

Autos Extrajudiciais n. 202100019800

Recomendação 2021000273112

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, por intermédio da Promotora de Justiça ao final subscrita, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares, com fulcro nos artigos 127, e 129, inciso II, ambos da Constituição Federal; 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); 47, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n. 25/1998 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás); 3º da Resolução n. 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público; 60 e seguintes da Resolução n. 09/2018 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás; bem como nas demais normas que regulamentam a matéria, e:

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal - CF/1988, artigo 25, inciso IV, alínea "a" e "b", da Lei n.º 8.625/93, e artigo 46, inciso VI, alínea "a" e "b", da Lei Complementar Estadual n.º 25/98;

CONSIDERANDO que os agentes públicos devem obrigatoriamente velar pela observância dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública esculpidos no artigo 37 da CF/1988, quais sejam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência;

CONSIDERANDO que a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis é função institucional do Ministério Público, bem como a promoção de inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 127, *caput*, e 129, inciso III, da CF/1988);

CONSIDERANDO que o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93 e no artigo 47, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 25/98 preveem, dentre as atribuições do Ministério Público, expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover; fixando prazo razoável para a adoção de providências cabíveis;

CONSIDERANDO que as recomendações podem ser expedidas no âmbito de inquérito civil,

procedimento preparatório ou procedimento administrativo, conforme artigo 62 da Resolução nº 09/2018 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás;

CONSIDERANDO que, em caso de em situações de violação às normas jurídicas por pessoas físicas ou jurídicas, incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem (art. 25, IV, "b", Lei 8.625/93).

CONSIDERANDO que atos que gerem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou que violem os princípios da Administração Pública podem configurar atos de improbidade administrativa, sujeitando o responsável às sanções impostas pela Lei 8.429/92;

CONSIDERANDO que, aos 06 de janeiro de 2021, foi publicada a MP 1026/2021 pelo Presidente da República, que dispõe as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19;

CONSIDERANDO que a MP 1026 estabelece medidas de transparência na execução do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, de observância obrigatória por todos os entes da Federação, nos termos do artigo 14 e 15, os quais estão em consonância com o artigo 37 da CF;

CONSIDERANDO que a referida MP 1026/2021, além de outras providências, estabelece medidas excepcionais para a aquisição de vacinas, insumos (inclusive antes do registro sanitário ou da autorização temporária de uso emergencial), bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 por todos os entes da Administração Pública Direta e Indireta, mediante prévia autorização da ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária -, na hipótese de importação e distribuição de vacinas contra a covid-19, materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária, sem registro na Anvisa e considerados essenciais para auxiliar no combate à covid-19, desde que registrados por, no mínimo, uma das autoridades sanitárias estrangeiras elencadas no artigo 16 da MP 1026;

CONSIDERANDO que a contratação de bens, obras ou serviços pela Administração Pública deve ser, em regra, precedida de licitação, conforme exigência da Constituição Federal (art. 37, XXI) e Lei

8.666/93, como medida de legalidade, impessoalidade, isonomia, eficiência e moralidade;

CONSIDERANDO que a contratação sem realização de licitação somente é admitida nas estritas hipóteses previstas em lei, de modo que os casos de dispensa de licitação, previstos na MP 1026/2021 são, por sua natureza, excepcionais e taxativos;

CONSIDERANDO que a dispensa de licitação autorizada pela MP 1026/2021 aplica-se apenas para a aquisição de bens, insumos e serviços especificados na referida normativa, quais sejam vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19;

CONSIDERANDO que a falta de verificação da relação de causalidade da contratação com a finalidade estabelecida em lei, qual seja a vacinação contra a covid-19, configura dispensa indevida da licitação, gera a nulidade do contrato administrativo correspondente (artigo 49, par. 2º da Lei 8.666/93); bem como responsabilidade criminal (artigo 89) e por ato de improbidade do gestor, seja pelo dano presumido ao erário público, seja pela violação dos princípios da Administração Pública (Lei 8.429/92);

CONSIDERANDO que o regime especial de contratação definido na MP 1026/2021, em especial a presunção juris tantum estabelecida no artigo 3º, restrita à existência da situação de emergência e à necessidade de pronto atendimento (incisos I e II), não dispensa o gestor de, em processo administrativo de dispensa de licitação regularmente instaurado, demonstrar (i) a correlação lógica entre a causa (a necessidade pública) e a contratação; (ii) as razões que determinaram a escolha realizada; (iii) justificativa do preço, nos termos do § 1º, do artigo 2º, da MP 1026;

