

## **Lei nº 13.979/2020 e o regime emergencial da dispensa de licitação do coronavírus**

Law nº 13.979/2020 and the emergency regime of exemption from bidding process of coronavirus

**Emily Solon Marquinho Nobre<sup>1</sup>**  
**Simone Coêlho Aguiar<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

Esta pesquisa pretende analisar as repercussões advindas da edição da Medida Provisória nº 926/2020, com enfoque na dispensa de licitações no período de calamidade pública resultante do coronavírus. Para tanto, abordam-se as inovações legislativas da Administração Pública para enfrentar a pandemia, bem como se examina a Lei nº 13.979/2020 e, por fim, verifica-se a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens, insumos e serviços para combater o Covid-19. Utilizou-se metodologia teórica, por meio de estudo bibliográfico, documental e jurisprudencial. Conclui-se que a inovação legislativa atinente à dispensa de licitação estatuída na Lei nº 13.979/2020 é mecanismo recente de enfrentamento da pandemia, sendo, portanto, passível de constantes mudanças por meio de alterações legislativas, mormente por meio de medidas provisórias. Com efeito, ainda não se conhece a dimensão dos resultados ocasionados pelo citado diploma legal, pois se trata de momento sem precedentes na história e, por conseguinte, ante a contemporaneidade do tema, é necessário realizar mais estudos sobre a temática, visto que não existem jurisprudência e doutrina consolidadas quanto à interpretação e aplicabilidade das disposições legais em comento.

---

1 Pós-graduanda em Direito e Processo Administrativo pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Sete de Setembro (UNI7). Estagiária de pós-graduação no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). E-mail: emilynobre1@hotmail.com

2 Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Unifor. Especialista em Direito e Processo Administrativos pela Unifor. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora convidada em curso de especialização junto à Unifor e à Estácio Ceará. Consultora técnica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: aguiar\_simone@yahoo.com.br

**Palavras-Chave:** Coronavírus. Pandemia. Lei nº 13.979/2020. Medida Provisória nº 926/2020. Regime Emergencial do Covid-19. Dispensa de Licitação.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the repercussions resulting from Provisional Measure No. 926/2020, focusing on exemption from bidding processes during the state of emergency in Brazil in response to the corona virus. For such, we analyze legislative innovations in order for Public Administration to face the pandemic, examine the Law No. 13.979/2020, and verify the possibility of no-bid processes for the acquisition of assets, supplies and services to face Covid-19. The methodology was a bibliography, documentary and jurisprudential research of theoretical nature. The legislative innovation of Law No. 13.979/2020 that concerns the waiver of the bidding process consists in a new mechanism to face the pandemic is subject to constant modifications through legislative alterations, such as provisional measures. Indeed, the consequences of the referred law are not yet known, given its context in an unprecedented moment in history. In consequence, due to the contemporaneity of the subject, more studies about the subject are required, especially considering that there is no consolidated jurisprudence and doctrine regarding the interpretation and applicability of the legal dispositions analyzed.

**Keywords:** Coronavirus. Pandemic. Law No. 13.979/2020. Provisional Measure No. 926/2020. Emergency Regime of Covid-19. Exemption from Bidding Process.

Recebido: 24-04-2020

Aprovado: 23-06-2020

## 1 INTRODUÇÃO

A descoberta do coronavírus remonta a meados de 1960 e resultou em doenças respiratórias semelhantes a um resfriado leve ou moderado, transmissível em seres humanos e animais. Em 31 de dezembro de 2019, foi evidenciado na China um novo agente do coronavírus, denominado SARS-CoV-2-19 (*Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*), com registro inicial de oitocentas pessoas infectadas e 259 mortes no país, conforme referenciado pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2020i).

De acordo com os dados obtidos com a World Health Organization (WHO, 2020) o coronavírus foi declarado como pandemia em 11 de março de 2020, tendo, até então, atingido, 114 países e gerado 4.291 óbitos.

O Ministério da Saúde (BRASIL, 2020c) registrou o primeiro caso de Covid-19 no Brasil em 26 de fevereiro de 2020, tornando-se o primeiro país da América Latina a confirmar a doença. Desde então, conforme informações do Painel Coronavírus expostas pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2020j), o vírus atingiu todas as cidades do país, com 49.492 casos confirmados e 3.313 óbitos até o dia 23 de abril.

A pandemia do coronavírus gerou impactos significativos em todo o mundo, com repercussão nas mais diversas searas: políticas públicas de saúde, econômica, social, comportamental, ambiental, trabalhista, tributária, orçamentária, financeira, dentre várias outras.

A Administração Pública brasileira adotou medidas preventivas contra a disseminação do vírus, como a restrição de circulação de pessoas a fim de evitar aglomerações, a paralisação de serviços não essenciais, como o fechamento de escolas e universidades, restaurantes, shoppings, cancelamento de voos, shows e eventos, a determinação do regime de teletrabalho em ramos específicos que admitem tal modalidade laboral, o fechamento de fronteiras etc.

Além das medidas supracitadas, a pandemia impactou também o ordenamento jurídico, pois expediram-se leis, medidas provisórias, de-

cretos, decretos legislativos, portarias, resoluções, instruções normativas, além de articuladas emendas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Também estão tramitando projetos de lei sobre o Covid-19, com o fito de regular os conflitos e interesses que se apresentam diante do atual cenário.<sup>3</sup>

Dentre as inovações legislativas, destaca-se a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual dispõe sobre as medidas para enfrentar a emergência de saúde pública de importância internacional, bem como a Medida Provisória nº 926, de 20 de março 2020, que versa sobre os procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados a combater a emergência decorrente do Covid-19, a qual alterou a Lei nº 13.979/2020.

Diante do contexto apresentado, este estudo enfoca a Medida Provisória nº 926/2020 para analisar as repercussões da MP nas Leis nº 13.979/2020 e nº 8.666/93 sob o aspecto dos processos licitatórios públicos, durante o período de calamidade pública decorrente do coronavírus.

Nesse contexto, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: a) abordar inovações legislativas da Administração Pública para enfrentar a pandemia; b) examinar a Lei nº 13.979/2020 e a dispensa de licitação prevista pela Lei nº 8.666/93; c) verificar a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens, insumos e serviços para o enfrentamento da Covid-19.

Para tanto, este estudo emprega metodologia de abordagem qualitativa, método hipotético-dedutivo e de natureza teórica. Foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, documental, em especial, inovações legislativas e jurisprudência.

---

3 Nesse sentido, verificar a Resolução nº 878, de 24 de março de 2020, que prevê medidas para a preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente ao coronavírus (Covid-19) (BRASIL, 2020l). Também, a Portaria nº 133, de 23 de março de 2020, que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Anvisa (BRASIL, 2020k).

