

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO

MIGUEL JANEIRO MARTOS FONTES

**ANÁLISE CRÍTICA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DA DISPENSA DE  
LICITAÇÃO PREVISTA NA LEI 13.979/2020**

**SÃO PAULO**

**2021**

MIGUEL JANEIRO MARTOS FONTES

**ANÁLISE CRÍTICA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DA DISPENSA DE  
LICITAÇÃO PREVISTA NA LEI 13.979/2020**

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do Professor Doutor Rafael de Paula Santos Cortez apresentado para obtenção do Título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento.

**SÃO PAULO  
2021**

MIGUEL JANEIRO MARTOS FONTES

**ANÁLISE CRÍTICA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DA DISPENSA DE  
LICITAÇÃO PREVISTA NA LEI 13.979/2020**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Interdisciplinar Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento.

30 de junho de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Rafael de Paula Santos Cortez**  
**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Monica Sapucaia Machado**  
**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP**

---

**Prof. Dr. Bruno de Paula Rocha**  
**Universidade Federal do ABC - UFACB**

## AGRADECIMENTOS

Aqui cumpre agradecer primeiramente a Deus. Agradeço meu Pai (*in memoriam*) e minha Mãe pela minha vida e trajetória no Direito. Agradeço a minha esposa, Aliene, minha filha, Maria Elisa, e meu filho, Miguel Francisco, por todo apoio dado e compreensão de ausência durante a trajetória dos meus estudos para o presente trabalho. Ainda cumpre agradecer ao Professor Rafael Cortez, meu orientador, por todo o apoio e ajuda durante a trajetória da minha dissertação. Em seu nome, agradeço a todos os professores. Gostaria também de agradecer aos meus colegas de turma, com os quais tive o prazer de dividir os bancos escolares. Por fim, cumpre agradecer ao Exército Brasileiro, por toda a oportunidade dada no aprendizado em licitações e contratos, bem como meus camaradas, na pessoa do Major D'Arc, meu Chefe de Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do Comando de Aviação do Exército, com os quais tenho orgulho de ombrear perante as fileiras do Exército de Caxias.

## RESUMO

O presente trabalho tem como estudo a análise crítica entre a dispensa de licitação prevista por emergência ou calamidade pública na Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93) e a contratação direta estabelecida pela Lei nº 13.979/2020, lei essa para enfrentamento do COVID-19/Coronavírus (Sars-Cov-2) e que traz em seu bojo dispositivos amenos para contratação direta através da dispensa de licitação, dando inclusive maior proteção aos agentes públicos para que contratem perante o estado de Calamidade Pública. O ponto que se buscou distinguir é se a presente Lei deste ano de 2020 se fez necessária ou não para o combate à Pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), e qual os efeitos de ambas no verdadeiro combate à doença e nas compras públicas.

**Palavras-chave:** Dispensa de Licitação, Contratação Direta, Emergência, Calamidade Pública, Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos), Lei nº 13.979/2020, COVID-19.

## **ABSTRACT**

The present work has as a study the critical analysis between the bidding waiver provided for by emergency or public calamity in the General Bidding Law (Law n° 8.666/93) and the direct contracting established by Law n° 13.979/2020, this law for dealing with COVID -19/Coronavirus (Sars-Cov-2) and which brings in its wake cool devices for direct contracting through the waiver of bidding, even giving greater protection to public agents so that they contract in the state of Public Calamity. The point that is sought to be distinguished is whether this Law for this year of 2020 was necessary or not to fight the Pandemic declared by the World Health Organization (WHO), and what are the effects of both in the real fight against the disease and public procurement.

**Keywords:** Bidding Waiver, Direct Contracting, Emergency, Public Calamity, Law n°. 8666/93 (General Law on Tenders and Contracts), Law n° 13.979/2020, COVID-19.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. A LEI nº 8.666/93 – REGRA GERAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS .....</b>	<b>13</b>
1.1 Considerações gerais sobre licitações e contratos .....	13
1.2 Da Dispensa de Licitação – Licitação Dispensável .....	18
1.3 Da Dispensa em Razão de Situações Excepcionais – Emergência ou Calamidade Pública – inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e inciso XV, do art. 29 da Lei nº 13.303/2016.....	22
<b>2. A NOVA NORMATIZAÇÃO LICITATÓRIA PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA COVID-19 – Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020 .....</b>	<b>31</b>
2.1 Aspectos gerais da flexibilização das regras licitatórias para combate ao coronavírus .....	31
2.2 Dispensa de Licitação com base na Lei nº 13.979/2020 .....	39
<b>3. A APLICABILIDADE DA LEI Nº 13.979/2020 EM CASOS CONCRETOS E SUA ANÁLISE .....</b>	<b>47</b>
3.1 Aplicabilidade nas legislações de esferas estaduais.....	47
3.2 Análise das repercussões econômicas em relação à dispensa emergencial .....	51
3.3 Aplicabilidade da Dispensa Emergencial em caso concreto.....	54
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, declarou a pandemia da COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2).<sup>1</sup> O vírus foi encontrado por médicos e pesquisadores, no último trimestre de 2019, na cidade de Wuhan na China e teve um nível de contágio altíssimo, se espalhando muito rápido para diversos países, incluindo o Brasil. A palavra “Pandemia”, de acordo com o definido no dicionário digital Aurélio, é definida como: “01. Med. Doença epidêmica amplamente difundida.”<sup>2</sup>

A COVID-19 provocou internacionalmente um crescimento imediato do papel do Estado na Sociedade. Em maior ou menor grau, as autoridades públicas passaram a intervir diretamente na liberdade pessoal, com a finalidade de prevenir ou retardar a propagação da doença. A magnitude da pressão sobre os serviços de saúde e a redução de atividades econômicas em função das medidas de contenção da doença também implicaram a maior dependência da sociedade em relação a serviços públicos de saúde. Sob todos os ângulos, a atuação do Estado passou a ser mais necessária, ampla e, principalmente, urgente.<sup>3</sup>

A interferência estatal para o combate e enfrentamento da disseminação do vírus se tornou essencial e inadiável. O Estado se tornou elemento fundamental para o combate ao vírus, através de políticas públicas. A superação dessa crise sanitária por parte do Poder Público tem como medida a adoção de condutas excepcionais e temporárias diante de problemas extraordinários. A mudança de todo o conjunto exigiu uma ação de curto prazo e imediata materialização do Estado em bens/serviços e de novos métodos de contratação, muitas vezes mais eficazes. Conforme preceitua Cesar Pereira: “Como as atividades do Estado dependem em grande medida da colaboração contratual com particulares, a eficiência do respectivo sistema de compras públicas passou a ser um elemento central para o sucesso das iniciativas de enfrentamento da pandemia”.<sup>4</sup>

O nosso sistema de compras públicas é de longe custoso e moroso. Assim, o governo brasileiro, visando a aceleração nessas compras, editou a Lei nº 13.979, em 6 de fevereiro de 2020, praticamente um mês antes da declaração oficial de

---

<sup>1</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020.

<sup>2</sup> Aplicativo Aurélio Digital, 2010.

<sup>3</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 471.

<sup>4</sup> Idem, p. 471.

Pandemia, para uma resposta imediata, tendo em vista a manutenção da competitividade dos entes federativos nas compras, perante outros países estrangeiros.<sup>5</sup> Após a edição da referida lei, a reforma emergencial prosseguiu com uma sucessão de leis, medidas provisórias e de atos infralegais.<sup>6</sup>

Diante do cenário Pandêmico, houve uma flexibilização das normas licitatórias, de forma que ocorreu a facilitação das regras, podendo o agente público usar de métodos mais simples para efetuar a contratação com a finalidade de enfrentamento ao vírus e suas repercussões.

A dispensa de licitação já é um mecanismo previsto na Lei nº 8.666/1993, em que existe a previsão da dispensa para fins emergenciais, no inciso IV do art. 24 dessa Lei; porém, no âmbito da pandemia, o legislador complementou no art. 4º da Lei nº 13.979, com novas regras<sup>7</sup> para a hipótese específica de dispensa de licitação no enfrentamento da COVID-19: “Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”.

Em termos gerais, afastou-se o regramento permanente e se instituiu regime temporário destinado a possibilitar compras rápidas e ágeis. Nesse sentido, as alterações produziram-se em duas frentes: procedimentos e controle. Simplificaram-se as formas e adotaram presunções destinadas a dar segurança aos agentes públicos, enfrentando-se precisamente os dois aspectos que sobrecarregam os procedimentos ordinários de compras públicas.<sup>8</sup>

A edição da Lei nº 13.979/2020, com as suas modificações através de várias Medidas Provisórias, traz a facilitação na contratação direta através da dispensa de licitação, pois o legislador entendeu<sup>9</sup> ser a melhor hipótese para competição, de forma a atender da melhor maneira possível os interesses públicos envolvidos.

---

<sup>5</sup> No projeto de Lei 23/2020 que originou a Lei nº 13.979/2020 para combate ao coronavírus, a justificativa do Ministro da Saúde à época, o Sr. Luiz Henrique Mandetta, foi de que “A legislação atual está, também, defasada no que respeita à definição de medidas e instrumentos jurídicos e sanitários adequados para que o Estado e a sociedade brasileira possam organizar-se para o combate às novas ameaças à saúde pública que vêm recorrentemente colocando em risco as pessoas em diversos países do mundo”.

<sup>6</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 472.

<sup>7</sup> Artigo 4º, caput da Lei nº 13.979/2020.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 472.

<sup>9</sup> O Congresso Nacional instituiu um regime emergencial de contratação pública para enfrentamento à pandemia de COVID-19 porque os instrumentos que a Administração Pública até então dispunha não servem para prover soluções rápidas (NIEBUHR, 2020, p. 13).

Nesse diapasão, a dispensa de licitação torna-se o método muitas vezes mais rápido para alcançar o objetivo de combater o vírus que neste século foi o único até o presente momento que parou as economias do mundo todo.<sup>10</sup> É um cenário de emergência, e, diante desse contexto, Marçal Justen Filho<sup>11</sup> esclarece:

A pandemia pode gerar situações de atendimento imediato, insuscetível de aguardar dias ou horas. Basta considerar a hipótese 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 processo administrativo burocrático. [...]

Como regra geral, a Administração deverá adotar todas as cautelas para obter a contratação mais vantajosa possível, inclusive promovendo cotações de preços e produtos entre diversos fornecedores, mediante o uso dos recursos eletrônicos. Não se exige a aquisição do produto com menor preço, se existirem justificativas para selecionar fornecedor diverso. Mas é indispensável a formalização da contratação, com a indicação dos motivos que fundamentaram a escolha realizada.

Destaque-se que não se trata de salvo-conduto para a ilicitude. Não há presunção geral de licitude da contratação,<sup>12</sup> o agente público, mesmo com a proteção originada na Lei nº 13.979/2020, deve obedecer aos princípios régios da administração pública, em especial o da moralidade, da ética e da eficiência. Os eventuais desvios ou fraudes são passíveis de punição sem qualquer restrição ou limitação derivadas da Lei nº 13.979/2020.<sup>13</sup>

Porém, mesmo nesse contexto de necessidade coletiva e interesse público, em relação à crise sanitária, o agente público tem o dever de zelar pelo bem público, inclusive obedecendo os princípios fundamentais da boa administração, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados expressamente no artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988.

No Estado Democrático de Direito, a boa administração é fundamental para a efetivação dos direitos fundamentais de toda a sociedade. O Estado tem um dever político e jurídico, por meio de princípios básicos administrativos, de nortear a satisfação do interesse público.

---

<sup>10</sup> BARIFOUSE, 2020.

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 11.

<sup>12</sup> CARVALHOSA, Modesto. et al. Impactos Jurídicos e econômicos da COVID-19, Revista dos Tribunais, 2020, pág. 476.

<sup>13</sup> Idem, p. 476.

Diante desse contexto, o propósito do presente estudo é uma análise de comparação entre a Lei nº 8.666/93 e as mudanças promovidas pela Lei nº 13.979/20, diante do enfoque dos mecanismos excepcionais de licitação. A excepcionalidade aqui estudada é a dispensa de licitação. O exame tem como objetivo observar como a Lei de Licitações representa um obstáculo burocrático para o enfrentamento das situações excepcionais decorrentes da Pandemia.

O ensaio terá como base os princípios constitucionais da administração pública, além de bibliografia sobre o tema Licitações e Contratos, em especial em relação à Dispensa de Licitação, tanto no âmbito da Lei nº 8.666/93, como na Lei nº 13.979. Ainda será feita análise de contratações através dos procedimentos licitatórios de dispensa de licitação nos casos excepcionais.

No primeiro capítulo, tem-se uma explicação detalhada da dispensa de Licitação previstos na Lei nº 8.666/93, bem como sua tipicidade. A abordagem do presente capítulo é dar como base a Lei que gere a administração pública no seu dia a dia. É relevante o seu aprofundamento, porque é uma lei que direciona qualquer legislação pertinente ao tema de licitações e contratos. O estudo trata de verificar, inclusive, os casos pertinentes de calamidades públicas previstas na Lei nº 8666/93. Será analisada, ainda, a pertinência da Lei nº 13.303/16 acerca das dispensas de licitação e sua caminhada paralela à Lei Geral de Licitações.

O enfoque do segundo capítulo é identificar quais as diferenças dispostas na Lei nº 13.979/2020 que levaram o legislador a editar essa nova legislação de dispensa de licitação para o combate ao COVID-19, quais foram as mudanças propostas, se facilitou ou não a vida do agente público, e se a nova regra ajudou e agilizou o enfrentamento ao coronavírus. Será também analisada a diferença entre a nova norma licitatória dos casos de calamidade pública (Lei nº 13.979/2020) e a norma geral dos casos de calamidade pública (Lei nº 8.666/93). Aqui veremos se a Lei nº 13.979/2020 também atinge as Estatais que têm legislação específica para suas instituições.

No último capítulo, serão analisadas as legislações de alguns estados brasileiros, os quais regulamentaram a dispensa emergencial; uma ótica legislativo/econômico acerca da Pandemia e os casos concretos de compras públicas através do sistema de dispensa de licitação, sendo extraídas de cada caso as lições aprendidas com a eventual aplicabilidade da excepcionalidade para o procedimento licitatório.

Por fim, a conclusão mostrará se a Lei específica (Lei nº 13.979/2020) para o enfrentamento ao COVID-19 se fez realmente necessária, ou se a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93 e 13.303/16) supria o administrador público para o combate ao Coronavírus.

## 1. A LEI nº 8.666/93 – REGRA GERAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

### 1.1 Considerações gerais sobre licitações e contratos

A Constituição da República estabeleceu no art. 37, XXI, a regra geral da licitação para alienações e contratações de obras, compras e serviços pela Administração Pública em geral. Para tanto, atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, no que resultou a edição da Lei nº 8.666/1993, que dispôs sobre esse intrincado sistema.

A Lei de licitações em seus debates legislativos, conforme aborda André Rosilho<sup>14</sup>, os parlamentares objetivavam, a partir da criação de uma nova Lei de Licitações, responder às demandas da sociedade, de um lado, por mais lisura na conduta do governo, e, por outro, por justiça, ante as descobertas de inúmeras irregularidades nas contratações pública.

O contrato administrativo é um instrumento pelo qual ocorre a conjugação de interesses entre a Administração Pública e o particular, que irão compor a relação jurídica nele descrita.

Ocorre que, para sua celebração, em regra, por previsão constitucional, é necessária a realização de licitação prévia, salvo em casos expressamente estabelecidos em lei, visando, dessa forma, assegurar a lisura na contratação com a Administração Pública.

A Lei de licitações é conceituada por uma parte dos doutrinadores como excessivamente rígida. Porém, para entender melhor esse excesso de formalismo, é interessante a exposição de Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães<sup>15</sup>, os quais explicam que ela foi influenciada pela busca de paradigmas éticos para Administração Pública, tendo sido criada em meio à discussão pública sobre vários escândalos de corrupção, que culminaram com o *impeachment* do Presidente da República.

A corrupção é analisada como um fenômeno de "rent-seeking"<sup>16</sup>, tanto do ponto de vista teórico como empírico. Gordon Tullock<sup>17</sup>, o precursor dessa teoria,

---

<sup>14</sup> ROSILHO, 2013, p. 97.

<sup>15</sup> MOREIRA, 2012. p. 25.

<sup>16</sup> O comportamento "rent-seeking", que pode ser definido como o dispêndio de recursos escassos na captura de transferências de riqueza, é prejudicial ao desenvolvimento de uma sociedade e ocorre quando os recursos são alocados politicamente, ao invés de pelo mercado. A corrupção, que pode

definiu-a como sendo o desembolso de recursos por indivíduos e grupos de interesse na obtenção de rendas criadas pelo Estado.

Licitação é um assunto técnico que desperta diversas opiniões. Há desde os que exaltam o fato de haver um procedimento mais controlado do ponto de vista normativo das futuras contratações do Poder Público, o que demonstra respeito aos valores republicanos enfeixados também no princípio da impessoalidade, corolário da igualdade, até os que enxergam a licitação como um instrumento inócuo, que acrescenta formalismo estéreis e, conseqüentemente, pouco contribuiu para garantir a lisura nos negócios públicos. A Lei Geral de Licitações e Contratos é a Lei 8.666/1993.<sup>18</sup>

É incomum ver defesas doutrinárias em relação à manutenção da Lei de Licitações no estado atual, em especial diante das edições de leis esparsas para regulamentar novos procedimentos de licitações, como um exemplo, tem-se a Lei dos Pregões.