CONSIDERANDO que, apesar de a MP 1026 estabelecer regras diferenciadas para a contratação emergencial dos bens, insumos e serviços discriminados no artigo 1º, inclusive com a dispensa de estudos preliminares, quando se cuidar de contratação de bens e serviços comuns, o processo de contratação por dispensa de licitação disciplinado na MP 1026 deve conter termo de referência ou projeto básico simplificados, para identificação do objeto, sua adequação e proporcionalidade à finalidade da contratação, fundamentação e requisitos da contratação, estabelecimento de critérios de medição e pagamento, e estimativa de preços e adequação orçamentária, nos termos do artigo 6º, § 1º, da MP 1026;

CONSIDERANDO que a MP 1026 dispensa, excepcionalmente e mediante decisão fundamentada, a realização de estimativa de preços e permite, também, que a contratação seja efetuada por preço superior ao estimado, em razão das oscilações ocasionadas pela variação de

preços no mercado, por motivo superveniente, também de forma fundamentada e desde que haja negociação prévia com os demais fornecedores, de acordo com a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas;

CONSIDERANDO que nas contratações regidas pela MP 1026 poderá o gestor, também excepcionalmente e de forma fundamentada, celebrar contrato com empresa apenada com sanção de impedimento ou suspensão do direito de contratar com o poder público, quando se cuidar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido;

CONSIDERANDO que, nos termos da MP 1026, quando houver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, excepcionalmente e de forma fundamentada, poderão ser dispensadas, para a contratação, o cumprimento de 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. 7º e § 3º do artigo 195, ambos da CF;

CONSIDERANDO que, apesar de a MP 1026 autorizar as contratações por dispensa de licitação, para a aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços discriminados no artigo 1º, não afastou a possibilidade de realização da licitação, prevendo, inclusive, a redução dos prazos, pela metade, para a modalidade pregão, cujo objeto seja a aquisição de bens, insumos e serviços previsto no artigo 1º, nos termos do artigo 8º da MP 1026;

CONSIDERANDO que a MP 1026 prevê, expressamente, a possibilidade de adesão a ata de registro de preços realizado por ente ou órgão da federação, na forma dos §§ 5º, 6º, 7º e 8º do artigo 2º;

CONSIDERANDO que a MP 1026 exige, em seu artigo 5º, a previsão de matriz de alocação de risco entre o contratante e o contratado, na hipótese de aquisições e contratos acima de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

CONSIDERANDO que a MP 1026 autoriza, desde que represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço devidamente justificada, a possibilidade de pagamento antecipado, inclusive com a perda do valor antecipado, nas hipóteses expressamente previstas no edital e desde que a inexecução contratual não decorra de fraude, dolo ou culpa exclusiva do fornecedor ou contratado, conforme estabelece o artigo 12 da MP 1026, sem prejuízo da adoção de cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual;

CONSIDERANDO que, para a garantia do princípio da transparência, da publicidade, da

moralidade e da eficiência administrativa, a MP 1026 impõe, em seu artigo 2º, § 2º, a todo gestor, independentemente do número de habitantes do Município, o dever de publicar em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), as informações elencadas nos incisos do referido parágrafo, com observância do disposto no § 3º do artigo 8º da Lei 12.527 - Lei de Acesso à Informação;

CONSIDERANDO que o regime especial de contratações disciplinado pela MP 1026 não se aplica a toda e qualquer contratação de insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos, razão por que para as contratações que não se destinem a finalidade de operacionalização da vacinação contra a covid-19 deverão ser observadas as disposições da legislação em vigor, em especial a Lei 8.666/93, tendo em vista que a Lei 13.979/2020 perdeu a vigência no dia 31 de dezembro de 2020, excetuados os artigos 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H, 3º-I, 3º-J da referida Lei, por força da medida cautelar concedida pelo STF, nos autos da ADI nº 6625/DF, aos 30 de dezembro de 2020;

CONSIDERANDO que o regime especial de contratação definido na MP 1026 decorre de uma ponderação de interesses feita pelo próprio legislador diante do conflito de bens e direitos constitucionalmente protegidos quais sejam os princípios regentes da atividade administrativa e direitos fundamentais como a vida e a saúde, e, na sua interpretação, deve-se buscar a maximização dos direitos e bens contrapostos, a fim de garantir-lhes máxima efetividade, evitando-se a nulificação dos bens e direitos em conflito; e

CONSIDERANDO que a motivação dos atos administrativos é princípio da Administração Pública, previsto expressamente no artigo 92, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás, extraível do artigo 93, inciso IX, da CF e constitui garantia não somente do jurisdicionado, para o controle social das decisões administrativas, mas do próprio gestor, acerca da legitimidade de sua atuação;

RESOLVE RECOMENDAR ao PREFEITO, à SECRETÁRIA DE SAÚDE e ao SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO, todos de Petrolina de Goiás, cada um no âmbito de suas atribuições e competências:

- que nas contratações para a aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 sejam instaurados processos formais de contratação, no qual se apresente justificativa acerca da escolha feita e do preço;
- que nas contratações realizadas para a aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 seja priorizado o sistema de regime de preços, se esse sistema se revelar adequado e suficiente ao atendimento da necessidade emergencial, inclusive observando a viabilidade de adesão às atas de

registro de preços de outros entes, mediante decisão fundamentada;

- em caso de adesão a ata de registro de preços de outros entes, caso as contratações sejam realizadas a partir de trinta dias da assinatura da ata de registro de preços, seja refeita a estimativa de preços, a fim de verificar se os preços registrados permanecem compatíveis com os praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública direta e indireta, conforme estabelece o § 8º, do artigo 2º, da MP 1026;

- diante da impossibilidade de contratação por sistema de registro de preços, seja devidamente justificada a decisão pela dispensa de licitação, conforme autorizado no artigo 2º da MP 1026, com a demonstração da relação de causalidade entre a necessidade emergencial consubstanciada na vacinação prevista no Plano Nacional de Vacinação contra a covid-19 e a contratação realizada, sua adequação e proporcionalidade, sob pena de nulidade do contrato administrativo correspondente (artigo 49, par. 2º da Lei 8.666/93), por caracterizar **dispensa indevida da licitação, e de responsabilidade criminal** (artigo 89) e por **ato de improbidade** do gestor, seja pelo dano presumido ao erário público, seja pela violação dos princípios da Administração Pública (Lei 8.429/92);

- que, nos processos de dispensa de licitação para a contratação de insumos, bens e serviços destinados à operacionalização da vacinação contra a covid-19, sejam elaborados termos de referência e projetos básicos simplificados, além de estudos preliminares (quando não se cuidarem de bens e serviços comuns) com a devida justificativa da escolha do bem, insumo ou serviço contratado, sua adequação e proporcionalidade ao atendimento da necessidade emergencial, consubstanciada na vacinação prevista no Plano Nacional de Vacinação contra a covid-19, o estabelecimento de critérios de medição e pagamento, estimativa de preços e adequação orçamentária, nos termos do artigo 6º, § 1º da MP 1026;

- que na excepcional hipótese de ser dispensada a realização de estimativa de preço, nos termos do artigo 6º, § 2º da MP 1026 ou de contratação efetuada por preço superior ao estimado, em razão das oscilações ocasionadas pela variação de preços (artigo 6º, § 3º da MP 1026), as decisões sejam pautadas no princípio da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito) e precedidas, neste último caso, de negociação prévia com os demais fornecedores, de acordo com a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas;

- na hipótese de o abuso dos preços inviabilizar a própria contratação pela Administração, especialmente por questões orçamentárias e, em consequência, o atendimento da situação de emergência, **avaliar, também a partir de critérios de proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), a possibilidade de requisição**, mediante justa indenização, nos termos do artigo 5º, inciso XXV, da CF, artigo 15, inciso XIII, da Lei 8.080/90, artigo 3º, inciso VII, § 7º, inciso III, da Lei 13.979/2020 (ainda em vigor por força da MC/ADI 6625/DF) e artigo 3º, inciso III, § 3º, inciso II, da Lei 874/2019;

- que a decisão de contratar empresa impedida de contratar com o poder público ou com o direito de contratar suspenso somente se dê na hipótese expressamente prevista em lei, qual seja **quando se cuidar, comprovadamente, de única fornecedora (embora não exclusiva) do bem ou serviço a ser adquirido**, em razão de circunstâncias fáticas existentes no momento da contratação, **de forma fundamentada, com a adoção de medidas de cautela que sejam necessárias para garantir o efetivo cumprimento do contrato, em especial as garantias previstas no artigo 56 da Lei 8.666/93;**

- que a dispensa de apresentação de documentação relativa ao cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação somente seja adotada **diante de situação de restrição de fornecedores ou prestadores de serviço que esteja a comprometer o atendimento da necessidade emergencial consubstanciada na vacinação prevista no Plano Nacional de Vacinação contra a covid-19, a partir de critérios de proporcionalidade, devidamente fundamentada, com adoção, pelo gestor, das providências necessárias a garantir o cumprimento do contrato;**

- que, embora a necessidade emergencial seja presumida por lei, **necessário seja devidamente fundamentada cada prorrogação, a partir da necessidade, da**

adequação e da proporcionalidade da prorrogação da contratação ao fim de atendimento da necessidade emergencial, consubstanciada na vacinação prevista no Plano Nacional de Vacinação contra a covid-19, observando-se o prazo previsto no artigo 20 da MP 1026;