## 2 NOTAS SOBRE O ENFRETTAMENTO DA PANDEMIA PELO PODER PÚBLICO: INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

No Brasil, as consequências decorrentes da pandemia foram tão impactantes que ensejaram inovações no ordenamento jurídico, a exemplo da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, bem como, em âmbito estadual, decretos que restringiram a locomoção de pessoas e impuseram restrições às liberdades individuais, a fim de reduzir o risco de contágio entre a população, o que resultou em um contexto de anormalidade política e social. Nessa ordem de ideias, foram destacadas relevantes inovações legislativas ocasionadas pelo Covid-19, sendo elencados, na Tabela 1, alguns dos normativos de maior relevância que permeiam o atual cenário, como o reconhecimento da calamidade pública em âmbito federal e as medidas de contenção do contágio decorrente da pandemia na esfera estadual.

Tabela 1: Síntese das inovações legislativas

Norma	Assunto	Impacto	Principais destaques
Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020m)	Reconhece o estado de calamidade pública (para fins da LRF)	União (direto) e demais entes políticos (indireto)	Suspensão dos prazos e disposições dos arts. 23 (limite de despesa total com pessoal), 31 (dívida consolidada) e 70 (limite de despesa com pessoal).
Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020d)	Medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019	Nacional	Lei Nacional da Quarentena

Tabela 1: Síntese das inovações legislativas (continuação)

<p>Decreto Estadual nº 33.510, de 16 de março de 2020 (CEARÁ, 2020a)</p>	<p>Estatui situação de emergência em saúde e dispõe sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus</p>	<p>Ceará</p>	<p>Decretação da situação de emergência em saúde no estado; autorização à Secretaria de Saúde para adotar medidas como requisição de bens e serviços – de pessoas naturais ou jurídicas – indenizadas a <i>posteriori</i>; suspensão por 15 dias de eventos que possibilitem aglomeração de pessoas. Considerou abuso de poder econômico a elevação de preços, sem justa causa, de insumos e serviços relacionados ao enfrentamento do coronavírus, sujeito às sanções previstas na Lei Federal nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (art. 9º).</p>
<p>Decreto Estadual nº 33.519, de 19 de março de 2020 (CEARÁ, 2020b)</p>	<p>Intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo coronavírus</p>	<p>Ceará</p>	<p>Suspensão do funcionamento de estabelecimentos com bares, restaurantes, lanchonetes e congêneres (art. 1º, I); templos, igrejas e demais instituições religiosas (art. 1º, II); e shopping center, galeria, centro comercial e congêneres, salvo quanto a supermercados, farmácias e locais que prestem serviços de saúde no interior dos referidos estabelecimentos (art. 1º, VI), por 10 dias.</p>
<p>Decreto Estadual nº 33.536, de 5 de abril de 2020 (CEARÁ, 2020c)</p>	<p>Prorroga as medidas de enfrentamento à disseminação do novo coronavírus no estado do Ceará, e dá outras providências</p>	<p>Ceará</p>	<p>Manutenção das vedações impostas pelo Decreto nº 33.519/2020 até o dia 20 de abril de 2020 e determinação de atividades que não incorreriam em tais vedações (art. 1º, §§1º ao 6º).</p>

Tabela 1: Síntese das inovações legislativas (continuação)

Decreto Estadual nº 33.537, de 6 de abril de 2020 (CEARÁ, 2020d)	Revoga dispositivos do Decreto nº 33.536, de 5 de abril de 2020, e dá outras providências	Ceará	Desistência da flexibilização da quarentena pelo Governo do Estado do Ceará.
Decreto Estadual nº 33.544, de 19 de abril de 2020 (CEARÁ, 2020e)	Prorroga, em âmbito estadual, as medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 e dá outras providências	Ceará	Prorrogação das vedações e disposições do Decreto nº 33.519/2020 e respectivas alterações até o dia 5 de maio de 2020.
Decreto Estadual nº 33.574, de 05 de maio de 2020 (CEARÁ, 2020f)	Institui, no município de Fortaleza, a política de isolamento social rígido como medida de enfrentamento à Covid-19, e dá outras providências	Ceará, com efeitos diretos no Município de Fortaleza	Decretação da política de isolamento social rígido para o enfrentamento da pandemia no município de Fortaleza, no período de 8 a 20 de maio de 2020.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Do exposto, é possível inferir que, tanto no âmbito nacional, a exemplo da Lei nº 13.979/2020, como na esfera estadual, diante dos vários decretos expedidos, foi adotada uma série de providências com o intuito de prevenir e controlar a disseminação do novo coronavírus.<sup>4</sup>

Depreende-se que o Decreto Legislativo nº 6/2020, ao reconhecer o estado de calamidade pública, possibilitou a atuação concentrada de todos os entes políticos para fins de proteção, prevenção e combate à pandemia que se alastrou no país. De igual modo, a Lei nº 13.979/2020, por meio de seus dispositivos, assegurou medidas de enfrentamento à situação de urgência do Covid-19, em consonância com as garantias constitucionais, como o dever de proteção à saúde (art. 6º), cooperação entre os povos (art. 4º, IX) e a prestação aos serviços ou atividades essenciais às necessi-

<sup>4</sup> Quanto às sujeições e limitações impostas a sociedade, note-se que “essas imposições só poderão ser consideradas compatíveis com a Constituição se forem essenciais, adequadas e proporcionais, objetivando restringir o direito de locomoção para proteger o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos brasileiros. As medidas de isolamento social sempre deverão ser justificadas, em termos de necessidade e razoabilidade” (BAHIA, 2020, p. 56).

dades sociais inadiáveis (art. 9º, §1º).

Outro aspecto positivo a ser mencionado diz respeito à previsão de abusividade de poder econômico no tocante à elevação de preços dos insumos e serviços relacionados ao enfrentamento do coronavírus sem justa causa, pelo Decreto Estadual nº 510, de 16 de março de 2020. Tal conduta, de acordo com o referido decreto, está sujeita às sanções da Lei Federal nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), objetivando, assim, a proteção da coletividade quanto aos abusos e proveitos econômicos visados em prejuízo da sociedade, que se configura como polo mais vulnerável nessa relação de consumo.

A despeito do caráter inovador do Decreto Legislativo Federal, bem como da atuação ativa do Governo do Estado do Ceará no combate ao Covid-19, consoante se depreende dos decretos normativos, podem ser tecidas críticas quanto à tensão normativa entre o conteúdo dos normativos e as liberdades individuais.

Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 33.519/2020 suspendeu o funcionamento de diversos estabelecimentos, sendo prorrogado pelos Decretos Estaduais nº 33.536/2020 e nº 33.544/2020. Ademais, o Decreto nº 33.574, de 5 de maio de 2020 instituiu, no município de Fortaleza, a política de isolamento social rígido como medida para enfrentar a Covid-19, o que restringiu a circulação de pessoas e determinou o dever especial de confinamento.

