096910-9, Subprocurador(a) Geral**, em 14/03/2020, às 15:19, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **37088366** código CRC= **F405BFFF**.

00020-00009178/2020-01

Doc. SEI/GDF 37088366



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota de Aprovação - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00053-00023369/2020-81

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER N° 220/2020 PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Leonardo A. de Sanches.

Uma breve ressalva para correção de equívoco material: na expressão “Resolução Amigável”, leia-se “Rescisão Amigável”.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, por fim, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA
Procurador-Chefe

De acordo.

Restituam-se os autos ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

SARAH GUIMARÃES DE MATOS
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 14/03/2020, às 15:28, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.174.801-7, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 14/03/2020, às 15:32, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **37088463** código CRC= **953138AD**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00009178/2020-01

Doc. SEI/GDF 37088463