



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE  
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



**PROCESSO Nº 05.08.01/2020.**

**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA: Análise de Processo de Dispensa De Licitação para Contratações fundadas na Lei nº 13.979 de 06/02/2020 (enfrentamento da Covid-19) c/c Art. 24, Inciso IV, da Lei nº 8666/93. Unidade de Desinfecção.**

A SECRETARIA DE SAÚDE deliberou nos autos do processo administrativo DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 04.23.01/2020, referente à **AQUISIÇÃO DE MATERIAL PARA INSTALAÇÃO DE 05 (CINCO) UNIDADES DE DESINFECÇÃO ANTI-COVID-19, COM OZONIO AQUOSO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE, CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA, EM ANEXO**, DENTRO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL E DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DO CORONAVÍRUS - COVID-19, sugerindo que a contratação se efetivasse através de Dispensa de Licitação, por se tratar da hipótese prevista no **ARTIGO 24, IV DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93 e na Lei 13.979 de 06/02/2020**, alterada pela **MP 926 de 20/03/2020**, consubstanciando-se ainda no **DECRETO ESTADUAL Nº 33.510 de 16/03/2020 e suas alterações e no DECRETO MUNICIPAL Nº 009 de 17/03/2020 e suas alterações.**

Constantes nos autos a documentação de estilo, ressaltando o aspecto formal, eis que adaptadas ao regime de urgência e prevenção adotado pelo Município de Cascavel para todas as unidades administrativas em funcionamento mediante plantão e em home-office, evitando a evolução do fluxo de infecção para controle da pandemia mundial causada pelo COVID-19, em cumprimento ao que determina a Constituição Federal em seu Art. 37, as formalidades que conferem legalidade aos atos continuarão a ser obedecidas, sem prejuízo da rapidez e praticidade que as circunstâncias ora impõem.

Detectamos nos autos do procedimento para **Dispensa de Licitação nº 05.08.01/2020**, dentre outros, os seguintes documentos; Autorização de abertura do processo de Dispensa Emergencial, Autuação, Projeto Básico, Processo de Dispensa Emergencial supracitado, com abertura, justificativa, fundamento jurídico, fundamentação da dispensa, razão da escolha da contratada, justificativa do preço, e dotação orçamentária e fonte de recursos; e, ainda, remessa a esta Procuradoria.

É o breve relatório!



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE  
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



**DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO DIRETA**

Passamos a opinar exclusivamente acerca do aspecto jurídico, baseado nas informações atestadas pelo órgão consultente.

A realização de Licitação é regra e a não licitação é exceção, sendo que as exceções são os casos previstos na Lei nº 8.666/93 de Dispensa e de Inexigibilidade.

A licitação pode ser dispensada quando a conveniência administrativa, aliada ao interesse público específico são enquadráveis nas previsões do art. 24 da Lei nº 8.666/93, e nesse sentido reza o art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93:

*Art. 24 - É dispensável a licitação:*

*(...)*

**IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimentos de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras e serviços, equipamentos e ou outros bens, públicos e particulares e somente para bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados, da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.**

Considera-se como situação emergencial, asseguradora da regular dispensa de licitação, aquela que precisa ser atendida com urgência, objetivando a não ocorrência de prejuízos, que aqui, no caso concreto, configura-se pelo Decreto Municipal nº 009/2020, reforçada pelo reconhecimento de calamidade pública no Decreto Municipal nº 018/2020, referendado pelo Decreto Legislativo nº 545, de 08 de abril de 2020.

Nesse Sentido, Segundo o Professor Marçal Justen Filho:

*"para a caracterização dessa hipótese de dispensa de licitação é necessário o preenchimento de dois requisitos, quais sejam, a demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e a demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco".*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE  
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



Noutro Prisma, a Lei nº 13.979 de 16/03/2020, com as alterações promovidas pela MP nº 926, de 20/03/2020, estabeleceu ferramentas de relativização para a contratação com o objetivo de acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do coronavírus.

A Exposição de Motivos constantes da MPV nº 926 de 20/03/2020 é clara ao querer simplificar os processos de contratação, seja por dispensa, seja por pregão.

Sabe-se que a regra, em compras públicas, é a licitação, tendo em vista que o instituto busca preservar um de seus pilares: a economicidade. 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, que trata de uma situação excepcional de demandas peculiares para combater um tipo de emergência sem precedentes é a Lei nº 13.979 de 06/02/2020, em seu Art. 4º e seguintes, com as contratações de bens, insumos e serviços, inclusive os de engenharia, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional sendo contempladas pelo novo regramento.

