



PARECER JURÍDICO

ORIGEM: DISPENSA DE LICITAÇÃO – PROCESSO Nº 25.09.1-20/CD

OBJETO: AQUISIÇÃO DE KITS DE TESTES RÁPIDOS PARA DETECÇÃO QUALITATIVA DE ANTICORPOS IGG/IGM DA COVID -19 COM BANDAS DE IDENTIFICAÇÃO PARA TESTAGEM DE PACIENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO CARIRI - CE.

ASSUNTO: *Análise de Minutas para Contratações fundadas na Lei nº 13.979/20 (enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador do Covid-19).*

Ratificamos a orientação de que, em havendo dúvidas sobre determinado ato ou fato administrativo, bem como sobre artigo de lei, deverá ser encaminhado por escrito, juntamente com parecer do órgão técnico pertinente e o respectivo processo licitatório.

RELATÓRIO

O presente parecer busca apresentar premissas de caráter jurídico, bem como os entendimentos adotados com base na Lei nº 13.979/20, que trata das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador do COVID-19.

DA ANÁLISE JURÍDICA

PREMISSAS E ENTENDIMENTOS GERAIS

A Lei n. 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926, de 2020, estabeleceu ferramentas de otimização da fase do planejamento da contratação no afã de otimizar e acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do coronavírus.

A Exposição de Motivos constantes da MPV 926/20 é clara ao querer desburocratizar e agilizar os processos de contratação, seja por dispensa, seja por pregão. As concessões feitas no decorrer da Lei são explícitas no sentido de privilegiar o conteúdo da contratação em detrimento de sua economicidade formal.



a) Deve-se evitar exigir como pré-requisito ou restrição à contratação qualquer medida que não seja estritamente prevista na legislação, por melhor prática que possa aparentar ser.

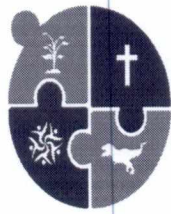
É que tem-se ciência de alguns entendimentos que já incorporam restrições, amarras ou pré-requisitos não previstos na legislação à nova modelagem de contratação, em alguns casos sob a alcunha de boas práticas e em outros rememorando entendimentos jurisprudenciais aplicados a situações semelhantes, porém bem menos gravosas, que ocorreram no passado. **Como exemplo de uma potencial "boa prática" que se tornou um requisito (burocracia) pode-se citar o entendimento de que seria preferencial a adesão a uma ata de registro de preços em vez da dispensa de licitação.** Claro que se há uma ata disponível que atenda plenamente a demanda do órgão, pode este, dentro da sua conveniência e oportunidade, aderir a ela. Mas ao se estabelecer uma preferência, gera-se um ônus ao gestor de ter de ou comprovar que inexistem atas disponíveis ou justificar, apresentando motivos que embasem sua decisão.

Sabe-se que a regra, em compras públicas, é a licitação, tendo em vista que o instituto busca preservar um de seus pilares: a isonomia.

No entanto, em casos excepcionais, o legislador elege a dispensa como a saída mais adequada, seja porque a utilização do processo licitatório regular não é recomendada (casos de emergência ou urgência, por exemplo), seja para incentivar determinadas políticas públicas.

A norma, no presente caso, trata de uma situação excepcional, de demandas peculiares, para combater um tipo de emergência sem precedentes. Nesse tipo de situação não se entende razoável pautar-se por tais presunções para gerar uma burocracia adicional, uma providência a mais a ser tomada pelo gestor, dentro de um contexto normativo que busca justamente a desburocratização e a celeridade dados os valores em jogo.

Considerando que o intuito da Lei n. 13.979/2020 foi de modernizar e aliás dar maior celeridade nas contratações destinadas ao atendimento da situação de emergência em saúde pública não foi estabelecida, por conseguinte, em absoluto a necessidade de verificação prévia da existência de atas de registro de preço em vigor de forma prévia ao lastreamento da contratação direta por dispensa, por exemplo.



Quanto ao segundo ponto, de se evitar o "reuso" de jurisprudência anterior para imposição de restrições à contratação, tem-se que de nada adianta a criação de novos sistemas se a sua operacionalização parte de instrumentos antigos.

Sabe-se de entendimentos que estabelecem uma relação de dependência entre a dispensa de licitação do art. 4º com uma contratação futura por licitação, tendo por base acórdãos do TCU atinentes ao H1N1.

Ocorre que, além do art. 4º em questão ser um novo dispositivo, o contexto social é completamente diferente e a emergência possui uma natureza distinta e, aparentemente, bem mais intensa. Não nos afigura como razoável pressupor qualquer tipo de limitação à contratação que não esteja expressa na legislação, ainda que com base em jurisprudência trazida de casos anteriores porque, a rigor, potencialmente não há situações anteriores que se assemelham à presente. Em uma situação em que o colapso do sistema é uma realidade, não se mostra razoável supor que a melhor opção seria que cada procedimento de dispensa fosse provisório e necessariamente acompanhado de uma licitação futura.