Em relação à modificação ou não na Lei Geral de Licitações, existem diversas correntes doutrinárias. Aqui não se pretende esgotar as possibilidades, muito menos categorizar os analistas da lei, pois há muitas nuances em cada entendimento. Busca-se apenas identificar alguns conceitos mais enunciados, numa escala de gradação que vai: (1) desde o pensamento que entende que sejam suficientes pequenos ajustes; (2) passando por aqueles que entendem necessário criar uma nova lei, a partir da fusão dos regimes das modalidades específicas, no que eles possuem de mais moderno, bem como adotar uma flexibilização, com abertura para maior espaço de discricionariedade; e (3) até algumas vertentes “abolicionistas”, estas não tão explícitas, ao menos do ponto de vista doutrinário, mas não menos verdadeiras nos debates sobre a matéria.

A primeira corrente doutrinária entende que somente com alguns ajustes a Lei de Licitações já seria suficiente para ajustar o procedimento licitatório para os dias atuais, sem a necessidade de uma mudança mais radical no regime geral de licitações. Essa vertente é geralmente acusada, pejorativamente, de *maximalista*

---

ser definida como a venda, por funcionários públicos, de propriedade do governo para ganho pessoal, é determinada pela existência de poderes discricionários; pela existência de rendas econômicas consideráveis; e por uma probabilidade de detecção e punição relativamente baixa, e pode ser entendida como um comportamento de "rent-seeking". (MACIEL, 2005).

<sup>17</sup> TOLLISON, 2012.

<sup>18</sup> NOHARA, 2019, p. 37.

pelos que defendem a necessidade de simplificação da Lei de Licitações.<sup>19</sup> Conforme expõe Gabriela Verona Pércio:<sup>20</sup>

A grande maioria dos servidores públicos se sente mais segura com a prolixidade do texto normativo, detalhado e incisivo. Não estão preparados para uma lei mais sucinta, que os tornaria dependentes dos pareceres técnicos e jurídicos a todo tempo.

Por fim, essa primeira vertente entende que não é correto acusar a Lei Geral de Licitações 8.666/93 de todas as mazelas que acontecem nas licitações ocorridas no país afora, cabendo apenas aperfeiçoá-la, não abandonando os avanços de conhecimento que foram desencadeados e construídos ao longo de sua vigência.

A segunda corrente doutrinária defende a substituição da Lei Geral de Licitações, por normas extravagantes. De certo modo, essa corrente defende que haja uma lei geral de licitações, porém, sem a abrangência da atual, como uma regra geral que somente crie limites, de aspecto amplo e abstrato, mas que as normas específicas tragam as regras e definições para cada regra licitatória.

Segundo expõe André Rosilho, além da possibilidade de fuga da Lei 8.666/93, por meio da fragmentação do regime de licitações por inúmeros regimes específicos, o que, em sua visão, compromete a racionalidade e o bom funcionamento das licitações, há ainda a perspectiva de substituição da Lei de Licitações por um diploma normativo menos procedimental e burocrático, que estabeleça limites à regulação jurídica, abrindo espaços para mais criatividade na gestão pública.<sup>21</sup>

Por fim, a terceira linha é a mais radical, de forma que são chamados abolicionistas aqueles que a defendem, dado que gostariam que a licitação não tivesse regulamentação e que fosse possível ao Estado contratar sem as amarras legais. Essa vertente é mais comum do que se supõe e é frequentemente defendida na seara empresarial.

Um exemplo de reação abolicionista ocorreu durante audiências públicas promovidas pela ANTT, realizadas entre 2011 e 2013, cujo objetivo era colher contribuições acerca do plano de outorga e das minutas de edital de licitação e contrato dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal. As audiências públicas foram realizadas para coletar subsídios e contribuições na discussão do plano de outorga para licitação do serviço. Ocorre que, conforme estudo feito por Igor Ferraz

---

<sup>19</sup> NOHARA, 2019, p. 307.

<sup>20</sup> PÉRCIO, 2013, p. 29.

<sup>21</sup> ROSILHO, 2013, p. 231.

Fonseca<sup>22</sup>, os representantes do setor de transporte não eram favoráveis à licitação, tendo entrado em conflito com a ANTT, que não pôs em discussão a ocorrência ou não da licitação, tendo em vista o fato de que a licitação para permissão de serviço público é uma exigência presente inequivocamente no art. 173 da CF/1988.

No sentido etimológico do próprio vocábulo, conforme salienta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, licitar significa **oferecer quantia**. Todavia, sua compreensão deve ser estendida, uma vez que aquela expressão designa apenas uma das fases do processo administrativo concorrencial, caracterizada pela **participação concorrencial emulativa de interessados**.<sup>23</sup>

É assim que o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>24</sup>, em seu manual de orientações e jurisprudência, conceitua o instituto da licitação:

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

O alicerce de toda licitação é identificado, como leciona Eros Grau<sup>25</sup>, no princípio republicano, decorrendo dele não só a abolição de quaisquer privilégios, como a garantia formal da igualdade de oportunidade de acesso a todos. Daí a afirmação de que a seleção do contratado pela Administração deva ser realizada em função da melhor escolha ou da escolha do melhor contratado.

Consequentemente, salvas algumas reservas prescritas em lei, o Poder Público não pode contratar sem a realização de um procedimento licitatório de seleção do contratado.

A Lei trouxe em seu bojo algumas exceções que, diante de fatos e acontecimentos, o Poder Público pôde contratar sem o formalismo previsto nas modalidades de licitações previstas na Lei nº 8.666/93, formalizando a compra através do que se chama de contratação direta.

Nessa Conjuntura, o diploma legal, entre outras regras sobre a matéria, assentou as formas de exceção visando à contratação direta, isto é, as maneiras em que o Poder Público não está obrigado a licitar para contratar (os denominados afastamento licitatórios), consignadas nos arts. 17, 24 e 25. Evidencia-se que, nos

---

<sup>22</sup> FONSECA, 2013, p. 53.

<sup>23</sup> Expressão utilizada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p.174).

<sup>24</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 19.

<sup>25</sup> GRAU, 1995, p. 15.

termos constitucionais, os afastamentos licitatórios consignam restrição à regra, só adotados, por conseguintes, em situações nas quais a competição licitatória seja impossível ou, ainda que possível, assentem circunstâncias comprovadamente contrárias ao interesse público.<sup>26</sup>

O presente estudo tem como base a situação de afastamento licitatório em uma licitação dispensável pelo fundamento de Emergência ou Calamidade Pública, de acordo com o artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93.

Antes de aprofundar o estudo, no alicerce estrutural da licitação dispensável, é importante distinguir a diferença entre os três tipos de afastamento licitatórios. Em que pese certa divergência doutrinária acerca da divisão ternária dos casos de contratação direta<sup>27</sup>, adotar-se-á a divisão desses casos em licitações dispensadas, dispensáveis e inexigíveis.

A licitação dispensada é aplicada às formas de alienação tanto de bens móveis quanto imóveis previstas no art. 17 da Lei nº 8.666/1993. Faz-se importante salientar que, nestas hipóteses, em que o procedimento licitatório é dispensado não se verifica ofensa aos princípios da isonomia e moralidade, uma vez que a própria lei determinou a dispensa em razão da certeza e determinação do destinatário, ou pela aplicabilidade de mecanismo melhor que a licitação. Porém, Marcos Juruena Villela Souto<sup>28</sup> afirma que a lei não proibiu a licitação, caso em que a nomenclatura a ser adotada seria licitação vedada. Para o citado doutrinador, a lei apenas desobrigou o administrador, impondo-lhe o dever de motivar o ato, de forma a satisfazer a exigência legal de “existência de interesse público devidamente justificado”.

A licitação dispensável é a hipótese em que a competição é possível, mas o legislador entendeu ser a licitação dispensável, conferindo ao Administrador a opção discricionária de dispensar o procedimento como forma de atender da melhor forma possível os interesse públicos envolvidos.

Marçal Justen Filho estabelece critério da observância da relação custo-benefício para que se verifique a necessidade de dispensar a licitação. Para o citado professor, existem hipóteses nas quais o custo econômico da licitação não compensa o benefício a ser contratado. Em outros, o custo é temporal, ao passo que

---

<sup>26</sup> BITTENCOURT, 2016, p. 30.

<sup>27</sup> Adotam a divisão apenas entre licitação dispensável e inexigível: Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Américo Servídio. Dentre a maioria que adota a divisão entre licitação dispensada, dispensável e inexigível: Jessé Torres Pereira Junior, Sidney Bittencourt, Irene Patrícia Nohara, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Marcos Juruena Villela Souto e Marçal Justen Filho.

<sup>28</sup> SOUTO, 2005, p. 66.

também existiriam casos em que não haveria potencialidade de benefício em caso de licitação, ou mesmo quando não for do interesse da Administração auferir vantagem econômica.<sup>29</sup>

A inexigibilidade de licitação é um conceito criado pelo legislador para tutelar hipóteses em que a competição é inviável. Trata-se de conceito jurídico indeterminado, que exige interpretação privativa do administrador na concretização de seu poder discricionário.<sup>30</sup> Lucia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz<sup>31</sup> observam que a inexigibilidade se impõe em função da natureza específica no negócio ou pelos objetivos sociais visados pela Administração.

A fim de elucidar melhor a questão básica da inexigibilidade de licitação, transcrevem-se os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>32</sup> sobre o tema:

Em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para bom cumprimento de seus misteres e a realização do certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e, se esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, caput.

Em linhas gerais, sintetizando as lições doutrinárias, as licitações dispensadas seriam aquelas em que a licitação teria sido dispensada pelo próprio legislador, cabendo ao Administrador apenas formalizá-la. As licitações dispensáveis seriam aquelas nas quais o legislador teria conferido ao Administrador a opção discricionária de realiza-las ou não. Por fim, as licitações inexigíveis seriam aquelas nas quais não seria possível a competição e que não esteja prevista no tipo normativo em nenhuma das duas anteriores.

## **1.2 Da Dispensa de Licitação – Licitação Dispensável**

A Constituição Federal e as Leis têm como regra a licitação para compras e obras públicas. Os afastamentos licitatórios, nos quais se incluiu a Dispensa de

---

<sup>29</sup> JUSTEN FILHO, 2005, p. 234.

<sup>30</sup> AMARAL, 1995, p. 95-96.

<sup>31</sup> FIGUEIREDO; FERRAZ, 1994, p. 102.

<sup>32</sup> MELLO, 1999, p. 390.

Licitação, são considerados uma exceção à regra. A Dispensa de Licitação também como denominação contratação direta.

A licitação é uma das maneiras de assegurar o bom desempenho do Estado nas atividades a ele inerentes, resguardando, acima de tudo, os princípios básicos enunciados na Constituição da República. No entanto, o afastamento do procedimento licitatório não implica a inobservância do conjunto de regras a ela inerentes. Isso decorre de um raciocínio simples: não será sempre regra que o procedimento licitatório irá definir uma contratação mais vantajosa. Nesse sentido, Ronny Charles<sup>33</sup> afirma que, quando a lei prevê hipóteses de contratação direta, está admitindo que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica. Ainda corroborando o entendimento, Adilson Abreu Dallari<sup>34</sup> observa que não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência.

Para um espectador leigo no assunto, os casos de contratação direta não se submeteriam a um processo administrativo diante do afastamento da licitação, vale lembrar que, mesmo nessas hipóteses, a contratação em regra se dará mediante a devida documentação em processo administrativo próprio. Somente o que será afastado é o conjunto de regras e formalidades atinentes à licitação.

Ainda no mesmo sentido, é notório que a contratação direta não é diferente da licitação, porque, assim como as modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, ela tem procedimentos administrativos que devem ser tomados de acordo com o previsto no artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93. Esse procedimento estabelece que toda dispensa deve ser instruída com alguns elementos.

Ademais, é importante enfatizar que a dispensa de licitação é sintetizada em um procedimento, o qual tem o dever de se atentar para o que está prescrito na lei regente, e não somente quanto à subsunção dos fatos, mas também observar às providências de ordem legal e formal.

Apesar do termo contratação direta, é errôneo dizer que se excluiu totalmente um processo licitatório, pois os atos formais da dispensa da licitação devem ser

---

<sup>33</sup> CHARLES, 2014, p. 236.

<sup>34</sup> DALLARI, 2003, p.137.

instruídos com alguns dos seguintes elementos: a) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; b) razão da escolha do fornecedor ou executante; c) justificado preço; e d) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. Esse controle estabelecido pelo artigo 26 da Lei nº 8.666/93 será objeto de sub tópico deste mesmo capítulo.

Assim, entre outras, uma prática obrigatória na contratação direta é a realização de pesquisas de preços com empresas do mercado, de forma a identificar o valor aproximado da contratação. Na licitação dispensável, os fatos concretos devem adequar-se perfeitamente ao respectivo dispositivo legal, com atendimento a todos os requisitos neles constantes, não se permitindo, em nenhuma hipótese, qualquer exercício de criatividade do agente público. Logo, as circunstâncias de sua ocorrência estão expressamente previstas na lei, abraçando no ordenamento jurídico pátrio um elenco fechado (*numerus clausus*)<sup>35</sup>, não sendo facultado ao administrado público ultrapassar os conteúdos legalmente traçados.<sup>36</sup>

Nesse sentido, o ensinamento de Benedicto de Tolosa Filho:<sup>37</sup>

O caput do art. 24 da Lei nº 8.666/93 utiliza a expressão “dispensável”, circunstância que elide a figura da licitação “dispensada”, que afastaria a necessidade de qualquer justificativa em sua utilização. Desta forma, todas as hipóteses de dispensa de licitação devem ser devidamente justificadas para que se revistam da indispensável legalidade. Portanto, a licitação poderá ser dispensada apenas na ocorrência dos motivos previstos no art. 24.

Portanto, pode-se afirmar que o processo de contratação direta através da dispensa de licitação não obedece às formalidades gerais da Lei de Licitação, tendo em vista que existem normas próprias, como as regras do artigo 26 da Lei Geral de Licitações, o que, de forma genérica, traz as diretrizes para a contratação direta.

Um ponto que vale ser ressaltado é o da crítica feita por Marçal Justen Filho<sup>38</sup>, afirmando que o ideal seria cada unidade estatal regulamentar internamente o procedimento a ser adotado para a contratação direta, como meio de torná-la mais eficiente, rápida e não discriminatória.

---

<sup>35</sup> A expressão em latim quer dizer números fechados, e foi usada no texto de Sidney Bittencourt para denominar um rol taxativo de possibilidade de dispensa de licitação.

<sup>36</sup> BITTENCOURT, 2016, p. 140-141.

<sup>37</sup> TOLOSA FILHO, 2010, p. 80.

<sup>38</sup> JUSTEN FILHO, 2005, p. 232.

Importante é que nos mesmos casos em que houver disposição neste sentido deve sempre o administrador observar os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e razoabilidade para efetuar a escolha de determinada pessoa ou empresa para que venha a contratar diretamente com o Poder Público, já que a contratação direta se destina também a obter a melhor proposta à Administração Pública e ao atendimento às finalidades públicas.

Destarte, para que não haja antinomia com os preceitos constitucionais, nos casos eleitos pelo legislador ordinário como de dispensa ou de inexigibilidade do certame, a licitação deve mostrar-se, respectivamente, desnecessária ou impossível. Se assim não for, haverá afronta à Lei Maior.<sup>39</sup>

Nos casos de dispensa, a licitação formal propriamente dita, embora viável, não se revela mais vantajosa ao interesse público porque, conforme ensinamentos do doutrinador Marçal:<sup>40</sup>

A dispensa de licitação é consagrada por lei para situações em que é viável a competição. A lei determina a dispensa da licitação por reconhecer que a sua ocorrência não traria uma solução inadequada ou desnecessária para promover o atendimento às necessidades coletivas ou comprometeria a realização de outros valores igualmente protegidos pelo direito.

Esse ensinamento de é o fundamento para afastar a incidência do mandamento constitucional de obrigatoriedade de licitar. As hipóteses descritas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 são exaustivas e de acordo com Marçal<sup>41</sup>, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser sistematizadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo:

- a) custo econômico da licitação: quando o custo econômico da licitação for superior ao benefício dela extraível (incs. I e II);
- b) custo temporal da licitação: quando a demora na realização da licitação puder acarretar a ineficácia da contratação (incs. III, IV, XII, XVIII e XXXV);
- c) ausência de potencialidade de benefício: quando inexistir potencialidade de benefício em decorrência da licitação (incs. V, VII, VIII, XI, XIV, XVII, XIX, XXIII, XXVI, XXVIII e XXIX);
- d) função extra econômica da contratação: quando a contratação não for norteadada pelo critério da vantagem econômica, porque o Estado busca realizar outros fins (incs. VI, IX, X, XIII, XV, XVI, XX, XXI, XXIV, XXV, XXVII, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII e XXXIV)

---

<sup>39</sup> MARTINES JÚNIOR, 2009, p. 51.

<sup>40</sup> JUSTEN FILHO, 2019, p. 477.

<sup>41</sup> Idem, p. 479.

Cabe aqui ressaltar que, apesar de os incisos X, XV, XIX, XXII, XXIII, XXV, XXVI e XXVIII estarem no rol da dispensa de licitação, eles lembram mais uma inexigibilidade, pois assemelham-se à situação descrita como ausência de viabilidade de competição, em alguns casos pela não existência de potencialidade de benefício.<sup>42</sup>

No presente estudo, a análise de caso, ao final do trabalho, terá como objeto a situação de Emergência ou Calamidade Pública prevista no art. 24, inc. IV da Lei nº 8.666/93, a qual, para outros doutrinadores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>43</sup>, é classificada na categoria de Dispensa em Razão de Situações Excepcionais.

### **1.3 Da Dispensa em Razão de Situações Excepcionais – Emergência ou Calamidade Pública – inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e inciso XV, do art. 29 da Lei nº 13.979/2016**

Esta dispensa se refere aos casos em que o tempo de realização do procedimento licitatório inviabilizaria totalmente o atendimento do interesse público envolvido.

