

PARECER JURÍDICO Nº. 03/2020.

EMENTA: ANÁLISE JURÍDICO-FORMAL – DISPENSA - LEI 13.979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020.

#### DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo de dispensa de licitação para a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de controle de vírus, bactérias, micro-organismo e fungos, em caráter emergencial, com fulcro no disposto no art. 4º, da Lei Federal n. 13.979/2020, com redação dada pela Medida Provisória nº. 926/2020.

A referida contratação é destinada ao enfrentamento no momento de pandemia. Acompanha o procedimento, o Decreto Estadual tombado sob o nº 40.560, de 16 de março de 2020, que "dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Sergipe, em razão da disseminação do vírus COVID-19 (novo coronavírus) e regulamenta as medidas para enfrentamento da crise de saúde pública de importância internacional, nos termos da Lei (Federal) nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020", e o Decreto Estadual de nº 40.567, de 24 de março de 2020, que "atualiza, consolida e estabelece novas medidas de enfrentamento e prevenção à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus) no Estado de Sergipe, e dá outras providências", o Decreto do Município de Santana do São Francisco de nº. 15/2020, de 18 de março de 2020; 16/2020 de 20 de março de 2020 e decreto 21/2020 de 30 de março de 2020 que "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus covid-19, e dá outras providências", dentre outros documentos.

A princípio, ressalta-se que esta análise se prende aos aspectos meramente jurídicos, visto ser este o tema sobre o qual a subscritora detém competência para opinar.

Eis a síntese do necessário, passa-se a manifestação.



## DO PARECER DA ANÁLISE DA LEI FEDERAL Nº 13/979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020:

Aprioristicamente impende salientar que, com a teleologia de facilitar o enfrentamento ao surto do coronavírus no país e no mundo, o Estado brasileiro, dentre outras medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, estabeleceu uma nova hipótese de dispensa de licitação para contratações voltadas ao enfrentamento da situação emergencial. Consoante dispõe o art. 4º, da Lei Federal n. 13.979/2020, com redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020, "in litteris":

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.

Neste espectro, portanto, compreendeu o Legislador, que, para enfrentamento da nova crise de saúde pública que se anunciava, inconveniente seria submeter as contratações não apenas ao regime das licitações, mas ao próprio regime de dispensa de licitação previsto na Lei nº 8.666/93.

Com as escusas necessárias, há muito os estudiosos e operadores da Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas denunciam a obsolescência de suas disposições. Em razão disso, entendeu-se por necessário o afastamento das disposições gerais, por serem exageradamente burocráticas e não raro contraproducentes, mesmo ao regulamentar as contratações diretas.

Complementando-se, ainda, a simplificação iniciada pela promulgação da Lei nº 13.979/2020, o Executivo editou a Medida Provisória nº 926, de 06 de fevereiro de 2020, que veio a dar ainda mais liberdade ao Poder Pública para as contratações que visam a obtenção de soluções ao combate da covid-19.

A singela leitura do caput, do dispositivo colacionado, revela que a nova hipótese de dispensa de licitação poderá ser utilizada para contratação



de bens, serviços e insumos com a finalidade de ofertar soluções ao enfrentamento da crise causada pela covid-19.

Não buscou, o Legislador, limitar o objeto de contratações, podendo se voltar a qualquer tipo de solução, não necessariamente àquelas que visem ao combate direito do vírus, como construções de hospitais, insumos médicos, dentre outros, portanto, a contratação direta, com base no art. 4, da Lei nº 13.979/2020 pode possuir como objeto as mais diversas soluções, de qualquer natureza ou ramo, desde que objetivem a colaboração no combate e enfrentamento da situação de pandemia causada pelo coronavírus.

Com efeito, o critério adotado pela Lei, para estabelecer a hipótese de dispensa de licitação é finalístico, ou seja, atendida a finalidade legalmente posta, possível será a contratação direta. O Legislador se escusou, portanto, de enumerar o que poderia ou não ser contratado, possivelmente por compreender que, diante da situação de emergência, imprevisíveis são as medidas que se farão necessárias para o seu combate, sendo mais eficiente indicar a que se propõe a habilitação legal para dispensar-se a licitação, do que indicar, exaustivamente, o que poderá ser contratado.

Assim, deverá existir nexo de causalidade entre a aquisição daquele bem ou serviço pelo Administrador da coisa pública e o combate à situação emergencial, não se admitindo a contratação com finalidade diversa. Nota-se, ainda, que o aludido art. 4º utiliza o termo "emergência", significando que deve existir uma situação incialmente imprevisível e que haja perigo de dano ou risco ao interesse e segurança pública, caso a contratação não seja realizada de forma imediata, como explica Marçal Justen Filho¹:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (p. 339).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 339.