Por essa razão, evita-se, criar restrições à contratação não decorrentes da legislação, sem descuidar do fato de que evoluções nesse sentido são plenamente possíveis.

Da mesma forma, recomenda-se tal postura - evitar a criação de novos requisitos - ao se analisar os documentos de contratação pelos agentes envolvidos em tais procedimentos

b) Especialidade da dispensa de licitação tratada na Lei n. 13.979/2020 em relação ao art. 24 da Lei nº 8.666/93

Importante observar que a situação pontual e singular que assola o país e o mundo recomendou um tratamento diferenciado para as contratações no afã de minimizar a ocorrência de potenciais prejuízos, em uma ponderação necessária entre, de um lado, o direito à vida e à saúde individual e coletiva e, de outro, o princípio da economicidade administrativa.

Assim sendo, a dispensa de licitação disciplinada pela Lei n. 13.979/2020 inaugura uma hipótese específica de contratação direta com uma finalidade precisa: o necessário enfrentamento da situação decorrente da ameaça representada pela COVID-19. A dispensa tratada pela novel legislação, além de possuir destinação específica, é do tipo temporária,



ou seja, somente pode ser invocada enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Dessa forma, ainda que haja eventualmente similaridades, as hipóteses de dispensa são material e faticamente distintas, devendo ser tratadas de forma independente. Não há que se falar em arrastamento dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relativos ao artigo 24, IV, da Lei n. 8.666/93 para as contratações destinadas ao atendimento da presente situação de emergência em saúde pública, tendo sempre em consideração esse caráter singular da contratação direta disciplinada pela Lei n. 13.979/2020.

c) Presunção Legal de atendimento das condições para a dispensa

O artigo 4º-B da Lei n. 13.979/2020, estabelece, de forma taxativa, nos incisos I a IV, todas as condições que se presumem já atendidas.

São elas:

- 1. ocorrência de situação de emergência;*
- 2. necessidade de ponto atendimento da situação de emergência;*
- 3. existência de risco a segurança das pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e*
- 4. limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.*

Sabe-se que a presunção configura regra de distribuição do ônus da prova, e que classifica-se em absoluta e relativa. Esta última admite prova em contrário, enquanto a absoluta afasta "(...) a necessidade de comprovação e o cabimento de impugnação quanto à ocorrência dos eventos fáticos e (ou) jurídicos). (In: JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas?).

Assim, o conhecimento científico atualmente disponível faz com que sejam plenamente justificadas as presunções elencadas nos incisos de I a IV do art. 4º-B, configurando-se desnecessário que o gestor se debruce sobre tais requisitos para comprová-los. Isto porque o legislador reconheceu que a Administração Pública se encontra diante de um grande desafio, sendo perfeitamente razoável flexibilizar alguns cânones do Direito



Administrativo, tais como a justificativa da demanda, dispensada pelo inciso IV do art. 4º-B.

A contratação sempre será considerada incluída na parcela necessária ao atendimento da situação de emergência tendo em vista que a Administração Pública encontra-se diante de uma situação nova, excepcional, cujas consequências ainda não são plenamente conhecidas.

A intenção parece ter sido, neste caso, permitir uma maior liberdade ao gestor para dimensionar suas compras. De fato, diante de valores tão caros ao Direito Constitucional, tais como a vida e a saúde, não seria razoável exigir do gestor um cálculo exato em relação às compras que irá realizar.

A proteção estende-se, ainda, para eventuais questionamentos futuros, por parte dos órgãos de controle, no que tange a diversas compras em período curto. Por se tratar de desafio completamente desconhecido, original – e que, portanto, não apresenta registros anteriores de demanda – pode ser que o gestor seja obrigado a efetuar diversas compras, o que poderia significar, no sistema regular, de acordo com a jurisprudência vigente hoje no TCU, falta de planejamento e acarretar eventual sancionamento por fracionamento de despesas.

Novamente, o legislador buscou cercar o agente público da segurança necessária para a correta execução do múnus público, já que a impossibilidade ou a hesitação ao efetuar novas compras geraria risco à saúde coletiva e individual e, principalmente, à vida dos cidadãos brasileiros. Há uma diferença de abordagem: em vez de ter de se preocupar em dimensionar exatamente os quantitativos para que seja a parcela exata do que é necessário para o enfrentamento da emergência, a lei libera o gestor desse ônus presumindo essa adequação para que este possa focar suas energias em outras questões reputadas por mais relevantes.

d) Inaplicabilidade do artigo 26 da Lei 8.666 - inclusive no que toca à necessidade de publicação da contratação na imprensa oficial e ratificação do reconhecimento da dispensa;

O art. 26 supracitado prevê o seguinte:



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

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

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

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

O art. 26 é claro ao dispor a sua aplicabilidade às dispensas previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93, de modo que não é razoável dizer que ele incidiria diretamente sobre a dispensa do art. 4º da Lei nº 13.979. O que seria possível afirmar é que poderia haver uma eventual aplicação analógica da regra prevista no art. 26 às contratações regidas pela Lei nº 13.979.