De outra parte, cabe salientar que, em face do contexto pandêmico vivenciado, a implementação da supracitada limitação é justificável, proporcional e adequada, uma vez que a restrição à liberdade de locomoção visa a proteção da vida e saúde pública da população brasileira. Assim, as deliberações mostram-se, *a priori*, acertadas e fundamentadas.

Por fim, é forçoso salientar que se trata de medidas embrionárias adotadas em âmbito nacional, estadual e municipal, em face da urgência e inexistência de precedentes similares em nosso país, de sorte que os efeitos concretos resultantes dos procedimentos adotados serão melhor

sentidos e avaliados em momento posterior.

Nesse prisma, em razão da profusão de inovações legislativas decorrentes da pandemia, faz-se mister não só acompanhar a produção legislativa pertinente ao Covid-19, como também examinar minudentemente os normativos produzidos, haja vista a mais diversa sorte de impactos acarretados. Nesse contexto, examina-se a seguir os reflexos da Lei nº 13.979/2020 nas licitações públicas.

### **3 PANORAMA DA LEI Nº 13.979/2020 E A REPERCUSSÃO NA LEI Nº 8.666/1993**

Inicialmente, recorda-se que a Lei nº 13.979/2020 elenca uma série de medidas que podem ser adotadas, em âmbito nacional, para enfrentar a emergência de saúde pública resultante do Covid-19. Desde logo, salienta-se que apesar da edição da norma mencionada, há insuficiência de legislação para solucionar os imbróglios decorrentes do coronavírus, uma vez que se trata de acontecimento sem precedentes na história do mundo.

Nesse sentido, a lei prevê determinações que objetivam a proteção da coletividade (art. 1º, § 1º), e confere às autoridades, com fulcro no art. 3º, a possibilidade de adotar medidas de isolamento e quarentena, além de restrição excepcional e temporária de entrada e saída do país, dentre outros.

Na sequência, o parágrafo 7º do artigo estipula o rol das autoridades competentes para promover as disposições previstas no *caput*. O Ministério da Saúde está apto a empregar todas e quaisquer medidas previstas nos respectivos incisos do art. 3º. Já os gestores locais de saúde podem, isoladamente, tomar as seguintes providências: determinação compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos (inciso III); estudo ou investigação epidemiológica (inciso IV); requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, garantido o pagamento

posterior de indenização justa (inciso VII).

De outra parte, carece de autorização do Ministério da Saúde a realização das seguintes medidas por parte dos gestores locais de saúde: isolamento<sup>5</sup> (inciso I); quarentena<sup>6</sup> (inciso II); exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver (inciso V); restrição excepcional e temporária do direito à locomoção e entrada/saída do país (inciso VI); autorização excepcional e temporária para importar produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa (inciso VIII).

Também no intuito de reprimir a propagação do Covid-19 na sociedade brasileira, o art. 5º imputa a todos o dever de colaborar<sup>7</sup> com as autoridades sanitárias, por meio da comunicação imediata de possíveis contatos com agentes infecciosos do coronavírus (inciso I) e sobre a circulação em áreas consideradas como regiões de contaminação (inciso II).

No que diz respeito às contratações pelo poder público, o texto originário do art. 4º da Lei n.º 13.979/2020 aduzia ser dispensada a licitação apenas para a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento do coronavírus, como exceção à regra do processo licitatório público (art. 37, XXI, CF/1988).

Reitera-se que a previsão legal definia que a licitação era *dispensada*,<sup>8,9</sup> caso em que não há possibilidade de licitação.<sup>10</sup> Tal determinação

5 “Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I – isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus”.

6 “Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...] II – quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

7 Sobre o dever de colaboração, sugere-se a leitura do artigo “Os deveres de consideração e a pandemia” (MORAIS, 2020).

8 Na lição de Diógenes Gasparini: “licitação dispensada é a ocorrência na realidade da hipótese legal em que a Administração está liberada de licitar por expressa determinação dessa lei. Em tais situações, não cabe à Administração Pública qualquer ato, medida ou procedimento para liberar-se da licitação, pois essa lei já determina sua dispensa” (GASPARINI, p. 506, 2012).

9 “É de observar que a distinção básica entre licitação dispensada e dispensável reside no fato de que, nesta última, o administrador poderá, se assim o desejar, realizar a licitação. Nas hipóteses de licitação dispensada, o administrador não pode licitar em face de que a pessoa com quem será celebrado o contrato com a Administração já está definida” (FURTADO, 2016, p. 365).

10 Em sentido parcialmente diverso: “A maioria dos autores pátrios promove a distinção entre licitação dispensada, dispensável e inexigível, seguindo o delineamento básico definido pela Lei n.º 8.666/1993, inexistindo, porém, unanimidade sobre o assunto. [...] submetem e as que não se subordinam ao art. 26 da lei. Desse modo,

normativa distingue-se, portanto, das hipóteses de licitação *dispensável*, na qual é concedida à Administração Pública contratante a faculdade de realizar ou não o procedimento licitatório.

Faz-se mister, ainda, consignar que a dispensa de licitação dirigida à situação do enfrentamento ao coronavírus é dotada de caráter temporário, subsistindo tão somente enquanto durar a emergência de saúde (art. 4º, § 1º), dada a finalidade específica dessa espécie de contratação direta.

Contudo, em que pese a contemporaneidade de sua promulgação, a Lei nº 13.979/2020 sofreu várias alterações em face da edição da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, a qual altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus (BRASIL, 2020e).

A lei também foi alterada pela Medida Provisória nº 927 de 22 de março de 2020, cujo teor dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), além de dar outras providências (BRASIL, 2020f).

Houve também modificações oriundas da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, que altera a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e que revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020 (BRASIL, 2020g).

Por derradeiro, há de se citar que a Medida Provisória nº 951, de 15 de abril de 2020, que estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências (BRASIL, 2020h), adicionou os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 4º, bem como o §

---

admitimos esse entendimento de que os artigos 17 e 24 são permissivos. Por uma questão didática é que se distinguem essas categorias jurídicas que têm contra si a infeliz identidade da raiz dos dois primeiros termos: licitação dispensável e licitação dispensada” (FERNANDES, 2016, p. 155-157).

4º ao art. 4-G, à Lei nº 13.979/2020, a fim de autorizar o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP). Outrossim, incluiu à lei o art. 6º-D que suspendeu o transcurso do prazo prescricional das sanções administrativas lá enumeradas.