- **sejam publicadas, em sítio oficial específico (a ser criado, caso inexistente) na rede mundial de computadores (internet), para a garantia do princípio da transparência, da publicidade, da moralidade e da eficiência administrativa,** todas as informações previstas no artigo 2º da MP 1026, na forma prevista no § 3º do artigo 8º da Lei 12.527 - Lei de Acesso à Informação, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar da data da realização do ato, **independentemente do número de habitantes do Município;**
- que se abstenham de utilizar o regime especial de contratações estabelecido na MP 1026 para as contratações que não se destinem à vacinação prevista no Plano Nacional de Vacinação contra a covid-19, observando-se as disposições da Lei 666/93 e demais leis em vigor sobre contratações públicas;
- seja elaborada matriz de alocação de risco entre o contratante e o contratado, na hipótese de aquisições e contratos acima de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);
- que a possibilidade de pagamento antecipado seja prevista em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta e somente na excepcional hipótese de constituir condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço devidamente demonstrada e justificada, assim como o dever de devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto, atualizado monetariamente pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou índice que venha a substituí-lo, desde a data do pagamento da antecipação até a data da devolução, salvo se houver previsão expressa de perda do valor antecipado, a qual não poderá ser admitida quando a inexecução contratual decorrer de fraude, dolo ou culpa exclusiva do fornecedor ou contratado;
- na hipótese de previsão de pagamento antecipado, com ou sem perda do valor antecipado, deverão ser adotadas cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, a exemplo daquelas estabelecidas no § 6º, do artigo 12 da MP 1026, as quais não constituem rol exaustivo, diante da dicção do referido parágrafo e do disposto no inciso III do artigo 12;
- que, ainda, em atenção ao princípio da transparência, sejam disponibilizadas em sítio eletrônico oficial na *internet* informações atualizadas a respeito do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 e de sua execução, o qual, deverá conter, **no mínimo:** a relação do quantitativo de vacinas adquiridas, com indicação do laboratório de origem; dos custos despendidos, dos grupos elegíveis, da região onde ocorreu ou ocorrerá a imunização, bem como os insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19, nos termos do artigo 14 da MP 1026 e artigo 37, *caput*, da CF;
- sejam adotadas providências para que os estabelecimentos de saúde, públicos e privados, registrem diariamente e de forma individualizada os dados referentes a aplicação das vacinas contra a covid-19 e de eventuais eventos adversos em sistema de informação disponibilizado pelo Ministério da Saúde, conforme estabelece o artigo 15 da MP 1026.

Outrossim, na forma do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, *in fine*, da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), sob as penas da legislação, e para conhecimento de todos os interessados, o Ministério Público do Estado de Goiás **REQUISITA** aos destinatários desta recomendação que:

- a) no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, divulgue adequadamente este documento

mediante publicação na página institucional do órgão na rede mundial de computadores e em todas as redes sociais administradas e quaisquer de seus órgãos, observada a finalidade institucional, bem como mediante reprodução e afixação do documento em local de fácil acesso ao público, como na entrada dos prédios da Prefeitura e da Câmara de Vereadores, no Portal da Transparência, etc; e

- b) encaminhe ao **MINISTÉRIO PÚBLICO**, no prazo de 10 (dez) dias úteis, a contar do recebimento da presente **RECOMENDAÇÃO**, informações por escrito e de modo fundamentado no e-mail 1petrolina@mpgo.mp.br, sobre o seu acatamento, acompanhado de relatório circunstanciado das providências adotadas para o cumprimento da presente recomendação e dos documentos necessários à sua comprovação, bem ainda com prova de sua divulgação nos termos do item anterior, sob pena de serem implementadas as medidas judiciais cabíveis ao caso, nos termos dos artigos 67, II, e 68, ambos da Resolução CPJ n. 09/2018, e artigos 10 e 11, ambos da Resolução CNMP n. 164/2017.

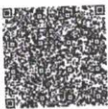
Adverte-se que a divulgação da presente recomendação e o fornecimento das informações requisitadas são de caráter obrigatório, sob pena de configuração dos crimes previstos no artigo 330 do Código Penal e no artigo 10 da Lei n. 7.347/1985, bem como de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11 da Lei n. 8.429/1992. Adverte-se também que eventual descumprimento da presente recomendação importará na tomada das medidas administrativas e judiciais cabíveis. Ficam os destinatários desta recomendação advertidos de que a presente constitui elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais.

Por fim, para conhecimento, publique-se no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Goiás (DOMP), juntando-se aos autos o respectivo comprovante.

Petrolina de Goiás, data da assinatura digital.

ANDRÉIA ZANON MARQUES JUNQUEIRA

Promotora de Justiça



Documento assinado eletronicamente por **Andreia Zanon Marques Junqueira**, em 20/01/2021, às 17:20, e consolidado no sistema Atena em 21/01/2021, às 13:40, sendo gerado o código de verificação 40acdbe0-3e35-0139-80a7-0050568b765d, conforme Ato Conjunto PGJ-CGMP n. 4/2020.

A autenticidade do documento pode ser conferida mediante a leitura do QR Code.