A caracterização da calamidade pública dependerá do reconhecimento formal por parte do Poder Público de situação anormal, provada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.<sup>44</sup>

Formalmente, o art. 7 do Decreto Federal nº 7.257/2010 prevê que o reconhecimento da ocorrência da calamidade pública pelo Poder Executivo Federal dar-se-á mediante requerimento dos Executivos Estaduais, Municipais ou do Distrito Federal afetado pelo desastre.

Em relação à emergência, opera o contrário: não é necessário ato formal do Chefe do Poder Executivo para justificar a dispensa de licitação nesse dispositivo. Essa opção pela dispensa constitui ato discricionário do administrador, sem que isso autorize o desrespeito aos princípios constitucionais da moralidade e da razoabilidade.

---

<sup>42</sup> JUSTEN FILHO, 2019, p.479.

<sup>43</sup> DI PIETRO, 2002, p. 311.

<sup>44</sup> Art. 2, inc. IV do Decreto n. 7.257, de 04 de agosto de 2010, que Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública.

Do sentido vulgar do termo, tem-se que *emergência* é um ato de emergir ou um caso de urgência.<sup>45</sup> Para fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo não atendimento ou ao atendimento de alguma demanda estatal e pela solução de continuidade ou prejuízos à execução de atividade da estatal. Com escopo de evitar tais gravames, autoriza-se a contratação direta, com dispensa de licitação pública.<sup>46</sup>

No caso específico das contratações diretas, *emergência* significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.<sup>47</sup>

É importante frisar que a emergência é uma situação que ultrapassa o âmbito de qualquer rotina administrativa, uma vez que os fatos passíveis de colocar em risco, comprometer ou causar prejuízos à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares exigem providências imediatas, devendo a expressão “prejuízo” ser interpretada em sentido amplo<sup>48</sup>. Nesse sentido, sustenta Antônio Carlos Cintra do Amaral<sup>49</sup>:

Quando a norma menciona prejuízo, este deve ser interpretado em sentido amplo. Não me parece existir dúvida de que prejudicada fica a parcela da sociedade envolvida, direta ou indiretamente, quando, por exemplo, uma obra pública não é posta à sua disposição no prazo adequado. O conceito de prazo adequado comporta certo grau de subjetividade e é determinável em cada caso.

Ainda nesse sentido, a Jurisprudência do TCU<sup>50</sup> dispõe:

A meu ver, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93 que trata da hipótese de situação emergencial, possui um caráter nitidamente voltado para a proteção física de pessoas e bens, diante de acidentes e eventos calamitosos. Mas, com a expressão que possa ocasionar prejuízos, resta autorizada a extensão do conceito de situação emergencial àqueles contextos que, sem decorrerem necessariamente de

---

<sup>45</sup> MICHAELIS, 2008, p. 320.

<sup>46</sup> NIEBUHR, 2018, p. 70.

<sup>47</sup> JUSTEN FILHO, 2019, p. 486.

<sup>48</sup> BITTENCOURT, 2016, p. 175.

<sup>49</sup> AMARAL, 2009, p. 111.

<sup>50</sup> TCU. Acórdão 8.356/2010, 1ª Câmara, relator o Ministro Augusto Nardes.

traumas da natureza ou de acidentes, apresentam-se igualmente adversos, prementes da ação administrativa e totalmente fora do poder de previsibilidade do gestor. Nesse sentido, creio que a situação presentemente analisada enquadra-se nesse conceito mais amplo de estado emergencial, apto a ensejar a dispensa de licitação, caso necessária ao enfrentamento da situação.

Em entendimento contrário, Marçal<sup>51</sup> leciona:

A expressão “prejuízo” deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer “Prejuízo” que autoriza dispensa de licitação. O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração.

Há, ainda, Jurisprudência do TCU<sup>52</sup> que defende este ponto de vista:

7. No caso em tela, a situação emergencial legitimaria a contratação direta com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, desde que constasse nos autos do processo administrativo demonstração, com base em fatos, de que a situação que justifica a contratação direta qualifica-se como emergência ou calamidade pública, estando caracterizada urgência de atendimento de situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviço, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

A antiga orientação do TCU nesse tema era contrária à contratação direta quando a falta de licitação tinha ocorrido por falta de gestão do administrador. A decisão 347/1994<sup>53</sup> do Plenário era reiteradamente invocada a propósito da aplicação do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993.

Atualmente, prevalece a orientação de que falha administrativa que possa ter conduzido à situação de emergência não legitima o sacrifício de direitos e interesses cuja satisfação dependa de uma contratação imediata. Deve ser realizada a

---

<sup>51</sup> JUSTEN FILHO, 2019, p. 487.

<sup>52</sup> TCU. Acórdão 4.458/2011, 2a Cam., rel. Min. Aroldo Cedraz.

<sup>53</sup> O Tribunal de Contas da União firmou entendimento através da Decisão Plenária nº 347/1994, no sentido de que são pressupostos da aplicação do caso de dispensa de licitação preconizado no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, primeiramente, que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, na falta de planejamento, na desídia administrativa ou na má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em nenhuma medida, ser atribuída à culpa ou ao dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação. Em segundo lugar, que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens, à saúde ou à vida de pessoas. Terceiro, que o risco, além de concreto e efetivamente provável, mostre-se iminente e especialmente gravoso. E, em quarto lugar, que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiros, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

contratação direta com a punição dos responsáveis pela ausência da adoção tempestiva das providências pertinentes à licitação.

A Orientação Normativa nº 11/2009 da Advocacia Geral da União disciplina que:

A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre sua utilização está bastante definido. Mais recentemente, concentrando-se na última década, firmou-se a tese de que é necessário apurar responsabilidade quando a emergência tem causa na negligência ou má gestão<sup>54</sup>.

Diante do caso concreto, o Administrador deve optar por qual dispositivo irá utilizar, mas, para tanto, é necessário comprovar os requisitos exigidos por lei: risco potencial e iminente a coisas ou pessoas, urgência no atendimento, imprevisibilidade e adequação da dispensa como meio capaz de evitar ou minorar os danos, além, é claro, da situação calamitosa ou emergencial.

Para que se considere regular a contratação direta, é necessário que a situação calamitosa ou emergencial resulte em risco potencial e iminente a coisas ou pessoas dentro daquele espaço físico, sujeito àquelas condições excepcionais, caso contrário será difícil o convencimento de que as situações realmente fossem excepcionais.

Compõe a situação de emergência, na finalidade desse dispositivo, certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco em potencial a pessoas ou a coisas que requerem urgência de atendimento<sup>55</sup>.

Quanto à urgência no atendimento, torna-se premente que a comprovação de que as carências devem ser satisfeitas em período exíguo, justamente porque o tempo de duração do procedimento licitatório constituiria o maior obstáculo à sua satisfação. Portanto, dependendo do caso concreto, se o objeto for entregue em

---

<sup>54</sup> FERNANDES, 2006, p. 261.

<sup>55</sup> Idem, p. 263.

prazo não muito curto, será difícil manter a convicção de que a contratação era mesmo emergencial.

Ainda no que concerne ao quesito tempo, é necessário que o Administrador Público observe a adequação da dispensa à finalidade pretendida, demonstrando que ela está apta a atender as necessidades de forma satisfatória. Essas observações visam demonstrar que a ferramenta da contratação direta nesta modalidade é para situações que necessitam de intervenção imediata, sob pena de a demora acarretar dano à segurança.

A intenção é que, nesse lapso temporal, a Administração realize a licitação para solucionar o problema como um todo, se isso for necessário. Assim, efetuará a contratação direta de parte do objeto a ser executado, remetendo o restante a uma contratação posterior, precedida de licitação formal.<sup>56</sup>

Quanto ao prazo de duração deste tipo de contratação, a lei fixa o limite máximo improrrogável de cento e oitenta dias, a serem contados da data da verificação da emergência ou calamidade. Fica a ressalva de que o Administrador Público deverá fixar o prazo de duração do contrato, bem como dimensionar o objeto a ser obtido de acordo com a necessidade emergencial, ou seja, não será possível contratar determinado objeto para consumo durante um ano inteiro por meio desse dispositivo. As necessidades devem ser supridas de forma satisfatória até que se possa realizar o devido procedimento licitatório.

No que tange a questão da improrrogabilidade, vale o ensinamento de Marcos Juruena Villela Souto<sup>57</sup> ao afirmar que, expirado o prazo de 180 dias sem que se tenha cessado a situação emergencial, será possível celebrar novo contrato por meio do mesmo dispositivo, sem que isso importe em prorrogação do primeiro.

O TCU vem admitindo a possibilidade de prorrogação desses contratos, condicionando tal hipóteses à: (a) ocorrência de fato superveniente e (b) desde que a duração do pacto se estenda por lapso de tempo razoável e suficiente para enfrentar a situação emergencial<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> BITTENCOURT, 2016, p. 177.

<sup>57</sup> SOUTO, 2004. p. 102.

<sup>58</sup> “A despeito de defender, em homenagem ao princípio da legalidade, a impossibilidade de prorrogação de contrato emergencial para além dos 180 dias – prazo limite previsto em lei -, sou obrigado a reconhecer que o TCU tem jurisprudência no sentido ora albergado pela Secob, a exemplo dos Acórdãos os 1941/2007 e 2024/2008, ambos do Plenário. Neste último, restou assente que as limitações impostas às contratações por emergência devem ser interpretadas em face do interesse público, não possuindo fim próprio e autônomo. Naquela assentada, em que se apreciava situação extremamente peculiar, tal qual a que ora enfrentamos, chegou-se à conclusão de que o

Existe, ainda, a hipótese de dispensa de licitação em razão de emergência, também prevista no artigo 29, inciso XV, da Lei nº 13.303/16<sup>59</sup>, a qual versa sobre a realização de dispensa de licitação somente por empresas públicas e sociedades de economia mista. Isso também está posto na Lei das Estatais, que editada para a regulamentação do funcionamento e administração das Estatais. É uma Lei específica para tratamento somente de Estatais.

A norma da Lei nº 13.303/16 acompanha a da Lei nº 8.666, art. 24, inc. IV, configurando a dispensa do prélio competitivo em presença de três requisitos cumulativos: a) demonstração da urgência de atendimento a determinada situação; b) o objeto da contratação ser necessário para afastar o risco de prejuízo ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços ou bens; c) no caso de parcela de obras, serviços e compras, a respectiva conclusão ou entrega deve dar-se no prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial<sup>60</sup>.

Importante salientar que, conforme decisão do próprio STF<sup>61</sup>, a ausência de qualquer desses requisitos descaracteriza a situação emergencial. Por isso, a atuação do agente deve ser imediata, ou seja, a resposta à emergência deve ocorrer mediante contrato celebrado assim que verificada a situação fática, o que não afasta o dever jurídico de ser a contratação resultante de processo administrativo instruído com os elementos necessários e suficientes para bem demonstrar, no caso concreto, a hipótese legal.

Dado que os parâmetros — tanto o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e o art. 29, inc. XV, da Lei 13.303/2016 — tratam da mesma normativa, a aplicação deve ser conjunta e harmônica entre ambos os diplomas normativos. Assim, no que toca a eventual situação de conflito entre as normas, a abordagem a ser executada pelas

---

prazo de 180 dias poderia ser excepcionalmente ultrapassado, sendo essa a alternativa que, àquela altura, melhor viabilizaria o atendimento do interesse público.” TCU. Acórdão nº 1901/2009, Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti.

<sup>59</sup> Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: (...) XV – em situações de emergência, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no §2º.

<sup>60</sup> PEREIRA JUNIOR, 2020, p. 199.

<sup>61</sup> Precedente do STF sobre a legalidade de contratação direta com base na situação emergencial: AP 917/MS, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento 07 jun. 2016.

Estatais é que, se a Lei especifica não o tratar, deverá a omissão ser suprida pela Lei Geral de Licitações.

O procedimento em que se desenvolve a licitação pública é variável, dependente da legislação que lhe é própria. Pode-se dizer que há uma estrutura procedimental tradicional de licitação, baseada na Lei nº 8.666/93, cujo teor, embora existam variáveis em razão das modalidades de licitação previstas na própria Lei nº 8.666/93, segue determinada linha mestra. E, do outro lado, há uma segunda estrutura procedimental de licitação, mais nova, regida especialmente para as estatais através da Lei nº 13.303/16. Embora também haja diferença entre eles, partem de uma mesma espinha dorsal.

As formas são particularmente relevantes para o Direito, sobretudo ao se tratar de matéria atinente ao Direito Público. Mais importante, ainda, é o fato de que elas se afiguram nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, exceções à regra geral de obrigatoriedade do certame. A procedência dessa assertiva é comprovada pela própria Lei de Licitações, que, no artigo 89, tipificou como crime a conduta de “deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”, culminando-lhe a pena de detenção de 3 a 5 anos, e multa<sup>62</sup>.

De todo modo, as contratações por dispensa de licitação deverão ser justificadas, excetuadas as hipóteses dos incisos I e II do art. 24. Com efeito, o legislador, exigiu, com prudência, que se observassem determinadas formalidades a fim de comprovar efetivamente a ocorrência das hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação. Em outras palavras, consagrou-se tal procedimento administrativo com o escopo de evitar que se burlasse a exigência constitucional de realização do certame licitatório.<sup>63</sup>

Compete ao Administrador Público, após manifestação de agente interno de que a contratação direta é adequada à finalidade pretendida, bem como o preço é compatível como o praticado no mercado, justificando, assim, o valor a ser dispendido, proceder a justificção da contratação utilizando-se desses argumentos, além de informar a situação concreta que obriga a prática do ato, indicando, inclusive, o dispositivo legal aplicável. Cabe, ainda, ao Administrador Público justificar a escolha do contratado, lançando mão dos critérios utilizados.

---

<sup>62</sup> MARTINES JÚNIOR, 2009, p. 79 e 80.

<sup>63</sup> Idem, p. 80.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho<sup>64</sup> leciona:

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequando. “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

Após a formalização do processo de contratação direta, será enviada a solicitação à autoridade superior para que verifique a regularidade procedimental e, se for o caso, autorize a despesa.

Isso feito, verifica-se que o controle interno de qualquer contratação interna é feito pelo gestor do órgão, bem como por sua autoridade superior, a qual ainda poderá lançar mão do assessoramento pelo corpo jurídico do órgão, o qual, nesse caso, avaliará somente a legalidade da contratação, posto que, conforme descrito anteriormente, a decisão pela dispensa de licitação possuiu natureza discricionária.

Não resta dúvida de que a justificação da contratação direta tem a finalidade de ampliar o controle externo da sociedade por meio de órgãos fiscalizadores/intermediários. Esse entendimento ficou assentada em decisão do Superior Tribunal de Justiça<sup>65</sup>:

4. Sem a demonstração da natureza singular do serviço prestado, o procedimento licitatório é obrigatório e deve ser instaurado, com o objetivo maior de a) permitir a concorrência entre as empresas e pessoas especializadas no mesmo ramo profissional e, b) garantir ampla transparência à contratação pública e, com isso, assegurar a possibilidade de controle pela sociedade e os sujeitos intermediários (Ministério Público, ONG, etc.). 5. Recurso Especial parcialmente provido.

Em relação à Lei nº 13.303/16, cabe à empresa estatal instruir o processo administrativo da contratação direta com os seguintes atos: a) elaboração de projeto básico nas contratações de obras e serviços; b) definição do contratado e apresentação das razões da escolha (art. 30, §3º, II); c) justificativa do preço (art. 30, §3º, III); d) verificação da regularidade fiscal do contratado (art. 195, §3º, da CF, e

---

<sup>64</sup> JUSTEN FILHO, 2014, p. 523.

<sup>65</sup> STJ. Resp nº 942412-SP. Recurso Especial nº 2006/0152916-1.

art. 193 do CTN); e) verificação da existência de eventual proibição para contratar com a empresa estatal.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> PEREIRA JUNIOR, 2020, p. 199.

## **2. A NOVA NORMATIZAÇÃO LICITATÓRIA PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA COVID-19 – Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020**

### **2.1 Aspectos gerais da flexibilização das regras licitatórias para combate ao coronavírus**

Os reflexos diretos das patologias decorrentes da Covid-19 e das políticas adotadas para combater a pandemia afetam de modo significativo a atividade administrativa estatal. Isso envolve uma pluralidade de questões no âmbito de contratações administrativas em curso de execução e que vierem a ser pactuadas para fazer face ao problema.<sup>67</sup>

A lei nº 13.979/2020 foi uma resposta emergencial dada pelo Poder Legislativo, a pedido do Poder Executivo, diante da crise sanitária que outros países já estavam vivenciando com o Coronavírus<sup>68</sup>. Vê-se claramente que o Governo Federal, ao enviar o Projeto de Lei para a casa legislativa, procurava conferir legalidade ao que estava por vir.

Ainda nesse âmbito, a Câmara dos Deputados tratou do Projeto de Lei — originário do que viria a ser a Lei nº 13.979/2020 —, em regime de urgência, diante do desencadeamento internacional da doença.<sup>69</sup>

Diante disso, foi aprovado um texto base, o qual, na opinião deste pesquisador, apresenta-se com um perfil muito raso. O texto era tão superficial que a lei foi alterada de forma significativa por diversas medidas provisórias e leis.

Mas a Medida Provisória (MPV) que interessa ao nosso estudo é a 926/2020, a qual se encontra sancionada pelo Sr. Presidente da República<sup>70</sup>. Essa MPV,

---

<sup>67</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 9.

<sup>68</sup> No Parecer da Relatora (Deputada Carmen Zanotto – Cidadania/SC), vinculada à Comissão Especial, sobre o Projeto de Lei nº 23, de 2020 — projeto mãe da Lei nº 13.979/2020 —, foi relatado que “Este projeto de lei, conforme nos foi relatado pelo próprio Ministro Mandetta, é um texto muito enxuto, que visa a darmos uma resposta mais emergencial para a situação que estamos vivendo neste momento”.