Faz-se mister destacar que, nada obstante da pertinência das modificações advindas de todas as medidas provisórias supramencionadas, este artigo cinge-se à investigação específica da Medida Provisória nº 926/2020, ou seja, esmiúça as alterações da Lei nº 13.979/2020 ocasionadas por esta MP e os seus reflexos nas dispensas de licitação.

Nessa perspectiva, assevera-se que, no tocante às normais gerais sobre licitações e contratos administrativos, a Lei nº 8.666/1993 estatui, em seu artigo 24, IV, ser dispensável a licitação em casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada a urgência da situação, ocasionando prejuízo ou comprometendo a segurança de pessoas, obras, equipamentos e bens públicos ou privados.

Nessa senda, entende-se que a possibilidade de dispensa de licitação regulada pela Lei nº 13.979/2020 foi editada com o fito de estender a situação de emergência prevista no supracitado art. 24, IV, de forma independente à previsão legal geral, a fim de permitir a contratação sem licitação – que não se confunde com ausência de procedimento administrativo ou de formalidades legais –, nos casos de aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao combate do Covid-19. Desse modo, os artigos 4º da Lei nº 13.979/2020 e 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, devem ser interpretados distintamente, apesar das similitudes entre ambos.

Corroborar tal posicionamento quanto à especialidade da dispensa de licitação prevista na Lei nº 13.939/2020 em comparação ao art. 24 da Lei nº 8.666/93, o Parecer nº 0002/2020/CNMLC/CGU/AGU de 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 Covid-19), de lavra da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2020b, p. 3-4):

Considerando a situação de extrema urgência e emergência, a lei procurou abarcar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, em que pese guardar inspiração em algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei n. 8.666/93. Note-se que as contratações diretas a serem entabuladas no âmbito da Lei n. 13.979/2020 não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária.

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.

Incumbe salientar, portanto, que a dispensa de licitação prevista pelo art. 4º da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020, não constitui óbice ao uso das demais hipóteses de dispensa delineadas no art. 24 da Lei nº 8.666/1993, seja com fulcro no inciso IV ou nos demais incisos. Em verdade, acredita-se que a dispensa emergencial do por causa do Covid-19 veio preencher uma lacuna legislativa que surgiu com o avanço da pandemia.

Por conseguinte, as condições de dispensa de licitação previstas pela Lei nº 8.666/1993 continuam em vigor, tendo em vista que a Lei nº 13.979/2020 tão somente instituiu nova hipótese em adição às do rol *numerus clausus* do art. 24, o que não inviabiliza a contratação com esteio nos demais cenários legalmente previstos. Ademais, reitera-se que esta tem caráter temporário (enquanto durar a emergência de saúde).

Diante do contexto apresentado, mormente quanto à nova hipótese de dispensa de licitação, o tópico seguinte dedica-se à análise das dispo-

sições previstas pela Medida Provisória nº 926/2020 no que diz respeito à possibilidade de o poder público contratar bens, insumos e serviços para enfrentar a Covid-19.

#### **4 A DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA A AQUISIÇÃO DE BENS, INSUMOS E SERVIÇOS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19**

Com a edição da Medida Provisória nº 926/2020, o texto inicial do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 foi modificado, sendo alterada de *dispensada* para *dispensável* a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos (não mais necessariamente de saúde), desde que destinados a enfrentar a pandemia do coronavírus, com aplicação a toda a Administração Pública direta e indireta, da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Por conseguinte, tornou-se cabível a contratação não somente dos objetos específicos de saúde, como daqueles indispensáveis à atuação do poder público no contexto emergencial, sendo imprescindível a existência de vínculo direto ou indireto com a situação de urgência resultante do coronavírus apto a justificar a dispensa de licitação (VILLAC, 2020), sem olvidar a necessidade de fundamentação expressa, no processo administrativo de contratação direta, das normas e razões que de fato ensejaram a escolha pela dispensa.

Ressalta-se que a Medida Provisória nº 926/2020 incluiu, no texto original previsto no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, a dispensa para aquisição de serviços, inclusive de engenharia, nada dispondo sobre a alternativa de aplicação do dispositivo às obras de engenharia. Sobre o assunto, a Advocacia-Geral da União, por intermédio do Parecer n. 0002/2020/CNMLC/CGU/AGU, posiciona-se no sentido da impossibilidade da disposição aplicar-se à tais hipóteses, ante o silêncio normativo, podendo ser contemplada

em alterações regulamentares futuras (BRASIL, 2020b, p. 4).

Outro ponto relevante diz respeito à adição do § 3º ao art. 4º, o qual viabilizou, excepcionalmente, a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com direito de participar de licitação ou contratar com o poder público suspenso, quando, comprovadamente, tratar-se de fornecedora exclusiva.

É oportuno registrar que a dispensa de licitação prevista pela Lei nº 13.979/2020 não exime a Administração Pública do dever de observar as disposições do art. 37 da Constituição Federal de 1988, sendo imperioso cumprir os princípios que lhe são inerentes.<sup>11</sup> Nesse sentido, alerta a Procuradoria-Geral do Distrito Federal no Parecer Referencial SEI-GDF nº 002/2020 – PGDF/PGCONS (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 17):

Importante alertar que, não obstante o permissivo legal para a dispensa de licitação nas aquisições destinadas ao enfrentamento da Covid-19, deve o gestor público sempre observar os princípios que lhe são impostos pelo art. 37 da Constituição Federal, bem como aqueles previstos no art. 3º da Lei 8.666/93. Assim, a celeridade necessária para as aquisições em comento não significa uma atuação que possa, de alguma forma, contrariar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, bem como demais preceitos que lhe sejam correlatos.

Não se trata, assim, de autorização irrestrita para aquisição desmesurada e irracional de bens e serviços, somente em razão de se estar em face de excepcional situação de emergência pandêmica.

Além disso, o artigo 4º-A elucida que os bens adquiridos e serviços contratados com arrimo no artigo 4º não se restringem a equipamentos

<sup>11</sup> Nesse sentido, elucida Marçal Justen Filho: “A pandemia pode gerar situações de atendimento imediato, insuscetível de aguardar dias ou horas. Basta considerar hipóteses em que instalações ou serviços de terceiros sejam indispensáveis para tentar evitar o óbito de um sujeito ou para impedir a disseminação do vírus. É evidente que as regras constitucionais, que privilegiam o atendimento às necessidades coletivas e a realização do interesse público, impõem a adoção de medidas práticas e efetivas por parte da Administração Pública, independentemente de formalização num procedimento administrativo burocrático” (2020).

novos, nada obstante que haja responsabilidade plena do fornecedor pelas condições de uso e funcionamento do bem adquirido. Conforme entendimento de Teresa Villac (2020), a inovação assegurada pelo dispositivo impulsiona o consumo sustentável,<sup>12</sup> devendo-se estabelecer cláusulas acerca da referida obrigação.