No mesmo sentido, para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

Não por outra razão, que o §1º do artigo 4º preceitua que a contratação possuirá natureza temporária, perdurando somente enquanto durar a situação de emergência, cessando-a, finalizado estará a vigência do contrato. Assim, indica o art. 4º-H, da Lei nº 13.979/20, que o prazo de vigência dos contratos celebrados sob sua égide deve respeitar o limite máximo de seis meses, permitindo-se prorrogações sucessivas por igual período, enquanto ainda se fizer necessário o enfrentamento da situação emergencial de saúde pública.

A situação de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades básicas, deve ser reconhecida e declarada pelo poder público, através de decreto do Executivo, delimitando a área flagelada e determinando tanto as medidas a serem tomadas como as autoridades incumbidas de tal papel, para que fiquem habilitadas a realizar obras, serviços e compras com dispensa de licitação. (MEIRELLES, 2007).

Manifestando-se sobre a matéria, Fernandes (2000, p. 313) ensina que:

"(...) para melhor explicitação do assunto, seria conveniente distinguir caso de emergência da situação de emergência, empregando o primeiro termo para a avaliação restrita a órgão ou entidade, e o segundo para o que o Decreto referido entende como a circunstância que deve ser formalizada por um ato administrativo — portaria ministerial. (...)".

Ademais, segundo o magistério de Meirelles:

"(...) a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração





visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública em que a anormalidade ou risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, grifo do autor)".

Como se vê, a dispensa por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para debelar ou, pelo menos, minorar as consequências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral:

"A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à (obviamente empresa prejuízo relevante) comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência. (AMARAL, 2001:4).

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra "emergência" e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo "emergência" diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma "situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente". (FERREIRA, 1989, p. 634).

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Examinando de forma perfunctória essas conceituações, poderíamos concluir que o simples argumento da urgência sempre poderia ser alegado e a regra de dispensa sempre utilizada, mas não se pode olvidar que este instituto é a exceção e não a regra. Assim, este dispositivo deve ser interpretado como os casos onde o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção da medida indispensável para evitar danos irreparáveis. Essa atividade acautelatória é de interesse público. Portanto, é o interesse social, e não o da Administração, que é determinante para a não realização de licitação.

Impende destacar, neste ponto, a distinção entre dois institutos bem próximos, quais sejam urgência e emergência. Conforme nos ensina o Professor Caldas Furtado:

"(...) não se pode confundir urgência com emergência; esta última combina urgência com imprevisibilidade. Qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam tomadas no tempo certo. (FURTADO, 2009:147)".

Ou seja, esse conceito de emergência capaz de justificar a dispensa do procedimento licitatório deve estar respaldado em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado.

Em face do exposto, vale dizer, portanto, para que a contratação direta fundamentada nos casos de emergência seja realizada de forma lícita, necessário se faz a presença dos seguintes requisitos: a urgência concreta e efetiva de atendimento; a plena demonstração da potencialidade do dano; a eficácia da contratação para elidir tal risco, bem como a imprevisibilidade do evento. Daí, estaremos diante de um caso emergencial, como se observa no entendimento do TCU a respeito do assunto:

"(...) para a regularidade da contratação por emergência é necessário que o fato não decorra da falta de planejamento, deve existir urgência concreta e efetiva de atendimento, exista risco concreto e provável e a contratação seja o meio adequado de afastar o



risco. [TCU. Processo nº 014.243/93-8. Decisão nº 374/1994 – Plenário]. (FERNANDES, 2005:417).

Não se trata, pois, de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência nas providências a serem tomadas para minorar ou evitar as consequências lesivas à sociedade. (JUSTEN FILHO, 2002).

Nesta orbe, para que o Município deixe de realizar o procedimento de licitação com base na Lei Federal 13.979/20, se faz necessário que, (i) haja uma necessidade de que a aquisição seja realizada imediatamente sob risco de prejuízo a segurança pública e interesse coletivo; e (ii) os insumos desejados sejam comprovadamente adequados para combater a situação decorrente da Covid-19.

Endossando esse entendimento, opinou o Advocacia Geral da União<sup>2</sup>, em seu parecer sobre o tema:

(...) para a configuração da contratação direta emergencial por dispensa de licitação, devem ser preenchidos os seguintes pressupostos: a) Demonstração concreta e efetiva de que a aquisição de bens e insumos de saúde serão destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus; b) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco.