<sup>69</sup> Ainda no mesmo parecer da Relatora sobre o Projeto de Lei nº 23, de 2020, projeto mãe da Lei nº 13.979/2020, foi indicado: “Eu quero registrar, Sr. Presidente, a postura de cada uma e de cada um dos Líderes dos partidos na reunião de Líderes, sob a sua Presidência. Todos foram unânimes em dizer que nós precisávamos votar a urgência e o mérito deste projeto, mesmo com o curto espaço de tempo”.

<sup>70</sup> Conforme pesquisa junto à Tramitação da MPV nº 926/2020, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>, vê-se a seguinte mensagem: “Remetido Ofício CN nº 237, de 22/07/20, ao Senhor Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, encaminhando a Mensagem CN nº 50/ 2020, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, submetendo à sanção presidencial autógrafos do

grosso modo, alterou as regras pertinentes aos procedimentos licitatórios na nova legislação para combate ao coronavírus.

Em resumo, a Lei nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MPV nº 926/2020, prevê as ações de dispensa de licitações, como, onde e quando devem ocorrer e, inclusive, traz em seu bojo a flexibilidade da regra licitatória.

Mas uma pergunta que se faz, na obviedade da questão, é: por que quaisquer alterações na regra licitatória não foram feitas na própria lei de licitações (lei 8.666/93)?

Na ocasião das alterações propostas na MPV nº 926 por parte dos senhores Luiz Henrique Mandetta, Ministro da Saúde na época; André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União no período em questão; Walter Souza Braga Netto, Chefe da Casa Civil; e Wagner de Campos Rosário, Controlador-Geral da União, foi solicitado ao Sr. Presidente da República, através da EMI nº 19/2020 MS AGU CC/PR CGU, que, tendo em vista a situação temporária, opta-se por pontuar as alterações somente na Lei nº 13.979 e não na legislação permanente de licitação pública.<sup>71</sup>

Ao analisar o artigo 24, inciso IV, da Lei de Licitações, do primeiro ponto de vista parece que existe um dispositivo legal como o supracitado, o qual se amolda à situação atualmente vivenciada, decorrente da pandemia do coronavírus, o que, em um primeiro momento, sugere a possibilidade de utilização desse enquadramento nas contratações relacionadas ao combate do COVID-19.

É notório que a situação da pandemia do novo coronavírus é, a princípio, totalmente nova. Desde a criação de legislações que regem as compras pelo Poder Público, nunca tínhamos passado por um evento desse porte. Diante disso, origina-se outra questão a ser levantada: por que as autoridades não aplicaram a regra do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para as contratações na modalidade de dispensa de licitação durante a pandemia?

---

Projeto de Lei de Conversão nº 25, de 2020. Remetido Ofício CN nº 238, de 22/07/20, ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, comunicando que o Projeto foi encaminhado à sanção presidencial". Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>71</sup> Na exposição de motivo interministerial nº 19/2020 MS AGU CC/PR CGU, referente à proposta da Medida Provisória nº 926/2020, as autoridades declararam "Como a situação de emergência de saúde pública é temporária, ao invés de se propor a alteração de normas legais que tratam da licitação pública, optou-se por fazer alterações pontuais na Lei nº 13.979, de 2020, que justamente dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde em questão e que tem prazo de vigência temporária".

Ao analisar a questão, vê-se o equívoco no raciocínio. Isso porque a Lei nº 8.666/93 é uma lei geral de licitações e contratos, sendo aplicada de forma subsidiária à Lei nº 13.979/2020. Portanto, a Lei nº 13.979 é específica para o combate ao coronavírus e, segundo as regras da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (art. 2º, § 2º)<sup>72</sup>, essa diretriz prepondera sobre em relação à de caráter geral.

Como legislado na LINDB, a norma especial não revoga a norma geral, entretanto, quando não houver previsão da norma especial sobre o tema a ser discutido, aplica-se de forma subsidiária a norma geral. Nesse caso, é certo afirmar que a lei geral será sempre o subterfúgio quando a regra especial não tiver previsão.

Ademais, as alterações na regra de licitações previstas neste caso, conforme explanado na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 19/2020 MS AGU CC/PR CGU, não foram somente para a saúde pública. Essas mesmas autoridades declararam nos motivos<sup>73</sup> que a flexibilização, além de temporária, não poderia valer somente para saúde pública.

Desse modo, a fundamentação legal deve se dar apenas no artigo 4 da Lei nº 13.979/2020, tendo em vista a nova dispensa de licitação ser específica e temporária. Não se pode confundi-la, no entanto, com a dispensa emergencial trazida no âmbito do art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Sobre uma outra ótica, considerando a EMI nº 19/2020 da MPV nº 926/20 e a Lei nº 13.979/2020, é claro o movimento de trazer um regime jurídico que privilegia a agilidade da contratação em detrimento da sua economicidade<sup>74</sup>. Pode-se dizer,

---

<sup>72</sup> “Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

(...) § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

<sup>73</sup> Na exposição de motivo interministerial nº 19/2020 MS AGU CC/PR CGU, referente à proposta da Medida Provisória nº 926/2020, as autoridades declararam: “Além disso, com a Declaração de Calamidade Pública, prevê-se a necessidade de contratações de bens, serviços e insumos para além daqueles unicamente referentes à saúde pública, uma vez que é necessário manter serviços essenciais à população, além de garantir a atuação do Estado durante a crise, tais como contratações relacionadas à logística para o abastecimento de alimentos das cidades, aquisição de equipamentos necessários para o atendimento da situação emergencial não diretamente relacionados à saúde pública, serviços de comunicação necessários para a difusão de informações de enfrentamento à pandemia e combate às *fake News*, dentre outros”.

<sup>74</sup> A motivação das autoridades, ainda na EMI nº 19/2020 MS AGU CC/PR CGU, corrobora esta afirmação: “Além disso, diante da circunstância de crescimento do surto em outros países e aumento da demanda internacional por bens e serviços é evidente que a estimativa de preços poderá não ser a mesma quando da efetiva contratação, por isso, se propõe a inclusão de dispositivo que estabelece que os preços obtidos não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços”.

aqui, que o silêncio da lei em tratar de limitações, restrições ou pré-requisitos tende a ser um “silêncio ensurdecedor” mais do que uma omissão a ser integrada.

Além disso, a própria situação fática em que se insere a norma acaba por exigir que se privilegie o consequencialismo jurídico<sup>75</sup> da interpretação da Lei, em especial quando o próprio ato normativo não trata da questão expressamente. Nesse sentido, prevê a LINDB que:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo Único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

[...] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativo, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

No que concerne especificamente à aplicação de precedentes, além dos argumentos acima, o ponto novamente importante a se ressaltar é que não só se trata de uma lei específica, mas, como já dito anteriormente, a situação em si é, a priori, integralmente nova.

O precedente, por natureza, parte de um caso concreto para gerar uma conclusão que seria aplicável em outros casos similares, desde que sem distinção (*Distinguishing*)<sup>76</sup>. Ocorre que, sendo a conjuntura toda sem entendimentos recentes, os casos seriam, em regra, distintos daqueles que geraram os precedentes, de modo que a mera invocação de julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) como fundamento para restrições ou limitações pode se mostrar desaconselhável, dada a excepcionalidade da situação atual.

---

<sup>75</sup> O autor Luis Fernando Schuartz, em seu artigo “Consequencialismo Jurídico, Racionalidade Decisória e Malandragem”, descreve o que se trata de consequencialismo jurídico, dando uma definição ao conceito: “No âmbito desse capítulo, a expressão ‘consequencialismo jurídico’ será utilizada em um sentido amplo, referindo-se a qualquer programa teórico que se proponha a condicionar, ou qualquer atitude que se condicione explícita ou implicitamente à adequação jurídica de uma determinada decisão judicante à *avaliação das consequências* associadas a ela ou às suas alternativas (MACEDO JUNIOR, 2011, p. 383-394).

<sup>76</sup> O doutrinador Fredie Didier Jr. diz que “pode-se utilizar o termo ‘*distinguish*’ em duas acepções: (i) para designar o método de comparação entre o caso concreto e o paradigma (*distinguish*-método); (ii) e para designar o resultado desse confronto, nos casos em que se conclui haver entre eles alguma diferença (*distinguish*-resultado)” (DIDIER JR., 2013, p. 454).

Ainda para corroborar o entendimento de precedentes perante essa nova legislação é importante citar Marçal Justen Filho:<sup>77</sup>

Os institutos jurídicos tradicionais do direito administrativo são incompatíveis com a complexidade da situação fática e a dimensão supraindividual das dificuldades. Mais precisamente, a submissão dos fatos a esses institutos gera distorções insuportáveis.

Nesse caso, havendo a formação de Jurisprudência específica, ela deve ser respeitada normalmente, conforme o caso. Deve-se, ainda, ser evitada a importação precipitada de precedentes firmados em tempos de normalidade para limitar contratações que visam a enfrentar uma situação de calamidade pública.

A pandemia, naturalmente, acarreta crise nos sistemas público e privado de saúde, bem como gera reflexos negativos na ordem econômica, desafiando, assim, as autoridades a adotarem medidas mais eficazes para a superação da crise.

Muitas vezes, a crise não fica somente no âmbito do sistema de saúde, mas, conseqüentemente, acarreta falta de fornecimento de outros insumos, inclusive para a população em geral, diante da paralisação quase que total do comércio e da indústria. De acordo, por exemplo, com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>78</sup>, as indústrias de modo geral tiveram queda na produção de 18% em abril de 2020, sendo o pior resultado desde 2002.

A pandemia produz dificuldades para diversos segmentos da sociedade. A superação dessas dificuldades depende não apenas do esforço material de autoridades e da sociedade civil: também depende da capacidade de desenvolvimento de soluções jurídicas aptas a produzirem resultados adequados, inclusive quanto às relações jurídicas em curso de execução<sup>79</sup>.

A gestão da crise econômica, portanto, deve se concentrar em mitigar a crise e dar suporte para que pessoas e empresas consigam atravessar esse período. A ação do Estado (e do próprio setor privado) deve focar em mitigação e suporte, não diretamente no estímulo à demanda durante o período de crise e interrupção de atividade. É imprescindível evitar que o atual choque vire permanente. Quanto mais cuidarmos de mitigar o impacto e dermos suporte na crise, preservando pessoas e empresas, menor será a perda de produto potencial da economia.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 15.

<sup>78</sup> BARROS, 2020.

<sup>79</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 53.

<sup>80</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 48-49.

Basicamente, a Lei nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 926/2020, prevê ações emergenciais e não de normalidade. Tudo que está nela é emergencial e transitório, rogando-se para que a pandemia passe o quanto antes.<sup>81</sup>

O enfrentamento à crise exige novas contratações administrativas, relacionadas aos diversos bens e serviços pertinentes. Essas contratações subordinar-se-ão aos princípios fundamentais aplicáveis genericamente, às regras gerais já existentes e às disposições específicas veiculadas a propósito da crise<sup>82</sup>.

A legislação ora criada apresenta contorno diante da necessidade de imprimir celeridades aos processos administrativos de aquisição, que, diante da pandemia, foram e são inúmeros, bem como repetitivos, visando ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus.

A Advocacia Geral da União, através de seu parecer<sup>83</sup>, trata também da excepcionalidade da norma:

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.

Por isso, o procedimento da Lei nº 13.979/2020 foi simplificado, visando reduzir o tempo da fase interna:

- a) a necessidade, exigida pela legislação permanente, de justificar a situação de emergência ou calamitosa, pela lei provisória (nº 13.979/2020) não mais é necessária, pois é considerada presumida a justificativa, de acordo com o art. 4-B, inc. I, II e III da Lei nº 13.979/2020;
- b) a obrigação de justificar que a quantidade contratada é apenas necessária e suficiente para afastar o risco, também passou a ser presumida como correta, conforme o art. 4-B, inc. IV da Lei nº 13.979/2020;
- c) para a contratação de bens e serviços comuns, não será exigida a elaboração de estudos preliminares por parte do administrador público, de acordo com o art. 4-C da Lei nº 13.979/2020;

---

<sup>81</sup> NIEBUHR, 2020, p. 12.

<sup>82</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 10.

<sup>83</sup> Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos. CNMLC/DECOR/CGU. Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU. NUP: 0688.000716/2019-43

- d) o documento de gerenciamento de riscos da contratação, que é exigido perante contratações pelo Governo Federal nos contratos de terceirização de mão de obra, previamente a contratação, no âmbito da Lei de enfrentamento ao COVID-19, provisoriamente somente será exigido durante a gestão do contrato, de acordo com o art. 4-D da Lei nº 13.979/2020.
- e) a imposição de definição de objeto, permanece, bem simplificada. De fato, se o objeto não é adequadamente definido, a aquisição poderá representar desperdício do já escasso dinheiro público. Também o termo de referência e o projeto básico foram simplificados, de acordo com os art. 4-E da Lei nº 13.979/2020;
- f) a estimativa de preço foi bastante flexibilizada. Em regra, continua sendo exigida tal como é na legislação permanente, contudo, passou-se a admitir a contratação por preços majorados, quando inevitável. Para a regularidade, neste caso, exige-se justificativa. Excepcionalmente, também pode ser dispensada a estimativa, neste caso, também a justificativa, de acordo com o art. 4-E, §1º, inc VI e §§ 2º e 3º; e
- g) também a exigência de documentos de habilitação foi bastante flexibilizada, de acordo com o art. 4-F da Lei nº 13.979/2020.

Note que a Lei nº 13.979/2020 prevê que, excepcionalmente, pode ser dispensada a estimativa de preços, mediante justificativa da autoridade competente (art. 4º-E, §2º). O dispositivo deve ser aplicado com a máxima cautela, tendo em vista a importância que a pesquisa de preço possui em qualquer contratação realizada pelo Poder público, mesmo naquelas decorrentes de emergência ou calamidade pública<sup>84</sup>.

É deveras importante que a autoridade competente deva apresentar, de forma detalhada, as razões que impedem que seja realizada a pesquisa de preço, já que, nesses casos, o contratado definirá de forma unilateral o valor da contratação. É notório que os preços de mercados dos insumos necessários ao enfrentamento a COVID-19 sofreram variações extraordinárias em razão do aumento da demanda mundial por esses produtos. Portanto, no período entre a coleta de dados para realizar a estimativa de preços e a efetiva assinatura do contrato, pode ser que ocorra a elevação dos valores cobrados pelos fornecedores. Nesses casos, diante da necessidade de aquisição desses bens para enfrentar a emergência de saúde pública, não restará alternativa ao agente público a não ser contratar o serviço por preço superior ao obtido na estimativa. A justificativa, nessas hipóteses, deve ser apresentada nos autos da contratação e pode ser invocada, na defesa do administrador, conforme o já mencionado art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942).

---

<sup>84</sup> DAL POZZO, 2020, p. 496.

Eduardo Jordão<sup>85</sup>, ao comentar o artigo 22 da LINDB, esclarece:

Nas hipóteses relativas a dificuldades fáticas, o que o projeto faz na realidade é interferir na hipótese fática sobre a qual deverá o controlador perquirir o direito correspondente. O projeto determina ao controlador: na hora de identificar o direito relevante ao caso concreto (a norma que regerá o caso concreto), leve em consideração todas as suas circunstâncias fáticas relevantes e não se limite a uma enunciação simples. Dito de outro modo, as circunstâncias fáticas limitadoras da atuação do agente passarão a compor a hipótese fática complexa cuja regulação será identificada pelo controlador no direito. Nesse sentido, de um ponto de vista teórico, o que o projeto faz é exigir atenção à textura aberta dos enunciados normativos, que podem recomendar que os fatos em questão (tomados globalmente) sejam juridicamente classificados como lícitos – e não como ilícitos. Não se trataria, nesse sentido, de violar a lei, mas de interpretá-la inteligentemente ou adequadamente.

Diante do quadro nacional e emergencial decorrente da Pandemia do COVID-19, a realidade fática não pode ser desconsiderada pelos aplicadores da Lei, aqui considerados em sentido amplo, que têm um alto grau de responsabilidade na implementação de medidas e a prolação das decisões acerca da contratação ou não sob a chancela de “emergencial”.

Ao final do seu artigo “Regime Especial de Contratações Administrativas em face da pandemia da COVID-19: Lei nº 13.979”, de 2020, o autor Cesar Pereira concluiu que:<sup>86</sup>

Ao contrário de outros sistemas jurídicos, o Brasil optou por alterar profundamente seu ordenamento jurídico para adaptar suas regras de compras públicas às necessidades imediatas da crise provocada pela COVID-19. O novo regime é regulado pela Lei nº 13.979/2020 e se baseia na atribuição ampla de competência para a realização de compras diretas (dispensa de licitação, ou para adoção de procedimento acelerados e simplificados de pregão.

Porém, mesmo com as alterações efetuadas, deve sempre ser usada a legislação base ou regra geral, que, nesse caso, é a Lei nº 8.666/93, para dirimir quaisquer dúvidas que possam se originar da legislação específica (Lei nº 13.979).

Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr<sup>87</sup> afirma: “As regras da Lei nº 13.979/2020 devem ser compreendidas como medidas anormais de exceção. Daí que, naquilo que não for excepcionado, deve-se aplicar a legislação normal de regência”.

---

<sup>85</sup> JORDÃO, E., 2018.

<sup>86</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 484.

<sup>87</sup> NIEBUHR, 2020, p. 24.

Portanto, e como já exposto, embora a regra para celebração de contratos pela Administração Pública seja a instauração da licitação, a lei ressalva hipóteses em que o administrador poderá prescindir de fazê-la.<sup>88</sup>

## **2.2 Dispensa de Licitação com base na Lei nº 13.979/2020**

Como todos sabemos, a regra é sempre licitar, no entanto, estamos diante de uma situação de emergência da saúde pública internacional, que reclama, e ainda reclamará por tempo incerto, medidas extraordinárias por parte das autoridades públicas como as previstas na Lei nº 13.979/2020.