Importante inovação quanto ao consumo sustentável foi introduzida pela medida provisória e está prevista no artigo 4º-A a possibilidade de contratação de bens usados, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de funcionamento e uso. Assim, ainda que seja de pequeno valor a contratação, devem ser estabelecidas cláusulas sobre esta obrigação, seja em contrato ou instrumento equivalente (VILLAC, 2020).

Noutra perspectiva acerca da contratação direta, Jamil Pereira de Santana (2020) entende que o juízo de discricionariedade, comumente exercido pelo administrador público, resta mitigado quando da avaliação da possibilidade de aquisição ou contratação para o enfrentar o coronavírus, uma vez que o teor do artigo 4º-B faz presumir atendidas as condições necessárias à dispensa de licitação. Dessa forma, as regras do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, aplicável às contratações diretas, devem ser interpretadas à luz dessa presunção e das demais regras da Lei nº 13.979/2020.

Outras medidas adotadas pela Medida Provisória nº 926/2020, com objetivo de imprimir celeridade no atendimento às demandas de saúde pública, foram as dispostas nos art. 4º-C e 4º-D, quais sejam: quando se tratar de bens e serviços comuns, é facultativa a apresentação de estudos preliminares, assim como o Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a execução do contrato.

Ressalta-se, nesse ponto, a cautela que deve permear as ações dos administradores públicos quando do enquadramento de bem ou serviço comum, sendo prudente verificar qual empresa melhor desempenhará o objeto contratado, sem resultar no aumento dos riscos de contaminação

---

12 Sobre o tema contratações sustentáveis, vide obra Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (BRASIL, 2020a).

(SANTANA, 2020).

Nos termos do art. 4º-E, *caput*, admite-se a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificado, desde que contenha as especificações indicadas no respectivo § 1º. Dentre outras exigências, o mencionado parágrafo estabelece que a estimativa de preços deve ser obtida consoante os parâmetros que enumera (art. 4-E, § 1º, VI), tais como o Portal de Compras Federal e contratações similares com outros entes públicos.

Ainda sobre a estimativa de preços, os §§ 2º e 3º do supracitado art. 4º-E preveem maior flexibilização ao, respectivamente, autorizar, excepcionalmente, a dispensa da estimativa de preços delineada no inciso VI, e permitir a contratação em valores superiores aos estimados em face da oscilação de preços que, em ambos os casos, deve ser devidamente justificada.

Outros pontos que merecem registro são o projeto básico e o termo de referência. Ainda que sejam requisitos essenciais da licitação pública,<sup>13</sup> há de se ponderar que, em vista da celeridade da situação excepcional decorrente do Covid-19, o dispositivo 4º-E da Medida Provisória nº 926/2020 abrandou tal exigência. Nesse sentido, cita-se o entendimento da Advocacia-Geral da União, conforme Parecer nº 0002/2020/CNMLC/CGU/AGU (BRASIL, 2020b, p. 6):

44. Impende observar que a celeridade da situação de emergência em saúde pública mitigou, por conseguinte, o passo-a-passo da fase de planejamento cartesianamente inculpada pela IN N. 05, de 2017. Considerando que fatalmente a situação extrema perpassa pela preservação do direito à vida, a norma buscou o disciplinamento de pontos-chave para o planejamento, disciplinando-o de forma objetiva e simplificada.<sup>14</sup>

13 Vide arts. 6º, IX, art. 7º, I e § 2º, art. 40, IV e §2º, todos da Lei n.º 8.666/1993, bem como art. 9º, § 2º, e art. 30, II, ambos do Decreto Federal n.º 5.450/2005.

14 Observa-se, nesse ponto, a preservação do direito à vida, estreitamente vinculado ao direito à saúde e ao princípio da prevenção. Nesse sentido: “Observa o Ministro Gilmar Mendes (2020) as normas jurídicas — em especial a Constituição — em momentos como o que atravessamos na saúde pública do mundo inteiro, não podem ser encaradas como um obstáculo, mas como um caminho necessário e seguro para a solução da crise. É fundamental prezar pela compatibilização de aparentes contradições e abertura a buscar por alternativas a uma leitura fria e seca da lei, distante de uma realidade que, muitas vezes, não poderia sequer ser imaginada pelo legislador ou pelo cons-

É oportuno mencionar o entendimento de Edcarlos Alves Lima (2020) no tocante à extensão das exceções criadas pela Lei nº 13.979/2020 (projeto básico e termo de referência simplificados, dispensa de estudos preliminares e obtenção de preços estimados), as quais, em seu modo de ver, são aplicáveis a quaisquer contratações, seja dispensa ou licitação, desde que objetivem enfrentar a situação de que trata o referido diploma legal.<sup>15</sup>

Há também de se salientar que o artigo 4-F, na hipótese excepcional de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços com restrições, tornou possível dispensar a apresentação da documentação pertinente à regularidade fiscal ou trabalhista, ou ainda o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, mediante justificativa da autoridade competente.

Realça-se que tais ressalvas não se estendem à exigência de comprovação de regularidade na Seguridade Social, nem à inobservância ao art. 7º, XXXIII, da CF/1988 (proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito, e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos).

Outra inclusão da MP nº 926/2020, visando conferir maior prestação à atuação do poder público no enfrentamento do Covid-19 e atender o interesse público de preservação do direito à vida, foi a redução pela metade dos prazos dos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, eletrônico ou presencial (art. 4º-G, *caput*).

Outrossim, os respectivos §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º-G estabeleceram, respectivamente, que o prazo original em número ímpar será arredondado para o número inteiro antecedente, que os correspondentes recursos terão somente efeito devolutivo, e que a audiência pública do artigo 39 da Lei nº 8.666/93 fica dispensada para os procedimentos licitatórios do *caput*.

---

tituinte” (BELMONTE, 2020, p. 174).

15 “Vale destacar que os procedimentos mencionados anteriormente, tais como apresentação simplificada de termo de referência e/ou projeto básico, assim como dispensa de estudos preliminares e obtenção de preços estimados, aplicam-se a quaisquer contratações, seja por dispensa ou licitação, para aquisição de bens e insumos ou prestação de serviços que tenham por objetivo o enfrentamento da emergência que trata a Lei nº 13.979/2020” (LIMA, 2020).

Infere-se que as providências estatuídas na Lei nº 13.979/2020 visam conferir, à Administração Pública, mecanismos de atuação para as contratações voltadas ao atendimento da pandemia no Brasil, seja por meio de dispensa de licitação ou pela utilização de procedimento licitatório mais célere. Nesse sentido, transcreve-se trecho do Parecer nº 0002/2020/CNMLC/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2020b, p. 6):

31. Considerando o crescimento de casos no País de infecção pelo Covid-19, a novel legislação buscou aumentar o leque de opções disponíveis ao gestor que poderá, diante do caso concreto, no menor lapso temporal possível, priorizar o caminho que melhor atenda ao interesse público perseguido, qual seja: preservação do direito à vida.