Ademais, é necessário entender que a urgência deve se encontrar na execução do objeto e não só no ajuste contratual:

"(...) Existe, com frequência, confusão entre urgência de contratar e urgência de executar o contrato. Vale dizer: não basta ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual. Muitas vezes, a Administração contrata rapidamente e o objeto contratual é executado com lentidão [...]. (AMARAL, 2001:4-5, grifo do autor)".



<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Parecer Referencial nº 00011/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU



O dano ou prejuízo em potencial sobre bens e pessoas deve ser analisado com cautela, pois não é qualquer prejuízo que autoriza a Administração contratar diretamente com o particular. O dano deve ser analisado sob a ótica de sua possível irreparabilidade, pois se assim não for, determina a lei o trâmite regular do procedimento licitatório.

Verificada a demonstração cabal e efetiva da potencialidade do dano, deverá a Administração demonstrar que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar tal risco. A dispensa de licitação por emergência somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelá-lo. Nesse sentido, nasce a obrigação da Administração compor o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas.

Sendo assim, aduz Marçal Justen Filho:

Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos. Mas não haverá cabimento em promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco. (JUSTEN FILHO, 2002: 240).

Além das dessas diretrizes e princípios acima elencados, a dispensa de licitação fundada na solução ao enfrentamento da pandemia ocasionada pelo Coronavírus (Covid-19) deve atender a algumas formalidades procedimentais.

Muito embora a situação emergencial, de calamidade pública, torne a licitação dispensável, não está, a Administração Pública, escusada de atender a certas formalidades mínimas necessárias à garantia dos princípios que vinculam sua atividade e do interesse público. Assim, ainda que torne desnecessária a observância, em integralidade, do procedimento complexo das licitações, também a dispensa de licitação exigirá certa procedimentalidade.





Com efeito, a contratação direta, enquanto procedimento voltado a contratações públicas, deverá ser formalizada pela sucessão de atos que atendam aos pressupostos materiais e formais legalmente estabelecidos.

Nesse sentido, merece especial atenção o art. 26, da Lei nº 8.666/93, que estabelece o procedimento prévio a ser adotado pela Administração ao realizar contratações diretas.

Enquanto regulamentação geral da dispensa de licitação, a Lei nº 8.666/93 aplicar-se-ia à dispensa de contração prevista na Lei nº 13.979/2020. Este último diploma, entretanto, apresenta disposições próprias sobre o procedimento de contratação, sobretudo após as alterações que lhe foram realizadas pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, o que será objeto de análise a partir desse momento, vejamos.

# DA AMPLA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES - DO COMANDO NORMATIVO INSERTO NO § 2°, DO ART. 4°, DA LEI 13.979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020

Em observância aos deveres de transparência e ampla publicidade das atividades da Administração Pública, a Lei nº 13.979/2020 determina que as contratações realizadas por meio da habilitação legal nela prevista deverão ser imediatamente disponibilizadas em site oficial específico.

A disponibilização imediata e concentrada em um único local das informações sobre essas contratações é de extrema importância, a um, pois pertinente à própria Administração, uma vez que permitirá que órgãos e entidades públicas saibam o que os outros estão contratando, e como estão contratando. Trata-se de uma situação nova e de urgência, não havendo tempo hábil para estudos e treinamentos robustos, de forma que a troca é relevante para o aperfeiçoamento da técnica; a dois, é importante para que as instâncias de controle, e mesmo o cidadão, possam monitorar essas contratações emergenciais com maior facilidade, sendo certo que toda contratações emergenciais com maior facilidade, sendo certo que toda contratação realizada pela Administração é uma contratação que deve atender a interesses e necessidades públicas. Nesse sentido, o § 2º, do mencionado art. 4º, estabelece que essa divulgação na rede mundial de computadores deverá obedecer, no que

Praça 7 de Setembro, s/n° - Santana do São Francisco/SE. CNPJ: 32.846.347/0001-46 CEP: 49985-000

couber, as exigências do art. 8º, § 3º, da Lei de Acesso à Informação (Lei





nº 12.527/2011), apresentado, ainda, "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".

DA PRESUNÇÃO DE ATENDIMENTO ÀS CONDIÇÕES DA CONTRATAÇÃO — LITERALIDADE DO ART. 4°-B, DA LEI 13.979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020:

O art. 4º-B, da Lei nº 13.979/2020, acrescentado pela Medida Provisória nº 926/2020, estabelece presunções de que certas condições das contratações diretas se encontram atendidas. Assim preceitua o dispositivo:

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.