O art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666 de 1993, como visto anteriormente, é visto como a hipótese de dispensa de licitação para fins emergenciais, quando o tempo necessário à implementação da licitação produzir risco de danos irreparáveis. Acontece que o Poder Público, Executivo e Legislativo, acharam prudente instituir uma nova hipótese de dispensa de licitação, específica para o momento de pandemia, conforme previsto no art. 4º, da Lei nº 13.979/2020: “Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”.

Na lei, verifica-se que existe alguns requisitos para o atendimento da expressão “emergência de saúde pública”. De acordo com o Marçal Justen Filho<sup>89</sup>, a questão se envolve em dois desdobramentos:

O primeiro se relaciona com o vínculo de pertinência entre a contratação e o atendimento, ainda que indireto, das necessidades relativas à pandemia. A hipótese normativa não abrange contratações que versem sobre satisfação de necessidades de outra ordem. O segundo se refere à questão da “emergência”. A regra legal consagrou uma presunção absoluta de urgência na formalização da contratação. Não é preciso evidenciar o risco produzido pela demora na formalização da licitação. No entanto, afigura-se que alguma espécie de emergência deve existir para autorizar a dispensa.

Apesar dos ensinamentos de Marçal, já foi visto, em capítulos anteriores, que o dispositivo da dispensa não somente atende os bens e serviços de destinação primária ao enfrentamento da Pandemia, mas também os outros bens e serviços de destinação secundária, e até terciária.

---

<sup>88</sup> BITTENCOURT, 2016, p. 139.

<sup>89</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 12.

Tudo que está previsto na Lei nº 13.979/2020 é emergencial e transitório, mantendo em perspectiva o princípio de que a pandemia passe o quanto antes. Dentre as novidades, destacam-se as prescrições de hipótese emergencial de dispensa de licitação (artigo 4º)<sup>90</sup>, bem como as de simplificação da etapa preparatória das contratações e a flexibilização dos próprios contratos. Percebe-se que o mote claro desse conjunto de normas é o de simplificar os processos de contratação para que a administração seja dotada de instrumentos rápidos, que lhe permitam dispor de bens e serviços no tempo exigido para o enfrentamento da pandemia. O grande objetivo é dar agilidade às contratações. O meio para fazer isso é simplificando os processos de contratação. Mais simples, com menos rigores, conseguem ser concluídos com mais brevidade. Inaugurou-se, então, um regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19.<sup>91</sup>

Em que pese a primeira impressão de que os casos de contratação direta não se submeteriam ao processo administrativo somente em virtude do afastamento da licitação, vale lembrar que, mesmo nessas hipóteses, a contratação em regra dar-se-á mediante a devida documentação em processo administrativo próprio. Somente o que será afastado é o conjunto de regras e formalidades atinentes à licitação.

A Lei nº 13.979/2020 abre as suas disposições sobre o regime de contratação especial para o enfrentamento do coronavírus com a previsão de hipótese de contratação direta, mais especificamente, conforme o seu artigo 4º, de dispensa de 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”<sup>92</sup>.

Não há, formalmente, nas novas regras, a adoção de um sistema de contratação em etapas, em que as contratações mais emergenciais sejam realizadas de modo direto e que à menor urgência corresponda um procedimento mais formalizado de licitação e contratação. Embora essa premissa possa ser extraída do sistema da Lei nº 13.979/2020, o fato é que o art. 4º-B estabelece a

---

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> NIEBUHR, 2020, p. 12-13.

<sup>92</sup> Idem, p. 35.

presunção de que toda contratação se presume vinculada às necessidades próprias do combate à pandemia<sup>93</sup>.

Porém o administrador deve sempre se atentar a propostas muito desvantajosas, conforme preceitua Fernão Justen de Oliveira<sup>94</sup> em seu artigo “Dispensa Especial de Licitação: Cumprimento Presumido de Requisitos”:

Mesmo como exceção ao dever de licitar, a dispensa permanece submetida à proibição de celebrar contratação desvantajosa. A situação de emergência torna mais fluidos os parâmetros da vantajosidade da contratação. Ela estará preservada desde que, por exemplo, a elevação de preço do objeto não seja pontual ou oportunista, mas derive de escassez generalizada. Em caso limite, a vantajosidade pode se aperfeiçoar com a própria aquisição do objeto, por casual disponibilidade em ambiente de escassez extrema.

Não se pode esquecer dos casos em que ocorre a hipótese de dispensa diante do tempo de realização do procedimento licitatório, que inviabilizaria totalmente o atendimento ao interesse público envolvido.

Tais determinações demonstram que a ferramenta da dispensa de licitação visa ao atendimento de situações que necessitam de intervenção imediata, sob pena de a procrastinação acarretar dano à segurança.<sup>95</sup>

É o que também identificou Diógenes Gasparini, ao observarem que as hipóteses alcançáveis são típicas de emergência real e se caracterizam pela obrigação imediata ou urgente, tendo a Administração de evitar situações que possam causar prejuízos.<sup>96</sup>

É importante esclarecer que emergência é a situação decorrente de fatos imprevisíveis que impõem imediatas providências por parte da Administração sob pena de potenciais prejuízos. Assim, deve estar bem evidenciado o risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Dessa forma, deve ser evidenciado o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

---

<sup>93</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 477.

<sup>94</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 71.

<sup>95</sup> BITTENCOURT, 2016, p. 177.

<sup>96</sup> GASPARINI, 2002, p. 535.

Restando comprovado que a contratação emergencial é a via adequada e efetiva para a eliminação do risco, a Administração Pública somente poderá contratar nos limites estabelecidos na Lei.

Ainda, o agente público, deve em todo o momento levar os princípios norteadores da administração pública com toda seriedade possível, para que sua atuação e decisão no âmbito discricionário não seja eivada de vícios e possivelmente de improbidade administrativa.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho, em seu artigo “Direito Administrativo da Emergência – Um Modelo Jurídico”, indica que é certo ao afirmar que:<sup>97</sup>

Todos os princípios consagrados na Constituição, especialmente os direitos fundamentais, são juridicamente vinculantes. Nenhum aplicador do direito está autorizado a ignorar os princípios e a decidir de modo desvinculado do caso concreto.

Nesse contexto, as ocorrências devem ser reconhecidas caso a caso, com aferição em cada hipótese concreta, justificando-se conforme determinado na legislação a dispensa licitatória em função da anormalidade a ser corrigida ou ainda de qualquer prejuízo que possa ser evitado, havendo imperiosa necessidade de total correlação entre a situação emergencial decretada e o lapso temporal para a realização da licitação, pois um caso de emergência reclama solução imediata<sup>98</sup>.

A realização da licitação, com prazos e formalidades exigíveis, poderá causar prejuízo (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança (de pessoas, obras, serviços ou bens), provocando a paralisação ou prejudicando a regularidade de atividades específicas.<sup>99</sup>

Porém, essa anormalidade, embora autorize, de forma legal<sup>100</sup>, a contratação por valor superior ao estimado, não pode o administrador deixar de atentar às mínimas formalidades para que não ocorram práticas de improbidade, abusivas ou desvantajosas para Administração.

O gerenciador público não dispõe da faculdade de obter vantagem indevida em virtude da ocorrência da pandemia, não podendo ser dissociado das boas

---

<sup>97</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 49.

<sup>98</sup> BITTENCOURT, 2016, p. 175.

<sup>99</sup> AMARAL, 1979, p. 54.

<sup>100</sup> Conforme o Professor Marçal Justen Filho observa: “O §3º do artigo 4º-E da Lei 19.979/2020, admite a contratação por preço superior ao estimado. Alude às hipóteses de variações de preços. A dinâmica da crise poderá gerar efeitos sobre o mercado, acarretando a elevação de preços além do que era praticado anteriormente” (JUSTEN FILHO, 2020, p. 35).

práticas de conformidade, transparência e *accountability*<sup>101</sup>, indispensáveis à boa gestão pública, especialmente no gerenciamento da crise do Covid-19.

Novamente, aqui, é importante frisar que a facilitação e flexibilização nas normas e contratações pública não são e tampouco geram condão de permissão para a ilicitude. Em se tratando de administração pública, sempre haverá a fiscalização por parte dos órgãos de controle de atos administrativos.

Logo, poderá o administrador utilizar o dispositivo da dispensa de licitação, mas, para tanto, será necessário comprovar os poucos requisitos descritos na lei: risco potencial e iminente insegurança direcionada a coisas ou pessoas, urgência no atendimento, imprevisibilidade e adequação da dispensa como meio capaz de evitar ou minorar os danos, além, é claro, da situação calamitosa ou emergencial.

Nesse sentido, corrobora Cesar Pereira<sup>102</sup>:

A fim de dar aos agentes públicos a segurança necessária para adotar as medidas cabíveis, o art. 4º-B estabelece que nas contratações com dispensa de licitação há presunção de ocorrência da situação de emergência (inc. I), da necessidade de seu pronto atendimento (inc. II), da existência de risco (inc. III) e da limitação do objeto da contratação ao atendimento da situação de emergência (inc. IV).

O enfrentamento da pandemia impõe que a administração se livre dessa carga burocrática excessiva, que ela tenha mais liberdade e flexibilidade para contratar aquilo que lhe for útil ou necessário. Como o problema é global, há excesso de demanda mundial, bem como escassez generalizada. Quer-se adquirir respiradores, mas não há quem os entregue. Ao encontrar algum respirador à disposição, deve-se comprá-lo de imediato e ponto final. Justificativas formais, comissões de planejamento, estudos preliminares, termos de referência, pesquisa de preços, conformidade dos preços, prazos para receber outras ofertas... Tudo isso perdeu o sentido. Vidas são salvas com respiradores e vidas são perdidas sem respiradores. Esse é o cálculo, é isso que faz sentido em meio à pandemia<sup>103</sup>.

Isso foi visto, por diversas vezes, nos noticiários<sup>104</sup>, quando os países mais ricos usaram sua moeda forte para pagar mais caro e ter a preferência na compra

---

<sup>101</sup> Definição do termo inglês *Accountability* de acordo com o TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/accountability/> Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>102</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 476.

<sup>103</sup> NIEBUHR, 2020, p. 14.

<sup>104</sup> MARIZ; SOUZA; PRAZERES, 2020.

dos respiradores. Ainda usaram de “Pirataria moderna”<sup>105</sup> para reter os respiradores e insumos no combate à pandemia.

E o pêndulo tende ao outro extremo, mais uma vez há riscos de excessos e desequilíbrio, ampliando-se as chances de desvios, de sobrepreço, de superfaturamento e de contratos administrativos ineficientes. Os contratos são custeados com recursos públicos, que, como se sabe, são escassos. A pandemia é enfrentada com a elevação dos gastos públicos e com o aumento da dívida pública, que, em algum momento, precisará ser paga por toda a sociedade. A racionalização dos contratos e dos gastos públicos, mais do que nunca, é medida de preservação do futuro e depende de alguma dose de burocracia, de planejamento e de controle<sup>106</sup>. O verdadeiro desafio do administrador público, durante a pandemia, foi achar o ponto de equilíbrio, tão difícil e complicado nessa hora de atordoamento e confusão.

Por fim, vale lembrar que os atos de dispensa de licitação ainda sofrerão o controle exercido *a posteriori* pelos Tribunais de Contas. Na Lei 13.979/2020, foi autorizado, entre diversas normatizações, a “requisição de bens e serviços e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa”<sup>107</sup>. Essa regra deve abranger as ocorrências em que a emergência torne ineficaz o cumprimento das formalidades usualmente adotadas. Aqui não falamos sobre contrato administrativo, mas sim um ato administrativo unilateral, no qual existe a possível competência estatal anômala<sup>108</sup>.

A competência deve ser exercitada com grande cautela, tomando em vista que acarreta o sacrifício dos interesses e dos direitos do particular. Aplica-se o princípio da proporcionalidade. Por um lado, não se admite a requisição de bens e serviços que não sejam adequados à satisfação da necessidade. Por outro lado, é

---

<sup>105</sup> CORONAVÍRUS, 2020.

<sup>106</sup> Em tempos de pandemia, calamidade pública, crise social e econômica e escassez de recursos financeiros, em que a regra geral de contratações públicas por licitação é mitigada e dispensada, a probabilidade de que agentes públicos cometam atos ilícitos e prejudiciais aos cofres públicos é elevada substancialmente. É o momento, mais do que nunca, de que haja transparência nas contratações públicas. Normas editadas nesse período deveriam ampliar o acesso à informação e não o contrário (FERRAZ, 2021).

<sup>107</sup> Art. 3º, inc. VII da Lei nº 13.979/2020.

<sup>108</sup> Essa possível competência estatal anômala é decorrente do previsto na Lei nº 9.469/97, no qual a expressão “anômala” pode ser justificada em razão da necessidade de intervenção promovida pelas pessoas jurídicas de direito público, sem a necessidade de demonstração de interesse jurídico na intervenção.

vedado requisitar bens e serviços além do estritamente necessário. A infração a esses limites configura ato abusivo da autoridade e acarreta não apenas uma indenização pela requisição, mas também perdas e danos e a responsabilização do autor do abuso<sup>109</sup>.

Deve-se também observar a aplicação da Lei nº 13.979/2020 às empresas públicas e sociedades de economia mista. Como já visto, as empresas públicas e as sociedades de economia mista têm seu regime licitatório e contratual regido pela Lei nº 13.303/2016, e subsidiariamente pela Lei nº 8.666/93. Por conta disso, são comuns as dúvidas sobre a aplicação das regras de contratação da Lei nº 13.979/2020 em relação às licitações e contratações das estatais.

A aplicação, pelas estatais, do regime excepcional de contratação admitido pelo art. 4º da Lei nº 13.979/2020 é possível. Não há, no texto dessa Lei, qualquer restrição subjetiva à aplicação de seu regime jurídico especial às estatais que contratam bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19.

A aplicação desse regime contratual, de acordo com o objetivo da própria Lei, tem restrição dada apenas em seu aspecto objetivo, qual seja sua utilização nas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19. A aplicação da Lei nº 13.979/2020 depende da vinculação material do objeto da contratação da pandemia, e não da qualificação orgânica da entidade integrante da Administração Pública, inclusive se ela for uma estatal. Existem diversas estatais que são fundamentais nessas ações de combate ao coronavírus, por exemplo, a EBSEH<sup>110</sup>, importante empresa da área federal de

---

<sup>109</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 11.

<sup>110</sup> A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH) foi autorizada por meio da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, como uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com a finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como prestar às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública. Trata-se da maior rede de hospitais públicos do Brasil. Suas atividades unem dois dos maiores desafios do país, educação e saúde, melhorando a qualidade de vida de milhões de brasileiros, por meio da atuação de uma rede que inclui o órgão central da empresa e 40 Hospitais Universitários Federais (HUFs), que exercem a função de centros de referência de média e alta complexidade para o Sistema Único de Saúde (SUS) e um papel de destaque para a sociedade. Dada a sua finalidade, é uma empresa estatal 100% dependente da União e cumpre o seu dever de prestar serviços de assistência à saúde de forma integral e exclusivamente inseridos no âmbito do SUS, observando a autonomia universitária (INSTITUCIONAL, 2020).

saúde. É imprescindível que uma estatal cuja atuação é na área de saúde deva utilizar o regime de contratação excepcional criado para tal enfrentamento.

Nesse sentido, Luciano Elias Reis e Marcus Vinícius Reis Alcântara<sup>111</sup>:

Como se sabe, as empresas estatais (empresas públicas e sociedade de economia mista, bem como subsidiárias) deverão reger-se pela Lei nº 13.303/16 e pelo seus Regulamentos de Licitações e Contratos. Não estão mais submetidas integralmente à Lei nº 8.666/93. Contudo, de maneira sábia, quando o legislador previu a Lei nº 13.979/2020, estipulou que toda e qualquer dispensa, contrato ou licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência pública de importância internacional decorrente do coronavírus deveriam ser regidos pela citada lei, independentemente de quem seria o autor do procedimento, seja estatal ou não.

A Lei nº 13.979/2020 é especial em relação à Lei das Estatais, sendo suas regras aplicáveis às contratações das estatais que envolvam seu limite objetivo, quaisquer que sejam as contratações necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19. Este foi o entendimento também defendido por Renila Bragagnoli<sup>112</sup>, segundo a qual: “Deve prevalecer as disposições da Lei nº 13.979/2020, por se tratar de medida especial e temporária que busco o pleno enfrentamento à pandemia do Coronavírus”.

Ainda no mesmo sentido, Luciano Reis e Marcus Alcântara defendem que o legislador foi sábio ao estipular uma hipótese de dispensa genérica, sem vinculação à Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93).

Por certo, as estatais, embora submetidas ao regime geral da Lei nº 13.303/2016, podem adotar as regras da Lei nº 13.979/2020, nas ações de combate ao COVID-19.

---

<sup>111</sup> REIS; ALCÂNTARA, 2020, p. 5.

<sup>112</sup> BRAGAGNOLI, 2020.

### **3. A APLICABILIDADE DA LEI Nº 13.979/2020 EM CASOS CONCRETOS E SUA ANÁLISE**

#### **3.1 Aplicabilidade nas legislações de esferas estaduais**

Como aqui explanado anteriormente, a Lei nº 13.979/2020 criou a hipótese de dispensa de licitação, de caráter temporário e específico, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Esse tipo de norma se insere na competência concorrente da União para legislar sobre as normas gerais de licitações e contratos e pode ou poderá ser aplicada por qualquer ente da federação, em especial aos Estados que aqui estamos analisando.