32. Dessa forma, constam da legislação dois meios de se limitar as contratações decorrentes da emergência de saúde pública: a) contratação direta por dispensa e b) manejo do pregão com prazos diferenciados.

[...]

35. Note-se que as possibilidades legais estipuladas pela norma guardam total independência entre si, não havendo que se falar em qualquer tipo de vinculação e/ou acessoriedade, uma vez que podem ser utilizadas pelo gestor de acordo com as particularidades do caso concreto, observando para tanto alguns cenários, como a volatilidade das demandas, o ineditismo e as peculiaridades do mercado local e internacional.

36. Dessa forma, importante aclarar que as contratações diretas abarcadas pela Lei n. 13.979/2020 não se destinam simplesmente a enfrentar a situação de emergência, dando condições para, durante a vigência do aludido contrato, instruir e realizar futuros procedimentos licitatórios. O presente caso, de consequências incalculáveis, exige que a Administração tenha, à sua disposição, ampla gama de ferramentas de contratação.

Quanto ao prazo de duração dos contratos decorrentes da Lei nº 13.979/2020, o art. 4º-H fixou-o em até seis meses, sendo permitido prorrogá-los por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de

enfrentar o vírus. Identifica-se clara distinção com o art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, cujo teor prevê a conclusão de obras e serviços no prazo total de 180 dias, incluída eventual prorrogação.

Já no tocante às prerrogativas da Administração Pública, sabe-se que o artigo 58, I, da Lei nº 8.666/1993 prevê, dentre as cláusulas exorbitantes, a possibilidade de o poder público modificar unilateralmente<sup>16</sup> os contratos administrativos que rege, a fim de adequá-los ao interesse público.

Recorda-se que, consoante o art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, o contratado é obrigado a aceitar acréscimos e supressões em obras, serviços ou compras em até 25% do valor inicial, e de até 50% para acréscimos decorrentes de reforma de edifício ou equipamento.<sup>17</sup>

Ocorre que a MP nº 926/2020, por sua vez, atribuiu à Administração Pública, no artigo 4º-I, a possibilidade de prever, nos contratos provenientes da Lei nº 13.979/2020, que os contratados fiquem obrigados a aceitar acréscimos ou supressões ao objeto contratado em até 50% do valor inicial atualizado do contrato, nas mesmas condições contratuais inicialmente firmadas. Nessa senda, frisa-se que a previsão da mencionada MP difere dos parâmetros comumente aplicados pela Lei de Licitações (LIMA, 2020):

Tal possibilidade (acréscimo e supressão de até 50%), no cenário ordinário, apenas se aplica exclusivamente aos acréscimos necessários em reforma de edifício ou equipamento, sendo vedadas as supressões e acréscimos acima dos limites permitidos, salvo, em relação às supressões, se decorrente de acordo celebrado entre os contratantes (ex vi alínea b do inciso I combinada com os §§ 1º e 2º, todos do art. 65 da Lei nº 8.666/93).

---

16 Ressalta-se aqui o entendimento de que a alteração unilateral não poderá ser arbitrária, embora sua atuação esteja voltada ao benefício do interesse público, conforme leciona Hely Lopes Meirelles (2000, p. 166): “A alterabilidade unilateral do contrato não é arbitrária nem extensiva a todas as suas cláusulas. Encontra limites no interesse público e só permite a modificação das chamadas cláusulas de serviço, ou seja, daquelas que regem a execução do contrato nos seus aspectos técnicos e administrativos, sem atingir as denominadas cláusulas econômicas que prefixam a remuneração do particular contratante e asseguram o equilíbrio financeiro durante toda a execução do contrato”.

17 Quanto à possibilidade de acréscimos acima de 25% em contratos já vigentes, celebrados com base na Lei nº 8.666/93, sugere-se a leitura: Impacto da Covid-19 nas Contratações Públicas (CAMARÃO, 2020).

Ao aplicar as disposições da Lei nº 13.979/2020 e, portanto, da MP nº 926/2020, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), valendo-se da dispensa de licitação elencada no art. 4º, ao adquirir material médico hospitalar objetivando subsidiar as ações de controle e prevenção do Covid-19 no sistema penitenciário brasileiro, disponibilizou modelo de proposta comercial em seu site (MATIAS, 2020).

No mesmo sentido, visando atender os pacientes diagnosticados com o novo coronavírus, o município de Fortaleza contratou a construção de um hospital temporário, na estrutura do Estádio Presidente Vargas, em 23 de março do corrente ano, com previsão de término em abril de 2020 e capacidade para 204 leitos (FORTALEZA, 2020).

Feitos os devidos registros, pondera-se que se deve atentar para o fato de que a dispensa de licitação e a realização de pregão com redução de prazos, ambas objeto da Lei nº 13.979/2020, não podem ser utilizadas de modo desenfreado e dissociado da situação de urgência decorrente do Covid-19.

Em acréscimo, a pandemia vivenciada não constitui motivo apto a justificar a emergência em todas as contratações, devendo existir, conforme já mencionado, relação direta ou indireta entre a contratação e a situação de urgência apta a ensejar a dispensa de licitação ou a realização de pregão nos moldes da Lei nº 13.979/2020, sem olvidar a devida motivação dos processos administrativos correspondentes. Nessa vertente, observe-se o que afirmou o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (BRASIL, 2020n):

Trata-se de agravo de instrumento interposto em face de decisão proferida em ação de procedimento comum, nos seguintes termos: 1) Cuida-se de demanda ajuizada pela União em face de Facilitas Equipamentos Ltda. por meio da qual busca impelir a ré a dar cumprimento a contrato administrativo firmado após ter sido declarada vencedora em pregão público. **A contratação diz respeito ao fornecimento de equipamentos médicos (dentre eles, luvas não cirúrgicas e máscaras e toucas) para a Odontoclínica Geral do Exército, na cidade do Rio de Janeiro.** Requer, em sede de tutela liminar, seja a empresa inti-

mada a proceder ao fornecimento das mercadorias, sob pena de multa diária. É o breve relato. [...] **Não obstante a União justifique a urgência no fornecimento do equipamento em razão da pandemia mundial do vírus COVID-19, deve-se registrar que a obrigação da ré diz respeito ao fornecimento de materiais à Odontoclínica Geral do Exército no Rio de Janeiro. Em princípio, portanto, a atividade que estaria sendo prejudicada pelo descumprimento do contrato (na verdade, credenciamento) é a atividade odontológica do Exército do Rio de Janeiro. Assim, não há como se reconhecer a urgência requerida em face da pandemia.** [...] Ante o exposto, indefiro o pedido de antecipação da tutela recursal. Intimem-se, sendo a agravada para contrarrazões.