***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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926 de 20/03/2020)***

***§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.***

***§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.***



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE  
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



**§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. (Incluído pela Medida Provisória nº 926 de 20/03/2020)**

Importante observar que a situação é pontual e singular, e que o mundo, através da OMS, 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 nº 13.979 de 06/02/2020 inaugura uma hipótese específica de contratação direta com uma finalidade precisa: o necessário enfrentamento da situação decorrente da ameaça representada pela COVID-19, e do tipo temporária, ou seja, somente pode ser invocada enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Todavia, apesar da situação de extrema urgência e emergência, a lei procurou, além de acobertar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, guardar conjugação com algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei nº 8.666/93.

Note-se que as contratações diretas a serem pactuadas com fundamento na Lei nº 13.979 de 06/02/2020, embora não se confundam em absoluto com as contratações emergenciais típicas do Inciso IV do Art. 24 da lei nº 8666/93, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária, elas se completam.

No caso em tela, a situação de emergência e calamidade está plena e absolutamente comprovada, uma vez que a pandemia do designado CORONAVIRUS (COVID-19) se espalha rapidamente pelo globo, levando todas as nações a tomar medidas extremas e emergenciais para conter o avanço da doença e tratar aqueles que já foram contaminados, sobremaneira pelo altíssimo poder de infecção do vírus e sua capacidade de colapsar todos os sistemas públicos e privados de saúde de quaisquer nações, vez que a proporção de infectados, que eventualmente necessitem de internação, é muito superior aos leitos disponíveis, o que pode resultar em catástrofe com milhares ou milhões de mortos, em caso da omissão das autoridades na adoção de medidas preventivas e de combate à pandemia.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE  
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



Em sua Justificativa para a adoção da Dispensa em análise, a Secretaria de Saúde de Cascavel expôs em apertada síntese a situação local:

**"A Organização Mundial de Saúde - OMS decretou, em 11 de março de 2020, com a disseminação do novo Coronavírus, o reconhecimento de uma PANDEMIA MUNDIAL, fato que naturalmente acarretou uma crise no sistema público de saúde, desafiando as autoridades estatais a adotarem condutas excepcionais e temporárias para solução do problema extraordinário. O novo Coronavírus, que causa a doença cientificamente conhecida como COVID-19, ocasiona sintoma de deficiência respiratória em quadro que pode variar de leve a moderado, semelhante a uma gripe, mas que em alguns casos podem ser mais graves, com a ocorrência de síndrome respiratória aguda grave em situações extremos, complicações estas que podem levar a óbito. O Município de Cascavel organizou um Plano de Contingência Novo Coronavírus (2019- nCov) a partir dos protocolos orientados pelo Ministério da Saúde e pela Organização Mundial de Saúde - OMS, e necessita estar preparado para receber os casos mais graves, o que implica na utilização de insumos e serviços em caráter emergencial, e no caso das cabines de desinfecção, na unidade de pronto atendimento e em outros pontos estratégicos, será de grande ajuda no combate ao avanço da infecção . A situação vivida mundialmente demanda ações rápidas e eficazes por parte da administração pública, sendo esta, considerada uma delas, e que a Lei nº 8.666/93 permite ao gestor a contratação direta sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, conforme art. 24, IV, que em cominação com o disposto na Lei Federal nº 13.979/2020, torna dispensável a licitação para contratação de serviços e aquisição de insumos na área da saúde, como é o caso, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus. A necessidade da contratação dos serviços objeto do presente processo não pode aguardar os trâmites ordinários do procedimento licitatório, em razão da necessidade de resposta imediata por parte da administração pública, porque há em jogo a vida e a saúde dos administrados, o que JUSTIFICA a contratação direta (exceção), limitada "somente para os serviços e aquisições necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa demonstradas, e que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade. Desta feita, vemos que em situação de anormalidade, o próprio ordenamento jurídico reconhece a implementação de medidas excepcionais para o atendimento do interesse público, sendo que todo processo**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE  
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



***de compra/contratação sofre mitigações para viabilizar a atuação administrativa concreta e caracterizada como urgente, excepcional e temporária. E importante salientar ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde é um órgão de atuação programática, que tem como finalidade básica estabelecer as políticas municipais de saúde, com qualidade, universalidade e equidade no atendimento, e com o pleno funcionamento de mais esses equipamento de controle da infecção, daremos resposta satisfatória no enfrentamento da nova pandemia da COVID -19, pelo qual solicitamos então que seja analisado nosso pedido de despesa.***

Por esta razão, além das legislações no âmbito Federal e Estadual, o Município, agindo de forma uníssona a refrear o COVID-19 e adaptar o princípio da legalidade a real demanda editou o Decreto Municipal Nº 009 de 17/03/2020, com suas alterações e prorrogações, bem como, o Decreto Municipal nº 018/2020, que reconhece a Calamidade Pública.

Não há, portanto, sequer ínfima dúvida referente ao estado de emergência e calamidade pública em que se encontra o Município de Cascavel, o Estado do Ceará, o Brasil e o mundo, o que, a nosso ver, amoldam-se plenamente os fatos constatados às normas que regulamentam a atuação do poder público diante daqueles.