Os Estados têm editados seus próprios atos, alguns sem fundamento legal no próprio decreto, outros embasados na dispensa emergencial prevista no artigo 24, inc. IV da Lei nº 8.666/1993, outros fundamentados na Lei nº 13.979/2020, e ainda existem aqueles que fundamentaram seus decretos tanto na Lei nº 8.666/93 como na Lei nº 13.979/2020.

A Lei nº 13.979/2020, no que tange às licitações e contratos, é norma geral editada pela União, no exercício da competência concorrente prevista no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, onde Estados, Distrito Federal e Municípios podem suplementá-la por leis locais ou regionais, mas devem obediência às suas normas gerais, em especial, à que cria a hipótese de dispensa aqui tratada.

Nem todas as regras sobre licitações e contratos editadas pela União são normas gerais. Há alguns dispositivos da Lei nº 8.666/93 que são aplicáveis somente à Administração Pública Federal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.<sup>113</sup>

É interessante ressaltar que se a Administração Federal revogar a lei, por entender que a situação emergencial não mais subsiste, os Estados, Distrito Federal e os Municípios podem utilizar a hipótese de contratação emergencial prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para contratar o fornecimento de insumos e a prestação de serviços destinados a enfrentar a pandemia. Os atos editados pelos

---

<sup>113</sup> Entendimento do STF firmando no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3-RS, que conferiu interpretação conforme ao art 17, I, B (doação de bem imóvel) e art. 17, II, b (permuta de bem imóvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação apenas no âmbito da União Federal. (STF, ADIn nº 927-3/RS, Pleno, Relator Min Carlos Velloso, DJU 10.11.1993)

estados são decretos estaduais, os quais têm a finalidade de regulamentar as Leis ordinárias referentes às dispensas emergenciais, em seu âmbito estadual.

Ademais, é importante deixar claro que os decretos estaduais, os quais trazem a possibilidade de contratação emergencial e que não tiverem fundamentação legal prevista em seu bojo, serão regidos pela regra geral, que é o art. 24, inc. IV da Lei nº 8.666/1993.

Aqui abaixo será relacionado o decreto por Estado e qual a Lei ou não que o fundamenta:

- Decreto nº 42.061, de 16 de março de 2020 – Estado do Amazonas – Dispensa Emergencial fundamentada na Lei nº 8.666/93<sup>114</sup>;

- Decreto nº 69.501, de 13 de março de 2020 – Estado das Alagoas – Dispensa Emergencial fundamentada na Lei nº 8.666/93, como na Lei 13.979/2020<sup>115</sup>;

- Decreto nº 1.375, de 17 de março de 2020 – Estado do Amapá – Dispensa Emergencial fundamentada na Lei nº 8.666/93, como na Lei 13.979/2020<sup>116</sup>;

- Decreto nº 19.529, de 16 de março de 2020 – Estado da Bahia – Sem fundamentação no bojo do decreto para a dispensa emergencial<sup>117</sup>;

- Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020 – Estado do Ceará – Sem fundamentação no bojo do decreto para a dispensa emergencial<sup>118</sup>;

- Decreto nº 4593-R, de 13 de março de 2020 – Estado do Espírito Santo – Sem fundamentação no bojo do decreto para a dispensa emergencial<sup>119</sup>;

- Decreto nº 9.633, de 13 de março de 2020 – Estado de Goiás – Fundamentação na Lei nº 13.979 de 2020<sup>120</sup>;

- Decreto nº 35.660, de 16 de março de 2020 – Estado do Maranhão – Sem fundamentação no bojo do decreto para a dispensa emergencial<sup>121</sup>;

- Decreto nº 407, de 16 de março de 2020 – Estado do Mato Grosso - Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>122</sup>;

---

<sup>114</sup> AMAZONAS, 2020.

<sup>115</sup> ALAGOAS, 2020.

<sup>116</sup> AMAPÁ, 2020.

<sup>117</sup> BAHIA, 2020.

<sup>118</sup> CEARÁ, 2020.

<sup>119</sup> ESPÍRITO SANTO, 2020.

<sup>120</sup> GOIÁS, 2020.

<sup>121</sup> MARANHÃO, 2020.

<sup>122</sup> MATO GROSSO, 2020.

- Decreto nº 15.391, de 16 de março de 2020 – Estado do Mato Grosso do Sul – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>123</sup>;
- Decreto nº 113, de 12 de março de 2020 – Estado de Minas Gerais – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>124</sup>;
- Decreto nº 40.652, de 19 de outubro de 2020 – Estado da Paraíba – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>125</sup>;
- Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 – Estado do Paraná – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>126</sup>;
- Decreto nº 48.809, de 14 de março de 2020 – Estado de Pernambuco – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>127</sup>;
- Decreto nº 46.966, de 11 de março de 2020 – Estado do Rio de Janeiro – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 8.666 de 1993<sup>128</sup>;
- Decreto nº 29.513, de 13 de março de 2020 – Estado do Rio Grande do Norte – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>129</sup>;
- Decreto nº 55.882, de 15 de maio de 2021 – Estado do Rio Grande do Sul – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 8.666 de 1993<sup>130</sup>;
- Decreto nº 24.887, de 20 de março de 2020 – Estado de Rondônia – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 8.666 de 1993<sup>131</sup>;
- Decreto nº 28.587-E, de 16 de março de 2020 – Estado de Roraima – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>132</sup>;
- Decreto nº 40.567, de 24 de março de 2020 – Estado do Sergipe – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>133</sup>; e
- Decreto nº 6.072, de 18 de março de 2020 – Estado do Tocantins – Dispensa emergencial fundamentada na Lei nº 13.979 de 2020<sup>134</sup>.

Existem, ainda, estados que editaram decretos, porém sem a devida regularização na questão licitatória, como é o caso do estado de São Paulo. Nesse

---

<sup>123</sup> MATO GROSSO DO SUL, 2020.

<sup>124</sup> MINAS GERAIS, 2020.

<sup>125</sup> PARAIBA, 2020.

<sup>126</sup> ALAGOAS, 2020.

<sup>127</sup> PERNAMBUCO, 2020.

<sup>128</sup> RIO DE JANEIRO, 2020.

<sup>129</sup> RIO GRANDE DO NORTE, 2020.

<sup>130</sup> RIO GRANDE DO SUL, 2020.

<sup>131</sup> RONDÔNIA, 2020.

<sup>132</sup> RORAIMA, 2020.

<sup>133</sup> SERGIPE, 2020.

<sup>134</sup> TOCANTINS, 2020.

caso, conforme a regra no direito brasileiro, valem ambas as normas, tanto a geral prevista na Lei nº 8.666/93 quanto a específica prevista na Lei nº 13.979 de 2020.

O estado de São Paulo editou o Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, para enfrentamento do COVID-19, sem trazer em seu bojo qualquer previsão de regra licitatória. O Tribunal de Conta do Estado de São Paulo (TCE-SP) emitiu Nota Técnica SDG nº 155 (Orientações à Fiscalização – Crise Coronavírus – Covid19). A presente Nota Técnica teve por objetivo orientar a ação da Fiscalização no acompanhamento das Contas de 2020 e nos pontos prioritários de controle dos atos e despesas decorrentes da situação de emergência ou do estado de calamidade pública decretados em função do enfrentamento da pandemia do coronavírus (Covid-19) pelos órgãos jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. A par dos efeitos que esta crise ocasionará em relação aos aspectos sanitários, econômicos e sociais, as orientações desta Nota cingir-se-ão às questões da boa gestão e da hígidez das contas públicas envoltas nos atos e despesas praticados com fundamento no estado de emergência ou de calamidade pública decretados pela Administração Pública.<sup>135</sup> A Nota Técnica traz em seu bojo diversas situações que estão autorizadas até dia 31 de dezembro de 2020, entre elas:

[...] a contratação de bens e/ou serviços com dispensa de licitação observará os termos previstos nos artigos 4º a 4º-I da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, destinada aos serviços públicos e atividades essenciais definidas nos termos do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, sempre precedidos de pesquisa de preços comprovada por documentos idôneos.

Contudo, o aspecto mais importante da Nota Técnica é a diferenciação de requisitos e da destinação do objeto imposta por parte daquele Tribunal de Contas acerca das dispensas emergenciais. No que tange ao artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, o TCE-SP determinou ao administrador público a observância dos seguintes requisitos:

- caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco;
- razão da escolha do fornecedor;
- justificativa do preço; e
- documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (se for o caso).

---

<sup>135</sup> SÃO PAULO, 2020.

Já para contratação conforme o estabelecido no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, o administrador deve verificar a destinação da aquisição, se no caso específico é para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, todos os elementos descritos nos artigos 4º-A a 4º-I, e ainda:

- Divulgação em tempo real (dia útil imediatamente anterior), no mínimo, de todas as contratações ou aquisições relacionadas ao combate da pandemia 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;
- Termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado, contendo: declaração do objeto, fundamentação simplificada, descrição resumida da solução encontrada, requisitos da contratação, critérios de medição e pagamento, pesquisas de preços e adequação orçamentária;
- Estimativas (pesquisas) de preços comprovada por, no mínimo, um dos parâmetros (Portal de Compras do Governo Federal ou local pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contratações similares de outros entes públicos, pesquisa realizada com potenciais fornecedores);
- Justificativas nos autos por ocasião da dispensa das pesquisas de preços;
- Justificativas nos autos nas aquisições por valores superiores aos pesquisados decorrentes de oscilações de preços no mercado;
- Justificativas nos autos nas situações de restrições de fornecedores ou de prestadores de serviço, podendo ser dispensados alguns requisitos de habilitação, exceto a prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do inciso XXXIII do art.7º da Constituição;
- Duração do contrato por até seis meses e prorrogação por períodos sucessivos, enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública;
- Possibilidade de previsão de aceitação por parte dos contratados de acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até 50% do valor inicial atualizado do contrato.

Interessante observar que no estado de São Paulo, as contratações por dispensa emergencial, em decorrência da Lei geral de Licitações (Lei nº 8.666/93) tem requisitos diferentes dos observados para a Lei de dispensa emergencial para o enfrentamento do COVID-19. Há algumas flexibilidades, porém também ocorre a exigência de maiores justificativas e comprovações por parte do administrador público.

### **3.2 Análise das repercussões econômicas em relação à dispensa emergencial**

É certo que a Pandemia traz desafios e impactos tanto sanitários, administrativos, quanto socioeconômicos para todos os setores da sociedade. Essa delicada situação traz à tona um antigo debate em economia: diante de um momento de grande crise econômica, o Estado deve ou não intervir na economia? O professor Thomas Conti<sup>136</sup> define em seu artigo um conceito atual para essa crise econômica que estamos enfrentando diante da Pandemia do COVID-19:

**Crise Econômica:** consiste em todas as dificuldades econômicas impostas pela mudança de comportamentos, aumento da aversão ao risco, medo crescente conforme o sistema de saúde colapsa, queda do comércio e investimentos internacionais e possíveis problemas econômicos adicionais a depender de quais políticas públicas forem adotadas, e quando.

Em março de 1933, o presente Franklin D. Roosevelt lançou as frases “*Only Thing We Have to Fear is Fear Itself*” e “*This Nation asks for action, and action now*”, numa tradução livre, ele argumentava que o único medo que devemos ter é o de ter medo, e que a nação clamava por ações enérgicas e ações rápidas. Isso tudo anunciava um grande pacote de intervenção do Estado na economia norte-americana para recuperá-la da grande depressão econômica.<sup>137</sup>

Esse debate está atual diante do cenário que vivemos atualmente perante o enfrentamento do COVID-19. A guerra, como a pandemia, é um risco existencial para a nação, diante do qual não pode haver hesitação – mas, nem por isso, se deve parar de fazer conta. Era um novo e gigantesco desafio para o país.<sup>138</sup>

Interessante o esclarecimento de Thomas Conti<sup>139</sup>: “O enfrentamento da pandemia da Covid-19 será o mais próximo que o Brasil já passou de um esforço nacional prolongado de guerra”.<sup>140</sup>

Na “guerra contra o vírus”, não cabem soluções radicais, como “deixar a natureza seguir seu curso” *versus* “salvar a economia”. É preciso fazer as duas coisas, o que significa adotar o isolamento social e tomar medidas que minimizem os seus custos econômicos. Primeiro, independentemente da situação fiscal do país

---

<sup>136</sup> CONTI, 2020.

<sup>137</sup> ABRITA, 2021, p. 1564.

<sup>138</sup> FRANCO, 2021, p. 87.

<sup>139</sup> CONTI, 2020.

<sup>140</sup> Apesar da comparação da pandemia com a guerra, é importante esclarecer conforme estabelece Jordá (2020) em seu artigo “*Consequências econômicas da pandemia de longa duração*” que “as sequelas macroeconômicas significativas das pandemias persistem por cerca de 40 anos, com as taxas reais de retorno substancialmente deprimidas. Em contraste, descobrimos que as guerras não têm esse efeito, na verdade, o oposto. Isso é consistente com a destruição de capital que acontece nas guerras, mas não nas pandemias.

atingido, ele é forçado a aumentar os gastos do governo com reflexos na elevação da dívida pública. É preciso investir em saúde, começando pelo aumento dos leitos de UTI devidamente equipados com respiradores e instrumentos de suporte à vida, construindo hospitais de campanha, adquirindo material de proteção aos funcionários da saúde, treinando novos profissionais. Segundo, terá que gastar recursos em transferências de renda aos menos assistidos, que no Brasil são muitos por causa do elevado grau de informalidade no mercado de trabalho.<sup>141</sup> Vimos que muitos brasileiros vivem na informalidade ou que ainda necessitam da ajuda governamental, através da transferência de renda, para a sua sobrevivência.

Em termos de finanças públicas, o abalo decorrente da crise instituída pela Pandemia do COVID-19 é sem precedentes e terá efeitos por muito mais tempo do que um simples exercício financeiro. Levando isso em consideração, o regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem a virtude de conter vários exageros por parte dos administradores públicos.

A regra da LRF é uma norma para tempos normais e se tornou um marco de sustentabilidade fiscal e da dívida pública, conforme esclarecido por Tinoco<sup>142</sup>:

O teto de gasto se tornou a principal regra fiscal do país, tendo conseguido ancorar as expectativas de sustentabilidade fiscal da União, contribuindo para melhorar expressivamente os níveis de risco e os índices de confiança na economia brasileira.

No Estado Brasileiro, o estado de calamidade pública ou de emergência é uma situação fática que ocorre de forma periódica. Por essa situação, mesmo antes do Estado de Pandemia da COVID-19, a Lei de Responsabilidade Fiscal tinha mandamento, estabelecendo a suspensão de alguns de seus dispositivos. Sendo assim, diante do estado de calamidade pública e emergência da Pandemia por COVID-19, ficam suspensos o arts. 23, 31, 70 e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e inclusos diversos mandamentos novos, conforme disposto na Lei Complementar nº 173/2020.

As mudanças ora dispostas trazem em seus dispositivos a dispensa dos limites e ainda foram afastadas as vedações e sanções previstas para contrair operações de crédito e obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dos últimos dois quadrimestres do mandato.

---

<sup>141</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 23-24.

<sup>142</sup> TINOCO, 2020, p. 325.

A gestão da crise econômica, portanto, deve se concentrar em mitigar a crise e dar suporte para que pessoas e empresas consigam atravessar esse período. A queda da capacidade de gerar renda e a ausência de poupança de muitos os colocam numa situação de muita vulnerabilidade. É necessário atuar junto a esses mais vulneráveis – com renda mínima, crédito subsidiado e garantido pelo Estado, entre outras ações – até a saída da crise ocorrer com a volta gradual à normalidade econômica.<sup>143</sup>

Não há ainda no cenário da economia brasileira um teste de estresse<sup>144</sup> bem definido para a constatação de até onde se deve levar os subsídios às empresas nacionais. Contudo, escolher prioridades é fundamental. Governo e sistema financeiro devem focar nas empresas mais vulneráveis perante a crise de saúde, com o objetivo de manter as que tenham viabilidade a longo prazo. Devem viabilizar programas de crédito às micros, pequenas e médias empresas com subsídios.

Em matéria de licitações e contratos, micro, pequenas e médias empresas, já existe legislação (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006) que dá tratamento diferenciado a esses tipos de empresas.

Nesse sentido, e diante do quadro da pandemia, situação considerada anormal na economia, entende-se viável que os Legisladores do Estado Brasileiro, diante de possíveis novas normativas licitatórias, atentem-se ainda mais para as micro, pequenas e médias empresas, ampliando os incentivos e criando mais tratamentos diferenciados durante o período pandêmico, como forma de fomento às empresas nacionais e de pequeno potencial, e ainda para que a grande maioria dos recursos oriundo dos cofres públicos não cruzem as fronteiras do Estado Brasileiro.

### **3.3 Aplicabilidade da Dispensa Emergencial em caso concreto**

Esta parte do trabalho visa identificar qual lei foi utilizada pelo administrador para a justificativa da contratação emergencial via dispensa de licitação. A presente

---

<sup>143</sup> CARVALHOSA, 2020, p. 48-49.

<sup>144</sup> Os testes de estresse são uma ferramenta amplamente utilizada para a gestão de risco das instituições financeiras. Os bancos centrais e os bancos individuais realizam esses testes para determinar as potenciais fontes de risco que podem encontrar em cenários de mudança severa nas condições macroeconômicas e avaliar a sua capacidade de resistência a tais eventos. Ao testarem a si mesmos ou o sistema financeiro como um todo além da capacidade operacional normal, as vulnerabilidades podem ser quantificadas e a estabilidade do sistema ou da entidade em questão pode ser estudada e obtida com mais facilidade (TABAK, 2012, p. 4).

demonstração tem o objetivo de observar a legislação ora utilizada, no intuito de solucionar a dúvida se a edição da Lei nº 13.979 de 2020 realmente era necessária para o advento do COVID-19, diante das nossas legislações licitatórias já vigentes.