É imperioso frisar que a Medida Provisória nº 926/2020, e as alterações dela decorrentes na Lei nº 13.979/2020, dependem de aprovação do congresso nacional para ser convertida em lei, dentro dos prazos e dos procedimentos previstos pelo artigo 62 da Constituição Federal de 1988. Desse modo, em face da possibilidade, ao menos em tese, de não conversão da MP em foco, há de se pensar que os atos e contratos gerados durante sua vigência, ante a incerteza da aprovação ou decaimento de suas deliberações, devem ter seus efeitos resguardados em relação a direitos dos contratados, por exemplo.

De todo o exposto, deduz-se que a Lei nº 13.979/2020 e suas respectivas alterações, mormente a Medida Provisória nº 926/2020, possibilitam que a Administração Pública firme contratos sem realizar o processo licitatório público, desde que fundamentado nas hipóteses fixadas no mencionado diploma legal. Ou seja, com respeito aos limites objetivos: a contratação em caráter emergencial restringe-se aos bens, serviços e insumos necessários ao afastamento do risco decorrente do Covid-19, atentando-se sempre para o princípio da proporcionalidade (necessidade, proporcionalidade em sentido estrito e adequação).

Ao analisar o aspecto social do atual contexto vivenciado pela população brasileira, salienta-se que, com o surgimento da pandemia do coro-

navírus, que resultou na imposição de quarentena à coletividade, tornou-se necessário adaptar modo de vida, consumo e produção à nova realidade. Ademais, ao se ponderar sobre como a comunidade voltará à normalidade após o período vivenciado em escala mundial, Boaventura de Sousa Santos entende ser imprescindível uma articulação inovadora entre os processos políticos e civilizatórios,<sup>18</sup> construindo um senso comum inaugural de que “vivemos em quarentena, na quarentena política, cultural e ideológica de um capitalismo fechado sobre si próprio e das discriminações raciais e sexuais sem as quais ele não pode subsistir” (SANTOS, 2020, p. 32).

No que tange à economia, por sua vez, um estudo da Universidade de Cambridge estipula que a recessão econômica ocasionada pelo coronavírus pode alcançar o valor de até 82 trilhões de dólares, consoante se verifica no trecho a seguir:

The Centre for Risk Studies at the University of Cambridge Judge Business School determined that the potential toll could range between what it called an “optimistic loss” of \$3.3 trillion in case of rapid recovery, and \$82 trillion in the event of an economic depression (NAGARAJAN, 2020).<sup>19</sup>

Desse modo, assim como a sociedade restou obrigada a se adaptar a uma forma de vida singular em decorrência do coronavírus durante o período de quarentena, seja no meio social ou jurídico – ante a inexistência no ordenamento pátrio de regras sobre situações de urgência advindas do cenário pandêmico – pode-se inferir que a realidade após o Covid-19 também será caracterizada por um extenso ciclo de transformação e adequação, porquanto as mudanças ocasionadas pelo vírus repercutiram em todas as esferas da nossa vida, nos moldando para um novo “normal”.

---

18 Quanto às políticas públicas de contexto econômico adotadas até o momento em resposta à crise decorrente do coronavírus, sugere-se a leitura da obra Relatório semestral sobre a região da América Latina e Caribe: a economia nos tempos de Covid-19 (BANCO MUNDIAL, 2020).

19 “O Centro de Estudo de Riscos da Escola de Negócios da Universidade de Cambridge determinou que o pedágio potencial poderá variar entre o que seria denominado uma “perda otimista” de 3.3 trilhões de dólares, em caso de recuperação rápida, e 82 trilhões de dólares na ocasião de depressão econômica” (NAGARAJAN, 2020, tradução nossa).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo evidenciou que a pandemia mundialmente enfrentada em decorrência do novo coronavírus resultou, no Brasil, na expedição de leis, medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções e projetos de lei, com a finalidade de conduzir as questões resultantes desse cenário.

Nesse contexto, foi reconhecido o estado de calamidade pública nacional, em 20 de março, através do Decreto Legislativo nº 6/2020, sendo promulgada a Lei nº 13.979/2020 para dispor sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública advindas da pandemia. Ademais, no âmbito do estado do Ceará, expediram-se os Decretos nº 33.510/2020, nº 33.519/2020, nº 33.536/2020, nº 33.537/2020, nº 33.544/2020 e nº 33.574/2020, também dispendo sobre providências para conter a disseminação do vírus.

Averiguou-se que a Lei nº 13.979/2020, objeto de estudo desta pesquisa, prevê, dentre outras diligências, a determinação de quarentena e isolamento pelas autoridades competentes, bem como estabelece a possibilidade de contratação pelo poder público sem a realização de procedimento licitatório (art. 4º), pela via da dispensa de licitação. Tal hipótese é aplicável a toda a Administração Pública e se faz cabível quando o contrato é destinado ao combate do coronavírus.

Verificou-se, ainda, que o art. 4º da Lei nº 13.979/2020 sofreu alteração pelas Medidas Provisórias nº 926/2020 e nº 951/2020, de modo que o texto final estatui a dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados a enfrentar a pandemia do Covid-19.

Salientou-se, outrossim, a necessidade de interpretar as disposições do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020 de modo independente à dispensa de licitação prevista pelo artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a previsão normativa de um artigo não constitui óbice à possibilidade de contratação em decorrência do outro, desde que o caso concreto se enquadre na hipótese legal autorizativa.

Ademais, denotou-se que, além de alterar o art. 4º da Lei nº 13.979/2020, a Medida Provisória nº 926/2020 elencou, dentre outras medidas, a possibilidade de que a contratação não se restrinja a equipamentos novos (art. 4º-A); presumiu atendidas as condições de ocorrência de situação de emergência (art. 4º-B, I); facultou a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns (art. 4º-C); exigiu o Gerenciamento de Riscos da contratação somente durante a execução do contrato (art. 4º-D); e permitiu a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificado (artigo 4º-E).

De todo o exposto, constata-se que as providências contidas na Medida Provisória nº 926/2020 têm como objetivo precípuo conferir ao poder público mecanismos de contratação destinados a atender a pandemia, de modo que elas ocorram de forma mais célere, objetiva e simplificada, com o intuito de garantir a preservação do direito à vida face à situação de urgência enfrentada.

Nessa ordem de ideias, concluiu-se que a inovação legislativa atinente à dispensa de licitação estatuída na Lei nº 13.979/2020 é mecanismo recente de enfrentamento à pandemia, sendo, portanto, passível de constantes alterações legislativas, mormente pela via de medidas provisórias.