A analogia se aplica quando há lacunas no texto normativo e quando se tratar das mesmas circunstâncias e da mesma previsão. Essa última ressalva é importante, porque inobstante o art. 4º possa eventualmente ser inspirado no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, as circunstâncias que envolvem um e outro são bastante peculiares (um está em uma norma permanente e o outro em uma lei temporária para tratar de uma emergência internacional sem precedentes), de modo que não seria razoável simplesmente presumir que o que seria aplicável a um o seria também a outro.

Dito isso, passa-se à análise da aplicabilidade por analogia do art. 26 supracitado. Nele e em seu parágrafo único se extraem as seguintes previsões:



1. Necessidade de reconhecimento e ratificação;
2. publicação da dispensa na imprensa oficial;
3. caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa;
4. razão da escolha do fornecedor ou executante;
5. justificativa do preço. 6. documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

A exigência de aprovação do projeto de pesquisa, mencionada no item 6, não está entre as exigências da Lei 13.979, de 2020, sem prejuízo de o gestor justificar no caso concreto o objetivo da contratação, tendo em vista que a Lei, mesmo permitindo um projeto básico simplificado, exigiu essa fundamentação.

O item 5 é tratado expressamente pela Lei nº 13.979/20 (art. 4º-E), de modo que inexistente lacuna a ser integrada pela analogia. Quanto ao item 3, o art. 4º-B já traz a presunção de caracterização de tal situação, o que elimina tal requisito.

O item 2, quanto às medidas de publicação, já é tratado no art. 4º, §2º que diz que "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."

Não há que se falar em lacuna quando a questão é tratada, ainda que o disciplinamento seja distinto. Ademais, não nos afigura como razoável exigir publicação na imprensa oficial quando a medida prevista na lei já confere transparência similar, considerando a emergência da situação em questão. Por



essas razões, tem-se por inaplicável a exigência de publicação na Imprensa Oficial da dispensa, bastando a medida prevista no art. 4º, §2º.

Quanto ao item 4, tem-se que, independentemente de previsão legal explícita, a **motivação da escolha do fornecedor decorre do próprio princípio da impessoalidade**, em aplicação conjunta com o princípio republicano. Não se admite que a Administração escolha o fornecedor sem a ter a obrigação de motivar, ainda que de forma sucinta e objetiva, a opção feita. Entende-se por exigência a justificativa em questão, independentemente de aplicação do art. 26 supracitado.

Por fim, quanto ao item 1, por um lado a lei é lacunosa nesse ponto, o que abriria margem à analogia. De outro lado, a ratificação se mostra como um procedimento adicional potencialmente visto como "burocracia", o que iria completamente contra a intenção legal e o contexto de sua edição.

O pressuposto da analogia é que os mesmos fundamentos geram os mesmos resultados. Mas o fundamento que embasa a ratificação (a primazia do controle sobre a eficiência) claramente não é a opção tomada pelo legislador no regime criado pela lei nº 13.979/20, de modo que a analogia poderia gerar a desnaturação do regime, ainda que parcialmente. **Por essa razão, entende-se indevida a aplicação analógica.**

e) Possibilidade de dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal prevista no art. 4º-F é aplicável tanto à contratação direta quanto ao pregão eletrônico.

O art. 4º-F prevê que:

Art. 4º-F Na hipótese de haver 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.



O dispositivo não faz menção ao momento em que seria aplicável, muito menos restringe sua aplicabilidade a um tipo específico de contratação. Desse modo, entendeu-se ser plenamente possível que tal providência seja tomada previamente tanto a um processo de pregão quanto a uma contratação direta.

f) os contratos possuem vigência de até 6 meses, sendo a prorrogação possível enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública.

A cessação de tal necessidade tem o condão de apenas retirar a possibilidade de novas prorrogações, mas os contratos continuarão a vigor até o fim de seus respectivos prazos de vigência.

Por força do artigo 4º-H, da Lei n. 13.979/2020 restou estabelecida a possibilidade de prorrogação das contratações por sucessivos períodos enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. No ponto, se afasta radicalmente, diante da especialidade da norma, as discussões sobre a possibilidade ou não de prorrogação inerentes as contratações emergenciais disciplinadas pelo artigo 24, IV, a Lei n. 8.666/93.

Diz o art. 4º-H que:

Art. 4º-H Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

Importante observar que o encerramento do estado de emergência não acarretará a rescisão abrupta dos contratos alusivos aos procedimentos regidos nesta Lei. Isto porque que os eventuais efeitos da situação de emergência serão sentidos por mais algum tempo e aqueles que porventura foram acometidos pela enfermidade não podem ser abandonados sem o cuidado necessário.

Cite-se:



Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

CONCLUSÃO

Diante do exposto esta consultoria opina pela continuidade do presente processo de dispensa licitatória.

É o Parecer.

Santana do Cariri - CE, 28 de setembro de 2020.

SANGIORGY DE OLIVEIRA COSTA RIBEIRO
OAB/CE nº 27.048