Nesse intuito, foram destacadas duas contratações emergenciais do Complexo de Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná (CHC-UFPR). As referidas contratações têm como finalidade a obtenção do medicamento MIDAZOLAM<sup>145</sup> injetável para a sedação de pacientes em unidades de terapia intensiva, tratando-se de medicamento utilizado para intubação de pacientes com o vírus COVID-19.

A primeira contratação analisada foi realizada em data de 16 de julho de 2020, através da dispensa nº 30/2020, com o Termo – SEI nº 30/2020/UL/SA/DAF/GA/CHC-UFPR-EBSERH<sup>146</sup>, tendo como objeto a aquisição de medicamentos para enfrentamento de emergência do coronavírus COVID-19, em caráter emergencial. O Midazolam está entre os medicamentos listados.

Nesse caso, o administrador, para que a despesa fosse efetivada por Dispensa de Licitação de forma emergencial, justificou a aquisição com fulcro no art. 4º da Lei nº 13.979/2020. É possível verificar que, nesse caso, o agente público valeu-se da Lei de enfrentamento ao COVID-19 para a devida contratação.

A segunda dispensa realizada pela mesma administração federal foi contratada no dia 14 de abril de 2021, através da dispensa nº 53/2021, com o Termo-SEI nº 53/2021/UL/SA/DAF/GA/CHC-UFPR-EBSERH<sup>147</sup>, tendo como objeto a aquisição do medicamento Midazolam, necessário para o atendimento dos pacientes internados no CHC-UFPR com COVID-19.

Ainda para um melhor estudo, destacamos mais duas contratações do Hospital Universitário Dr. Miguel Riet Corrêa Jr., da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, sendo ambas as compras, uma do ano de 2020 e outra relativa ao ano de 2021, relativas ao mesmo medicamento, o Midazolam.

A primeira contratação emergencial destacada da FURG foi o processo para aquisição de medicamentos para enfrentamento do COVID-19, entre eles o

---

<sup>145</sup> É um medicamento da classe dos benzodiazepínicos de curta duração para induzir o sono em pacientes adultos, pediátricos, incluindo recém-nascidos, sendo utilizado exclusivamente em ambiente hospitalar como sedativo antes e durante procedimentos diagnósticos ou terapêuticos com ou sem anestesia local, como pré-medicação antes da indução da anestesia para procedimentos cirúrgicos em adultos e como sedativo em pessoas internadas em unidades de terapia intensiva. (CRISTÁLIA, S.A).

<sup>146</sup> UFPR, 2020a.

<sup>147</sup> UFPR, 2020b.

Midazolam, através do Processo nº 23764.008046/2020-92 – Dispensa nº 014/2020, de 16 de julho de 2020.<sup>148</sup> O fundamento utilizado pelo administrador público foi o art. 4º da Lei nº 13.979/2020, para a referida aquisição de emergência do medicamento.

Já a segunda contratação emergencial destacada da FURG foi também o processo de aquisição de medicamentos, inclusive o Midazolam, para enfrentamento do COVID-19, através do Processo nº 23764.002568/2021-61, Dispensa nº 003/2021 – Edital nº 015/2021, de 19 de março de 2021<sup>149</sup>. O fundamento dessa segunda contratação por parte do agente público foi o art. 29, inciso XV da Lei nº 13.303/16, diante do término da vigência da Lei de enfrentamento ao COVID-19.

Ambos os Hospitais Universitários, tanto da UFPR como da FURG, acima descritos, são filiais da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH.

O agente público, ao embasar sua justificativa na Lei de enfrentamento ao COVID-19, estava excluindo ou mitigando riscos, sem deixar de considerar alguns poucos pontos de controle no procedimento.

Além disso, é importante esclarecer que a Lei nº 13.979/2020 vigorou pelo prazo estabelecido no Decreto Legislativo nº 6 de 2020<sup>150</sup>. O termo final da Lei de enfrentamento ao COVID-19 se deu no dia 31 de dezembro de 2020, data essa em que cessou a situação de calamidade pública estabelecida no Decreto Legislativo.

A Lei nº 13.979/2020 foi concebida para uma situação excepcional, e votada em tempo recorde. Ela trouxe disposições legais necessárias ao enfrentamento da pandemia que não existiam anteriormente no ordenamento jurídico brasileiro. O término da vigência da referida lei resultou no desaparecimento de tais possibilidades legais excepcionais.

Até o mês de abril de 2021, não houve a prorrogação da situação de calamidade, ou, até mesmo, a aprovação de nova lei ou edição de medida provisória que possibilitasse a continuação de diploma normativo mais flexível para as contratações emergenciais em decorrência do Coronavírus.

---

<sup>148</sup> DISPENSAS, 2020.

<sup>149</sup> DISPENSAS, 2020.

<sup>150</sup> O decreto legislativo em seu artigo primeiro definiu que o estado de calamidade teria efeito até dia 31 de dezembro de 2020. “Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.”

Cumpra esclarecer que o despacho exarado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, nos autos de ADI 6.625, somente manteve em vigor os arts. 3º a 3º-J, seus incisos e parágrafos da Lei nº 13.979/2020. Esse artigo mantido em vigor somente trata de medidas sanitárias, e não de contratações públicas para o enfrentamento ao COVID-19.

Porém, como se sabe, os efeitos da Pandemia do COVID-19, a qual foi fator determinante para a decretação de Calamidade Pública, ainda são destruidores, pois, de 27 de março de 2021 até a data de 14 de junho de 2021, o Brasil registra 17.452.612 casos acumulados e o total de 488.228 óbitos totais registrados (acumulados)<sup>151</sup>.

Em vista da situação desencadeada pelo termo final da Lei nº 13.979/2020, o administrador público tem uma árdua tarefa de enfrentamento aos efeitos causados pela Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, sem a excepcionalidade dessa norma e ainda tendo que se livrar das amarras burocráticas que subsistem perante a legislação normativa de licitações e contratos.

O regime excepcional trazido pela Lei nº 13.979/2020 fez com que as contratações diretas ganhassem celeridades com vistas a permitir o rápido enfrentamento da situação de calamidade instaurada não só em nosso país, como também no mundo inteiro.<sup>152</sup> Isso porque houve a simplificação de procedimentos (postergação da etapa de gerenciamento de risco, possibilidade de utilização de termo de referência e projetos básicos simplificados), bem como a dispensa de determinadas burocracias (por exemplo, a presunção de circunstâncias caracterizadoras da emergência, necessidade de pronto atendimento, existência de risco e de limitação às parcelas necessárias ao atendimento da situação de emergência), fazendo com que as contratações fossem feitas de forma ágil e tempestiva.<sup>153</sup>

As primeiras contratações demonstradas anteriormente, tanto da UFPR como da FURG, foram realizadas no ano de 2020, e o administrador justificou suas aquisições de emergência através do disposto na Lei nº 13.979/2020, tendo em vista

---

<sup>151</sup> Os dados se referem ao dia 14 de junho de 2021 e foram extraídos do portal do Ministério da Saúde, por meio do sítio eletrônico <<https://qsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19/html/covid-19.html.html>>, acesso em: 15 jun. 2021.

<sup>152</sup> LIMA, 2020, p.33-36.

<sup>153</sup> LIMA, 2020, p.33-36.

o procedimento ter maior simplificação, pois essa legislação visa reduzir a fase interna do processo de contratação emergencial.

Em relação às segundas contratações também demonstradas, UFPR e FURG, ambas foram realizadas no ano de 2021. Nesse caso, com o término da vigência da Lei nº 13.979/2020, o administrador público se viu obrigado a realizar a dispensa e justificá-la com base no artigo 29, inciso XV da Lei nº 13.303/16, por se tratar de medicamento para sedação em Unidades de Terapia Intensiva e manutenção da intubação dos pacientes com COVID-19.

É claro que o fato de a Lei nº 13.979/2020 ter perdido a sua vigência não retirou do gestor público a possibilidade de, diante das peculiaridades do caso concreto e atento às exigências legais, notadamente as estipuladas nos casos da legislação em vigor, efetivar uma contratação direta, por dispensa de licitação, com a finalidade de atender ao interesse público inerente ao combate dos efeitos causados pela pandemia de COVID-19. A Lei nº 13.979/2020 não revogou ou suspendeu os efeitos do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93 ou o art. 29, inciso XV da Lei nº 13.303/16, mas, sim, excepcionou aquelas compras emergenciais que possuem o fim específico de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, permanecendo todas as eventuais situações de emergência e de calamidade que vierem a surgir no âmbito da administração vinculados às regras e condições impostas pela Lei nº 8.666/93 ou 13.303/16.

Como consequência, o administrador público deve se atentar para os requisitos prévios determinados tanto pela Lei nº 8.666/93, como pela Lei nº 13.303/16, para a contratação emergencial através da dispensa de licitação. Tais requisitos tinham flexibilidade perante a Lei de enfrentamento ao COVID-19.

Desde o começo do ano de 2021 até o final do mês de abril, não existia qualquer ato normativo ou legislação específica para o enfrentamento do COVID-19 exarado por parte do Poder Público. Sendo assim, o agente público deve se atentar à legislação licitatória já existente para a contratação direta em enfrentamento à Pandemia de COVID-19.

Em 03 de maio de 2021, o Presidente da República, por solicitação do Ministério da Economia e da Saúde<sup>154</sup>, editou a Medida Provisória (MPv) nº 1047 de

---

<sup>154</sup> A motivação das autoridades na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00082/2021 ME MS, de 13 de abril de 2021, foi no sentido que "a proposição visa a reestabelecer medidas

03 de maio de 2021, a qual visa medidas excepcionais para aquisição de bens e a contratação de serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da covid-19. A exposição de motivos interministeriais (EMI) ainda ressalta:

[...] necessidade e urgência para acolhimento de tal proposição, haja vista a inevitabilidade de se restabelecerem as regras pretéritas já exauridas, visando garantir que bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento dessa situação estejam disponíveis no local e hora certos, para manutenção das atividades indispensáveis ao atendimento das necessidades da população no combate à pandemia, de forma diligente e racionalizada, mediante a congregação de iniciativas, uma vez que os gestores públicos estão sem norteador regulatório diferenciado para a realização de ações/ programas voltados para o enfrentamento da pandemia do coronavírus.<sup>155</sup>

A matéria da referida MPv foi enviada à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 185, de 2021, de 3 de maio de 2021, oriunda do Poder Executivo, tendo sido publicada no Diário Oficial da União – OU, no dia 4 de maio de 2021, momento a partir do qual a medida entrou em vigor com força de lei.

A moção exsurge após o esgotamento da Lei nº 13.979/2020 e tem como objetivo reestabelecer regras mais flexíveis, que manejem um processo de aquisição e contratação que atendam em tempo hábil as necessidades da população, sem afastar o adequado processo administrativo.

A edição dessa nova MPv é uma medida de retomar as práticas mais exitosas da Lei nº 13.979 de 2020 e que foram implementadas durante o ano de 2020, tendo o condão de promover o combate à situação de emergência em saúde, com o correspondente potencial de refazimento econômico.

---

excepcionais e urgentes voltadas às contratações públicas para atendimento célere e racionalizado, mediante a congregação de iniciativas – primando pela economia processual – no enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), tendo em vista que a legislação vigente de contratações públicas traz um custo processual e um interregno inerente às aquisições e contratações, que dificulta o provimento tempestivo de insumos para abastecer hospitais e atender a população do Brasil de forma urgente.”

<sup>155</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 00082/2021 Ministério da Economia e Ministério da Saúde, de 13 de abril de 2021, assinado eletronicamente por Paulo Roberto Nunes Guedes e Marcelo Antônio Cartaxo Queiroga Lopes. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node014qhbz06k47gwqmj0ghi49mo020699684.node0?codteor=2006659&filename=Tramitacao-MPV+1047/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node014qhbz06k47gwqmj0ghi49mo020699684.node0?codteor=2006659&filename=Tramitacao-MPV+1047/2021). Acesso em: 16 maio 2021.

## CONCLUSÃO

Por vezes, a satisfação do interesse público exige uma resposta rápida da Administração Pública, sendo descabida ou inconveniente a promoção da licitação, que é um procedimento burocrático e, por vezes, moroso. Assim, nesses casos, a Administração Pública deve realizar a contratação direta.

O surgimento do novo coronavírus, COVID-19, trouxe inúmeros impactos na sociedade, inclusive no Direito. No âmbito do Direito Administrativo, o legislador entendeu que os instrumentos já existentes para a efetivação de compras emergenciais não eram suficientes, editando a Lei nº 13.979/2020, a qual introduziu um regime jurídico diferenciado de compras emergenciais para o enfrentamento da pandemia.

O regime jurídico de compras da Lei nº 13.979/2020 foi caracterizado pela finalidade única de enfrentar a COVID-19. Portanto, se entende que as situações que são indiretamente afetadas pela crise têm de ser avaliadas caso a caso pelo administrador para utilizar o presente regime de compras. No mais, aos dispositivos inseridos nessa lei introduziu-se diversos mecanismos que facilitaram a aquisição de bens e serviços.

Por mais que várias medidas da Lei nº 13.979/2020 sejam essenciais e úteis para o enfrentamento dessa crise, sempre há a necessidade de cautela por parte do administrador público, sob pena de gerar um enorme passivo ao erário e de promover contratação de bens que não estejam relacionados ao combate à pandemia.

Não se nega que o surto de COVID-19 acaba por dificultar a instauração de processo licitatório como um todo, mas, sem embargo, as contratações emergenciais devem atender, ainda, ao que está disposto pela Lei Geral de Licitações. A Lei 2020, ao contrário, torna vigente um regime facilitado com fins à contratação de objetos diretamente relacionados ao combate do surto.

Nota-se que o regramento específico conferido pela Lei nº 13.979/2020 não tem aplicação ampla, assessorando a exegese da Lei Geral de Licitações. Sua incidência tem alvo determinado e se dispõe a prever a contratação facilitada para combater o surto presente. Em outras palavras, não se deve acreditar que as regras da Lei nº 13.979/2020 sejam aplicáveis para todas as contratações da Administração

Pública a partir do momento que a situação fática se tornou dificultosa por causa do atual contexto sanitário.

A pandemia que ainda atinge o Brasil impõe desafios diários à Administração Pública, que, por meio de seus gestores, tem o dever de executar atos dirigidos à proteção da saúde pública, ainda que em um cenário permeado de incertezas de toda ordem. Nesse sentido, Marçal Justen Filho<sup>156</sup> concluiu: “O combate à pandemia exige providências imediatas e urgentes por parte da Administração, com a observância das formalidades e requisitos de planejamento que sejam compatíveis com as circunstâncias”.

Atendendo aos ditamos da proporcionalidade, foram definidas novas conformações legislativas ao exercício da atividade administrativa com vistas a permitir o adequado enfrentamento da crise instaurada, inclusive mediante a criação de uma hipótese mais flexível de contratação direta, em conformidade com as disposições constantes na Lei nº 13.979/2020 e atualmente com a MPv nº 1047.

Em decorrência do cenário vivenciado, é necessário que o administrador público avalie adequadamente as informações existentes e a seu dispor acerca da realidade fática que se pretende modificar e tome as medidas cabíveis com agilidade e com a máxima precisão possível.

Sem dúvida alguma, um dos importantes instrumentos trazidos pela Lei nº 13.979/2020 diante das necessidades decorrentes do enfrentamento do COVID-19 consiste na dispensa específica de licitação, autorizada pelo art. 4º da referida lei. A cogitação que o presente estudo se impõe é a relevância da dispensa emergencial específica prevista na Lei nº 13.979/2020, em virtude da existência da cláusula de dispensa de licitação prevista no artigo 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/93 e suas legislações correlacionadas, como o art. 29, inc XV, da Lei nº 13.303/16, os quais autorizam genericamente a contratação direta nos casos de emergência e de calamidade pública.

Aqui, o importante é perceber que não apenas os requisitos exigidos para a dispensa do procedimento competitivo parecem ser mais flexíveis sob a égide da Lei nº 13.979/2020, como o seu regime jurídico aparenta-se mais ajustado à celeridade necessária às tomadas de decisão.

---

<sup>156</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p.11.

Em casos emergenciais, revela-se possível, em tese, a adoção de medidas excepcionais, de forma proporcional e justificada, como forma de garantir a saúde pública. Parafraseando Hipócrates, considerado o pai da medicina, “*para os males extremos, só são eficazes os remédios intensos*”.

De fato, as primeiras notas distintivas a serem feitas entre as dispensa emergenciais de caráter geral e a dispensa emergencial em enfrentamento ao coronavírus autorizada pela Lei nº 13.979/2020 dizem respeito ao seu fundamento de validade e objeto. Enquanto as de caráter geral têm cabimento amplo em casos de emergência e de calamidade pública, não sofrem limitação quanto à natureza de seu objeto, as dispensas emergenciais decorrente do enfrentamento do COVID-19 devem ter correspondência perfeita com a finalidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus e se destinam somente à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e ainda insumos.

Outro aspecto importante concernente ao seu regime jurídico consiste no fato de que a lei estabeleceu certas presunções em favor das contratações diretas amparadas na Lei nº 13.979/2020, que inexistem sob a sistemática da Lei nº 8.666/93 e suas correlacionadas. Nesse diapasão, presumem-se caracterizadas a situação de emergência, a necessidade de pronto atendimento dessa mesma situação, a existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e à limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Outro ponto que também chama a atenção é que nas dispensas emergenciais decorrentes do enfrentamento do coronavírus, conforme disposto na Lei nº 13.979/2020, é admitida a contratação de fornecedores que estejam com a inidoneidade declarada ou com os direitos de participar de licitação e contratar com o Poder Público suspensos, muito embora limitadamente às hipóteses em que houver um único fornecedor do bem ou serviço a ser contratado.