Atenta-se, nesse prisma, quanto à insegurança jurídica vivenciada em razão do caráter temporário das medidas provisórias (art. 62, §3º, CF/1988), em face de eventual perda da eficácia ante à não conversão da MP em lei. Por conseguinte, isso pode gerar para o congresso nacional a tarefa de editar decretos legislativos para reger as relações jurídicas decorrentes de tal possibilidade.

Ao analisar as inovações legislativas deflagradas para reger o cenário atual, visando garantir celeridade na atuação estatal ante a urgência da situação vivenciada, nota-se a latente burocratização no que tange às regras impostas, especialmente às contratações públicas em nome da proteção do interesse público. Nessa vertente, emerge reflexão acerca da necessidade de revisão da lei de licitações e contratos a fim de atender ao contexto hodierno com maior prontidão.

Por fim, consigna-se que ainda não foram dimensionados os resultados ocasionados pela Lei nº 13.979/2020 e suas respectivas alterações advindas das medidas provisórias, pois se trata de momento sem precedentes na história. Por conseguinte, ante a contemporaneidade do tema, é necessário realizar mais estudos sobre a temática, visto que não existem jurisprudência e doutrina consolidadas quanto à interpretação e aplicabilidade das disposições legais em comento.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, S. J. C. **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Iasp, 2020.

BANCO MUNDIAL. **Relatório semestral sobre a região da América Latina e Caribe: a Economia nos Tempos de Covid-19**. Washington, DC: Banco Mundial: 2020.

BELMONTE, A. A.; MARTINEZ, L.; MARANHÃO, N. (coord.). **O direito do trabalho na crise da Covid-19**. Salvador: JusPodivm, 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 3. ed. Brasília, DF: AGU, 2020a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU**. Brasília, DF: AGU, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3dBKfcp>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus. *In: Governo do Brasil*. Brasília, DF, 26 fev. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/381ONaH>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º nov. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3g0rcKA>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/2A5jQ9h>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 2020e. Disponível em: <https://bit.ly/2Z7Q24l>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mar. 2020f. Disponível em: <https://bit.ly/3dwY23N>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 2020g. Disponível em: <https://bit.ly/2Vk06WE>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 951, de 15 de abril de 2020. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2020h. Disponível em: <https://bit.ly/389p8x6>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. O que é coronavírus? (Covid-19). *In: Governo do Brasil*, Brasília, DF, 2020i. Disponível em: <https://bit.ly/2A9wfck>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. *In: Coronavírus/Brasil*. Brasília, DF, 2020j. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. Portaria nº 133, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 2020k. Disponível em: <https://bit.ly/2YzrTEs>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Resolução Normativa nº 878, de 24 de março de 2020. Medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia

elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (Covid-19). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mar. 2020l. Disponível em: <https://bit.ly/2Vk2I6U>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 mar. 2020m. Disponível em: <https://bit.ly/2A39WEX>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento n.º AG 5011543-62.2020.4.04.0000**. Brasília, DF: TRF, 2020n. Disponível em: <https://bit.ly/2Vjnkwd>. Acesso em: 9 abr. 2020.

CAMARÃO, T.; CHARLES, R.; PÉRCIO, G.; DOMINGUES J.; FORTINI, C. **Impacto da Covid-19 nas contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3eCVFOg>. Acesso em: 16 jun. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020. Decreta situação de emergência em saúde e dispõe sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 16 mar. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2Vnl2fE>. Acesso em: 1º abr. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 33.519, de 19 de março de 2020. Intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo coronavírus. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 19 mar. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3ez9g9z>. Acesso em: 1º abr. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 33.536, de 05 de abril de 2020. Prorroga as medidas de enfrentamento à disseminação do novo coronavírus no estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 5 abr. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3dBnlwr>. Acesso em: 7 abr. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 33.537, de 06 de abril de 2020. Revoga dispositivos do Decreto nº 33.356, de 05 de abril de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 6 abr. 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/3i58DXt>. Acesso em: 7 abr. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 33.544, de 19 de abril de 2020. Prorroga, em âmbito estadual, as medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 19 abr. 2020e. Disponível em: <https://bit.ly/3g3T4xn>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 33.574, de 5 de maio de 2020. Institui, no Município de Fortaleza, a política de isolamento social rígido como medida de enfrentamento à Covid-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 5 maio 2020f. Disponível em: <https://bit.ly/2B42Kcq>. Acesso em: 19 jun. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral do Distrito Federal. **Parecer Referencial SEI-GDF Nº 002/2020 – PGDF/PGCONS**. Brasília, DF: PGDF, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3dtfarm>. Acesso em: 6 abr. 2020.

FERNANDES, J. U. J. **Contratação direta sem licitação**: dispensa de licitação; inexigibilidade de licitação; procedimentos para a contratação sem licitação; justificativa de preços; inviabilidade de competição; emer-

gência; fracionamento; parcelamento; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza constrói hospital temporário no Estádio Presidente Vargas. *In: Prefeitura de Fortaleza*. Fortaleza, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VkJOWH>. Acesso em: 6 abr. 2020.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, M. Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas. *In: Justen, Pereira Oliveira & Talamini advogados*. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NrDyPs>. Acesso em: 18 jun. 2020.

LIMA, E. A. Contratações públicas para o enfrentamento da situação de emergência. *In: Consultor Jurídico*. São Paulo, 1º abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fXM0SF>. Acesso em: 6 abr. 2020.

MATIAS, T. L. L. Licitações: aquisição emergencial: pandemia Covid-19. *In: AGU*. Brasília, DF, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/383kTmC>. Acesso em: 7 abr. 2020.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAIS, E. Os deveres de consideração e a pandemia. *In: Thomson Reuters*. São Paulo, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3i2Ex6G>. Acesso em: 18 jun. 2020.

NAGARAJAN, S. \$82 Trillion over 5 years? Cambridge study counts the cost of coronavirus. *In: World Economic Forum*. Coligny, 27 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31hPXxr>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SANTANA, J. P. Dispensa de licitação e a crise do coronavírus. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 25, n. 6114, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fWX6aG>. Acesso em: 1 abr. 2020.

SANTOS, B. S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SOUZA JÚNIOR, A. U.; GASPAR, D. G.; COELHO, F.; MIZIARA, R. **Medida provisória 927/2020 comentada artigo por artigo: Covid-19 e os impactos na área trabalhista**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

VILLAC, T. Atuação do direito administrativo em momentos de crise (Covid-19)(2): alterações na Lei 13.979/20 e recomendações oficiais aos contratos de serviços terceirizados. *In: Observatório da Nova Lei de Licitações*. São Paulo, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31j5Cg0>. Acesso em: 1º abr. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020. *In: World Health Organization*. Genebra, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3i2FJHc>. Acesso em: 28 mar. 2020.