Como regra, deve a Administração demonstrar as razões da contratação direta que realizar, demonstrando a situação fática que a justifica e sua integração com a hipótese legal que a permite. Contudo, por força do dispositivo acima exposto, uma vez realizando a contratação por meio da dispensa prevista no art. 4º da Lei em epígrafe, a situação de emergência, a necessidade de prontamente atendê-la e o risco encontram-se presumidos.

Aparentemente, o Poder Executivo Federal, ao editar a Medida Provisória nº 926, partiu do pressuposto que tamanha a urgência das contratações para soluções na prevenção e combate ao coronavírus, que seria contraproducente impor ao Gestor a formalização, por escrito, das motivações da contratação.



46

### ESTADO DE SERGIPE PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO SÃO FRANCISCO

Estará presumido, ainda, que a contratação realizada atende à exigida limitação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, sem extravasar para bens, serviços ou insumos que não atendam diretamente à crise de saúde pública causada pelo covid-19.

Assim, encontra-se derrogada, portanto, a exigência do inciso I, do parágrafo único, do art. 26 da Lei nº 8.666/93, que impõe que esteja caracterizada, no processo de dispensa de licitação, quando for o caso, a "situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa".

Malgrado o dispositivo legal, consoante dito acima, esse procedimento veio acompanhado do Decreto Estadual tombado sob o nº 40.560, de 16 de março de 2020, que "dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Sergipe, em razão da disseminação do vírus COVID-19 (novo coronavírus) e regulamenta as medidas para enfrentamento da crise de saúde pública de importância internacional, nos termos da Lei (Federal) nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020", do Decreto Estadual de nº 40.567, de 24 de março de 2020, que "atualiza, consolida e estabelece novas medidas de enfrentamento e prevenção à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus) no Estado de Sergipe, e dá outras providências", e os decretos municipais já inseridos.

DA NÃO EXIGÊNCIA DE ESTUDOS PRELIMINARES PARA A CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS — DO ART. 4°-C, DA LEI 13.979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020:

A Lei 13.979/2020, após modificações do Poder Executivo, passou a não exigir, para contratação de bens e serviços comuns, por meio da dispensa nela prevista, a elaboração de estudos preliminares pela Administração contratante.

Os estudos prévios são, em regra, a primeira fase do planejamento de uma contratação pública, que visa a análise da necessidade de contratação, viabilidade (inclusive, técnica) da contratação, seus impactos ambientais e fornecer elementos para o futuro projeto básico ou termo de

JY



referência, conforme art. 6°, IX, da Lei nº 8.666/93 e Instrução Normativa nº 05/2017.

Desta feita, buscou-se, a simplificação do procedimento quando a contratação direta destinada ao enfrentamento da emergência de saúde pública proveniente do coronarvírus tiver como objeto bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado (conforme parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 10.520/2002).

DA RELATIVIZAÇÃO DA HABILITAÇÃO — DO ART. 4°-F DA LEI 13.979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020:

O art. 4°-F, da Lei nº 13.939/2020 permite, ainda, que, excepcionalmente, a autoridade pública competente, dispense, da contratada, documentação de habilitação. Será, possível, portanto, a dispensa de "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".

Assim, nas licitações ou contratações diretas para enfretamento da situação calamitosa, a Administração poderá, excepcionalmente – o que exige, portanto, justificativa – relativizar as exigências de habilitação daquele ou daqueles que irá contratar. A Lei busca, portanto, permitir que, diante do caso concreto, não sejam restritas as opções da Administração.

Analisando a situação em comento, verifica-se que se trata, efetivamente, de situação de emergência legalmente prevista na Lei 13.979/2020, com redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020, tendo em vista a necessidade de reforçar o controle sanitário do município, com a teleologia de possibilitar a adoção das medidas recomendadas pelos Órgãos da Saúde, tais como, higienizar e prevenir a propagação do vírus.

### DA CONCLUSÃO





Forte nos argumentos acima expandidos, conclui-se pela viabilidade da contratação nos termos propostos, através de dispensa licitação conforme fundamentos alhures referidos, nos termos da Lei nº 13.979/2020, com redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020, o que permite a esta Procuradoria manifestar-se favorável à sua realização.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem no âmbito de análise desta Procuradoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

Eis o parecer.

Santana do São Francisco/SE, 30 de março de 2020.

MARCOS ANTONIO MENEZES PRADO.

Procuradoria

OAB/SE 004485.