Além do mais, percebe-se que a Lei nº 13.979/2020 afastou a exigência de elaboração de estudos preliminares para contratação de bens e serviços comuns, assim como permitiu a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificados para aquisição de bens, serviços e insumos que se mostrem necessários, desde que atendidos alguns requisitos mínimos.

Já em relação aos preços da futura contratação, o regime instituído considera suficiente que a sua estimativa se dê a partir de, no mínimo, um dos parâmetros descritos no inciso IV, do §1º, do artigo 4º-E<sup>157</sup>.

Ainda, admitiu que, havendo oscilações geradas por variação de preços, o Poder Público venha a celebrar concertos por valores superiores aos preços estimados, desde que conste a devida justificativa dos autos administrativos.

Deste modo, em linhas gerais, verifica-se que a Lei nº 13.979/2020 entendeu por bem estabelecer uma hipótese de contratação direta com importantes particularidades. Portanto, a Lei inseriu em nosso ordenamento jurídico, durante o ano de 2020, para o enfrentamento do COVID-19, uma cláusula de dispensa emergencial de licitação, porquanto os requisitos e o regime jurídico da contratação desbordam substancialmente aqueles pertinentes à dispensa emergencial comum, regida pela Lei nº 8.666/1993.

Faz-se também necessário um repensar pelos administradores públicos quanto ao modo de agir no sentido de envidar mais esforços para atendimento dos princípios jurídicos caros à boa e eficiente administração pública, como os da motivação e do planejamento, abolindo, por exemplo, as reiteradas apresentações de justificativas insuficientes ou meramente protocolares, como também as não raras contratações por dispensa de licitação em emergências fictas, resultantes não de uma real situação de urgência, mas da desídia ou da falta de planejamento administrativo dando azo, com frequência, a sobrepreços oportunistas e a alguns efeitos tão nefastos quanto aqueles causados pelo vírus.

Diante de todo o cenário, é imperioso que o gestor público avalie adequadamente as informações existentes e a seu dispor acerca da realidade fática e sempre tome as medidas cabíveis com agilidade e com a máxima precisão possível.

Numa perspectiva geral, diante da hipótese de dispensa do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020 e de todas as suas condicionantes, importa que a percepção de que a contratação direta é exceção e que deve ser interpretada de modo restritivo, não autoriza radicalismos e interpretações cegas que inviabilizem ou que criem

---

<sup>157</sup> ARTIGO 4º-E, §1º, inciso VI, da Lei nº 13.979/2020: “O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà (...): VI – estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores (...)”.

obstáculos inadequados à sua aplicação. A interpretação literal não é o único caminho, devendo-se aplicar, conjuntamente, as chamadas interpretações sistêmicas e teleológicas. A interpretação sistêmica propugna que os enunciados normativos não devem ser interpretados de forma isolada, porém contextualizados com os demais enunciados normativos que compõem o ordenamento jurídico, especialmente com os seus princípios jurídicos. A interpretação teleológica desafia o intérprete a compreender e a mirar a razão de ser da norma jurídica, dando-se um sentido instrumental ao direito, de modo que ele não se aparte de suas finalidades.<sup>158</sup>

Diante da peculiaridade que a Lei nº 13.979/2020 foi instituída, a própria AGU<sup>159</sup> recomenda que todos os atos praticados com base nessa nova legislação sejam interpretados de modo diferente da interpretação dada às normas em situação de normalidade, conforme seu parecer:

Nesse ponto, vale especificar uma situação específica. 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, 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 assemelha 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.

Ainda no mesmo sentido, Rafael Wallbach Schwind expõe:<sup>160</sup>

Ressalte-se novamente que os dispositivos não têm o condão de excluir competências dos órgãos de controle. Os órgãos de controle devem continuar realizando o seu ofício normalmente. No entanto, é necessário que os órgãos de controle tenham consciência de que certas determinações podem sim colocar em risco a continuidade de serviços públicos e atividades essenciais e, na medida do possível, devem levar em conta o contexto atual, que é evidentemente excepcional.

Sendo assim, o legado dessa pandemia e das inovações legislativas editadas para seu enfrentamento, apesar de seu caráter temporário, poderá servir de mola

---

<sup>158</sup> NIEBUHR, 2020, p. 40.

<sup>159</sup> Parecer nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU. NUP: 00688.000716/2019-43, de 26 de mar. 2020.

<sup>160</sup> JUSTEN FILHO, 2020, p. 105.

propulsora para que ocorram importantes mudanças na seara das contratações públicas do regime tradicional, não somente quanto ao advento da nova legislação e da atuação dos órgãos de controle, como também da atuação dos administradores públicos que agem em nome da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ABRITA, Mateus Boldrine. et al. Covid-19 – impactos da pandemia na economia brasileira. Estudos Reunidos, Livro 90. Jundiaí: Paco e Littera, 2021.

AGU. Consultoria-Geral da União. Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos. CNMLC/DECOR/CGU. Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU. NUP: 0688.000716/2019-43

ALAGOAS. Decreto nº 69501, de 13 de março de 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/al/decreto-n-69501-2020-alagoas-dispoe-sobre-as-medidas-para-enfrentamento-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-decorrente-do-covid-19-coronavirus-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 maio 2021.

AMAPÁ. Decreto Nº 1375 de 17/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391016>. Acesso em: 15 maio 2021

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Licitação nas empresas estatais. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

\_\_\_\_\_. Ato Administrativo; Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. Licitação e Contrato Administrativo. Estudo Pareceres e Comentários, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

AMAZONAS, 2020. Decreto nº 42061 de 16/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391375>. Acesso em: 15 maio 2021.

AURÉLIO DIGITAL. 5 ed. do Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, 2010.

BAHIA. Decreto Nº 19.529 De 16 De Março De 2020. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-19529-de-16-de-marco-de-2020>. Acesso em: 15 maio 2021.

BARIFOUSE, Rafael. Por que o H1N1 não parou economias como a pandemia de coronavírus? BBC News Brasil. Publicado em: 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52078906>. Acesso em: 20 out. 2020.

BARROS, Alexandre. Indústria cai 18,8% com pandemia em abril e tem pior resultado em 18 anos. Publicado em 03 jun. 2020. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27854-industria-cai-18-8-com-pandemia-em-abril-e-tem-pior-resultado-em-18-anos>. Acesso em: 05 ago. 2020.

BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem Licitação. Ed. Almedina: 2016.

BRAGAGNOLI, Renila. Ponderações sobre a utilização da Lei nº 13.979/2020 pelas empresas estatais. Ronny Charles. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/ponderacoes-sobre-a-utilizacao-da-lei-no-13-979-2020-pelas-empresas-estatais/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 917/MS, Rel. Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4727707>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADIn nº 927-3/RS, Pleno, Relator Min Carlos Velloso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>. Acesso em: 15 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 942412-SP. Recurso Especial nº 2006/0152916-1. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200601529161&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 19 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 407, de 16 de março de 2020. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaotribut.nsf/7c7b6a9347c50f55032569140065ebbf/fa323b82aa0600ae0425852e003fb9d5?OpenDocument>. Acesso em: 15 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 19 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.257 de 04 de agosto de 2010. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm). Acesso em: 20 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 18 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 29 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 07 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.469 de 10 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9469.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm). Acesso em: 17 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1047 de 03 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.047-de-3-de-maio-de-2021-317620354>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 494 de 02 de julho de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Mpv/494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Mpv/494.htm). Acesso em: 17 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm). Acesso em: 29 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia/ Ministério da Saúde - Exposição de Motivos Interministerial nº 00082/2021 ME MS, de 13 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde/ Advocacia Geral da União - Exposição de Motivos Interministerial nº 19/2020 MS AGU CC/PR CGU. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv926>. Acesso em: 29 set. 2020.

\_\_\_\_\_. TCU. Accountability. Governança Pública. Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/accountability>. Acesso em: 05 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. TCU. Acórdão 4.458/2011, 2a Cam., rel. Min. Aroldo Cedraz. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A4458%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A4458%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 15 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. TCU. Acórdão 8.356/2010, 1a Cam, rel. Min. Augusto Nardes. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A8356%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A8356%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 13 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. TCU. Acórdão nº 1901/2009, Relator: Min. Augusto Sherman Calvacanti. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A1901%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1901%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 15 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/ Tribunal de Contas de União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 23/2020 de 04 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236343>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CARVALHOSA, Modesto. et al. Impactos Jurídicos e econômicos da COVID-19. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CEARÁ. Decreto Nº 33510 DE 16/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390721>. Acesso em: 15 maio 2021.

CHARLES, Ronny. Lei de licitações públicas comentadas, 6 ed., Salvador: Juspodivm, 2014.

CONTI, Thomas. Crise tripla da covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia. São Paulo. Versão 1.1. Publicado em 06 abr. 2020. Disponível em: <http://thomasvconti.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Conti-Thomas-V.-2020-04-06.-Crise-Tripla-do-Covid-19-olhar-econômico-sobre-as-pol%C3%ADticas-públicas-de-combate-à-pandemia.-Texto-para-discussão.-Versão-1.1.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

CORONAVÍRUS: EUA são acusados de 'pirataria' e 'desvio' de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil. BBC News Brasil. Publicado em 04 abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>. Acesso em: 15 fev. 2021.

COVID-19 NO BRASIL. Disponível em: [https://qsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://qsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em: 15 jun. 2021.

CRISTÁLIA. Dormire. Disponível em: [https://www.cristalia.com.br/arquivos\\_medicamentos/334/Bula\\_Dormire\\_Sol.Inj\\_Pac\\_R\\_0143\\_3.pdf](https://www.cristalia.com.br/arquivos_medicamentos/334/Bula_Dormire_Sol.Inj_Pac_R_0143_3.pdf). Acesso em: 16 maio 2021.

DAL POZZO, Augusto Neves. et al. As implicações da COVID-19 no Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil, v. 2. 8 ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

DISPENSAS. Publicado em 05 out. 2020. Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/hu-furg/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/dispensas>. Acesso em: 15 maio 2021.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4593 - r, de 13 de março de 2020. Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Legislacao/DECRETO%20N%204593%20-%20R,%20DE%2013%20DE%20MARÇO%20DE%202020.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação, 10 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERRAZ, Renan. Coronavírus: acesso à informação em tempos de pandemia. 2021. Disponível em: <https://www.juscatarina.com.br/2020/03/30/coronavirus-acesso-a-informacao-em-tempos-de-pandemia-por-renan-fontana-ferraz/>. Acesso em: 01 fev. 2021.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. Dispensa e Inexigibilidade de licitação. São Paulo: Malheiros, 1994.

FONSECA, Igor Ferraz. Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal: relatório da pesquisa. Brasília: Ipea, 2013, p. 53.

FRANCO, Gustavo. Lições Amargas: Uma História Provisória da Atualidade. Rio de Janeiro: História Real, 2021.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOIÁS. Decreto nº 9.633, de 13 de março de 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/go/decreto-n-9633-2020-goias-dispoe-sobre-a-decretacao-de-situacao-de-emergencia-na-saude-publica-do-estado-de-goias-em-razao-da-disseminacao-do-novo-coronavirus-2019-ncov>. Acesso em: 15 maio 2021.

GRAU, Eros Roberto. Licitação e contrato administrativo. Estudos sobre a interpretação da lei. São Paulo: Malheiros, 1995.

INSTITUCIONAL. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Publicado em 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 16 abr. 2021.

JORDÀ, Óscar. Longer-Run Economic Consequences of Pandemics. Junho 2020. Disponível em: [www.frbsf.org/economic-research/files/wp2020-09.pdf](http://www.frbsf.org/economic-research/files/wp2020-09.pdf). Acesso em: 20 Julho 21.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista De Direito Administrativo*, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650>. Acesso em: 19 maio 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

\_\_\_\_\_. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. RT, 2019

JUSTEN FILHO, Marçal. et al. A COVID-19 e o Direito Brasileiro. Ed. Kindle, 2020.

LIMA, Edcarlos Alves. Contratações públicas necessárias ao enfrentamento da COVID-19: O que fazer após o término da vigência da Lei nº 13.979/2020? Associação Nacional dos Procuradores Municipais. 2021. Disponível em: <https://anpm.com.br/voz-do-associado/contratacoes-publicas-necessarias-ao->

enfrentamento-da-covid-19-o-que-fazer-apos-o-termino-da-vigencia-da-lei-n-13-979-2020. Acesso em: 20 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Contratações públicas para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). Solução em Licitações e Contratos. SLC, n. 25, a. 3., 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-01/opiniao-contratacoes-publicas-situacao-emergencia>. Acesso em: 20 maio 2021.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto et al., Direito e Interpretação - Racionalidade e Interpretações. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACIEL, Felipe Guatimosin. O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas. ENAP, Porto Alegre, 2005.

MARANHÃO. Decreto nº 35.660, de 16 de março de 2020. Disponível em: <https://www.saude.ma.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-N-35660.16032020-COVID.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

MARIZ, Renata; SOUZA, André de; PRAZERES, Leandro; MAIA, Gustavo. Compra em massa dos EUA à China cancela contratos de importação de equipamentos médicos no Brasil, diz Mandetta. O Globo. Publicado em 01 abr. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus-servico/compra-em-massa-dos-eua-china-cancela-contratos-de-importacao-de-equipamentos-medicos-no-brasil-diz-mandetta-24344790>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MARTINES JÚNIOR, Eduardo. et al. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. São Paulo: Verbatim, 2009.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto Nº 15391 de 16/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391004>. Acesso em: 15 maio 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MICHAELIS. Dicionário Escolar Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2008.

MINAS GERAIS. DECRETO NE Nº 113, DE 12 DE MARÇO DE 2020. Jornal Minas Gerais. Disponível em: [https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias\\_e\\_eventos/000\\_2020/coronavirus-legislacoes/Decreto\\_113-de-12.03.2020-declara-Situacao-de-Emergencia.pdf](https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/coronavirus-legislacoes/Decreto_113-de-12.03.2020-declara-Situacao-de-Emergencia.pdf). Acesso em: 15 maio 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. et al. Licitação pública. São Paulo: Malheiros, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitações e contratos das estatais. Belo Horizonte: FORUM, 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Regime Emergencial de Contratação Pública para o Enfrentamento à Pandemia de COVID-19. Belo Horizonte: FORUM, 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. et al. Licitações e Contratos Administrativos. 2 ed. São Paulo: RT, 2019.

PARAÍBA. Decreto nº 40.652 de 19 de outubro de 2020. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doi/janeiro/outubro/diario-oficial-20-10-2020-1.pdf/>. Acesso em: 15 maio 2021.

PARANÁ. Decreto 4230 - 16 de março de 2020. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=232854&indice=1&totalRegistros=12&dt=21.2.2020.18.10.40.695>. Acesso em: 15 maio 2021.

PÉRCIO, Gabriela Verona. Lei 8.666: entrave para as contratações brasileiras? Revista Jurídica Consulex, a. XVII, n. 393, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Et al. Comentários à Lei das empresas estatais lei nº 13.303/16, 2 ed. Belo Horizonte: FORUM, 2020.

PERNAMBUCO. Decreto Nº 48809 de 14/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390762>. Acesso em 15 maio 2021.

REIS, Luciano Elias; ALCÂNTARA, Marcus Vinícius Reis. Contratação Pública Extraordinária no período de coronavírus.

RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 46966 DE 11/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390644>. Acesso em: 15 maio 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Nº 29513 DE 13/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390673>. Acesso em: 15 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 55882 de 15/05/2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=414385>. Acesso em: 15 maio 2021.

RONDÔNIA. Decreto Nº 24887 de 20/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391697>. Acesso em: 15 maio 2021.

RORAIMA. Decreto Nº 28635-E de 22/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391415>. Acesso em: 15 maio 2021.

ROSILHO, André. Licitação no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nota Técnica SDG nº155. Orientações à Fiscalização – Crise Coronavírus – Covid 19. 24 abr. 2020.

Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/orientacoes-fiscalizacao-crise-coronavirus-covid-19>. Acesso em: 16 maio 2020.

SERGIPE. Decreto Nº 40567 de 24/03/2020 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391536>. Acesso em: 15 maio 2021.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo Contratual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. Licitações e Contratos Administrativos: em tópicos. 5. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.

TABAK, Benjamim. et al. Teste de Estresse para risco de liquidez: o caso do sistema bancário brasileiro. Banco Central do Brasil, 2012.

TINOCO, G. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. In: SALTO, F; PELLEGRINI, J. A. (orgs.). Contas Públicas, São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

TOCANTINS. Decreto Nº 6072 de 21/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391289>. Acesso em: 15 maio 2021.

TOLLISON, Robert D. The economic theory of rent seeking. Public Choice, 152, 2012. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-011-9852-5>. Acesso em: 15 maio 2021.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. Contratando sem licitação: comentários teóricos e práticos. 3. ed., Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

UFPR. Complexo Do Hospital De Clínicas Da Universidade Federal Do Paraná. Termo - SEI nº 30/2020/UL/SA/DAF/GA/CHC-UFPR-EBSERH. 2020a. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/chc-ufpr/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/dispensas/2020/copy2\\_of\\_SEI\\_SEDE7861495TermoSEI.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/chc-ufpr/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/dispensas/2020/copy2_of_SEI_SEDE7861495TermoSEI.pdf). Acesso em: 16 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Complexo Do Hospital De Clínicas Da Universidade Federal Do Paraná. Termo - SEI nº 53/2021/UL/SA/DAF/GA/CHC-UFPR-EBSERH. 2020b. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/chc-ufpr/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/dispensas/2021/copy2\\_of\\_SEI\\_SEDE12973680TermoSEI.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/chc-ufpr/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/dispensas/2021/copy2_of_SEI_SEDE12973680TermoSEI.pdf). Acesso em: 16 maio 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 mar. 2020. World Health Organization [site]. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 05 ago. 2020.