Quanto à necessidade do enquadramento doutrinário, vinculamos texto indicado ao fundamento legal do Art. 24, inciso IV, do "Códex Licitatório", com o posicionamento do administrativista Antônio Carlos Cintra do Amaral, "in verbis":

***"a emergência e, a nosso ver caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, da qual modo que a realização da licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas". (obra cit., Ulisses Jacoby Fernandes).***

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles, afirma que:

***"a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa de licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a administração visa corrigir, ou como prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de***



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE  
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



***guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública, e que a anormalidade ou o risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento " (In Licitação e contrato Administrativo, 9a Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo: 1990, p. 97).***

É de se inferir das transcrições acima que a dispensa de licitação, prevista no art. 24 da Lei 8.666/93, só deve ocorrer por razões de interesse público, como no caso em análise.

Obviamente, nesses casos, a realização da licitação viria tão somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame em casos expressamente previstos.

Conforme acima demonstrado, a lei é expressa quanto à possibilidade de contratação direta, com dispensa de licitação em situações emergenciais e de calamidade, limitando os serviços suficientes para superação da situação emergencial.

No presente caso, a Administração está tomando as providências cabíveis para a contenção da emergência da covid-19, o que gera, repita-se exaustivamente, a necessidade da contratação dos serviços com urgência mediante dispensa de processo licitatório, a nosso sentir, autorizado, isto porque o legislador reconheceu que a Administração Pública se encontra diante de um grande desafio, sendo perfeitamente razoável relativizar alguns cânones do Direito Administrativo, tais como a justificativa da demanda, dispensada pelo inciso IV do art. 4º-B, lembrado que a contratação a ser considerada, sempre será aquela 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.

Depreende-se que a intenção do legislador parece ter sido, neste caso, permitir uma maior liberdade ao gestor para dimensionar suas compras, e de fato, diante de valores tão caros ao Direito Constitucional, quais sejam, a vida e a saúde, não seria razoável exigir do gestor uma estimativa razoável em relação às compras que irá necessitar.

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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE**  
**PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



Veja-se que, 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.

Sabe-se que o município não pode negligenciar a ponto de esperar o decorrer do prazo regular de um processo licitatório para a contratação de tais serviços, sem tomar nenhuma providência, de imediato, para não comprometer as condições de saúde das pessoas, ou seja, de toda uma população em geral, como já enfatizamos, de toda importância para a municipalidade.

Assim, com esteio no preceito legal vinculado nos termos da Lei Federal 8.666/93, Art. 24, IV, com o reforço das imposições da Lei nº 13979/2020, a administração lança mão de uma prerrogativa que seguramente lhe assiste, para suprir de imediato uma demanda de natureza urgente, a bem da continuidade dos serviços públicos essenciais, inadiáveis e de responsabilidade do Município.

Note-se que as possibilidades legais aqui regimentadas guardam independência entre si, não havendo que se falar em qualquer tipo de vinculação, mas no caso concreto, se completam, uma vez que podem ser utilizadas pelo gestor de acordo com as particularidades de cada caso, observando para tanto alguns cenários, como a volatilidade das demandas, o ineditismo e as peculiaridades do mercado local e internacional.

Dessa forma, importante aclarar que as contratações diretas abarcadas pela Lei nº 13.979 de 06/02/2020 não se destinam simplesmente a enfrentar a situação de emergência, dando condições de suporte para as consequências incalculáveis de futuro, que exigirá que a Administração tenha à sua disposição ampla gama de ferramentas de contratação.

### **DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Deste modo, sendo evidente e concreto o risco para os serviços públicos, inclusive os essenciais, que não admitem interrupção ou paralisação, no caso em comento, cremos que os fatos narrados se harmonizam com aquilo que as normas expressam na hipótese do Art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, e no art. 4º e seguintes da Lei nº 13979/2020, o que, a nosso ver, autoriza a contratação direta com dispensa de licitação.

### **DO PARECER**

Assim, considerando que a contratação dos serviços se enquadra nas hipóteses da **Lei Federal nº 13.979 de 06/02/2020, Art. 4, caput**, alterada pela **MP nº 926 de 20/03/2020, bem como do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93**, para as situações reconhecidas no **Decreto Estadual nº 33.510 de 16/03/2020, suas alterações, e no Decreto Municipal nº 009 de**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL - CE**  
**PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL**



**17/03/2020**, opinamos pela possibilidade de contratação direta para **AQUISIÇÃO DE MATERIAL PARA INSTALAÇÃO DE 05 (CINCO) UNIDADES DE DESINFECÇÃO ANTI-COVID-19, COM OZONIO AQUOSO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/CE, CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA EM ANEXO, DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL E DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DO CORONAVÍRUS - COVID-19.**

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Cascavel/CE, 11 de maio de 2020.



**SUIBERTO DIAS FERNANDES**  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL  
OAB/CE Nº 25.018