

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000003003442

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 415/2020 - GAB

EMENTA: MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO *CORONAVÍRUS* - COVID 19. APLICABILIDADE DA LEI Nº 13.979/2020, ALTERADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. REGRA GERAL DE LICITAÇÃO. NOVA HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. HIPÓTESES DE REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.080/90. MEDIDAS COMPLEMENTARES. DECRETO ESTADUAL Nº 9.633/2020.

1. É de domínio público que, desde o fim ano passado, o mundo vive em estado de alerta com a rápida disseminação do novo *coronavírus* e suas consequências desastrosas à saúde das pessoas.

2. Sobre o contexto vigente foi editada a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo *coronavírus* responsável pelo surto de 2019, criando, nos termos de seus artigos, nova hipótese de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde.

3. Os cientistas alertam que este vírus é de fácil proliferação, causando, por conseguinte, rápido crescimento do número de infectados, dentre os quais, uma parte considerável tem o agravamento do quadro, necessitando, portanto, de internação hospitalar em ambiente isolado para evitar a contaminação de outros pacientes.

4. Diante das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública dos entes federados foi editada a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, alterando a Lei Federal nº

13.979/2020, a fim de viabilizar as contratações necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo *coronavírus*.

5. A Constituição Federal estabelece no art. 62 que, “*em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, **com força de lei***”, com eficácia pelo prazo 60 (sessenta) dias, desde a edição. Não se olvide, que a competência legislativa para editar regras gerais sobre licitações e contratações da Administração Pública é da União, consoante prescreve o art. 22, inciso XXI, da Carta Magna.

6. Frente a esse cenário, as mudanças introduzidas pela Medida Provisória nº 926/2020 são de natureza cogente e devem, em decorrência do princípio da legalidade, servir como fundamento jurídico para as contratações voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo *coronavírus* responsável pelo surto de 2019.

7. Várias inovações foram introduzidas pela referida Medida Provisória, a serem adotadas pela Administração Pública para agilizar os procedimentos voltados à tutela do direito à saúde, que possui expressão constitucional (vide arts. 6º e 196[1]). Ressalto que tendo em mira o bem a ser tutelado pela medida, a referência ao verbo poder no *caput* do art. 1º da Lei Federal nº 13.979/2020 figura como uma autorização, e não numa escolha do gestor público.

8. Desse modo, pertinente destacar os pontos inovadores conferidos pelo novel normativo acima mencionado. Dispõe o art. 4º:

*"Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do *coronavírus* de que trata esta Lei. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)"*

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

9. Essa nova hipótese de dispensa de licitação está vinculada a situação descrita no dispositivo acima transcrito e persistirá enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo *coronavírus*, disposto em ato do Ministro de Estado da Saúde, que não poderá ser por prazo superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.

10. Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata a Lei Federal nº 13.979/2020, será admitida a apresentação de Termo de Referência simplificado ou de Projeto Básico simplificado, devendo conter os elementos descritos nos incisos I a V do § 1º e do art. 4º-E, estando, ainda, desobrigado de elaborar os estudos preliminares, quando se tratar de contratações de bens e serviços comuns (art.4º-C).

11. Destaco que, nessas contratações, o preço estimado será definido por meio de, “no mínimo”, um dos parâmetros insertos nas alíneas do inciso VI do § 1º do art. 4º-E. Todavia, se houver motivos relevantes, excepcionalmente “*será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI*” (art. 4º-E, § 2º) ou até mesmo a contratação “*por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos*” (art. 4º-E, §3º).

12. A aquisição de bens “*não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido*” (art. 4º-A). Além

disso, o gerenciamento de riscos da contratação foi relegado para o momento da execução do contrato (art.4º-D).

13. Caso a Administração Pública opte pela realização de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja *“a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade”* (art.4º-G), a exemplo, 04 (quatro) dias úteis no caso de adoção daquela modalidade. Neste caso, a realização de audiência pública a que alude art. 39 da Lei nº 8.666/93 ficará dispensada (art. 4º-G, § 3º), bem como os recursos administrativos manejados contra decisões proferidas em procedimentos de licitação não terão efeito suspensivo, por conseguinte, não impedirão o curso do procedimento (art.4º-G, § 2º).

14. Nas situações que houver restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, a Administração Pública poderá, excepcionalmente, contratar com quem não detém regularidade fiscal e trabalhista, ou dispensar o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, salvo em relação à prova da regularidade para com a seguridade social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art.7º da Constituição Federal (art. 4º-F). Quando houver inviabilidade de competição subjetiva será possível a contratação de fornecedor de bens e insumos ou prestadores de serviços declarados inidôneos ou com direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso (art. 4º, § 3º).

15. Registro que, os contratos regidos pela Lei Federal nº 13.979/2020 terão prazo de vigência de até 06 (seis) meses. Em regra, os contratos decorrentes de situações de urgência e emergência não são passíveis de prorrogação, mas, diante da gravidade da pandemia, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública, os ajustes poderão ser prorrogados por períodos sucessivos (art. 4º-H). Outra regra introduzida nos contratos concerne à possibilidade de *“prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato”* (art. 4º-I).

16. Uma vez firmado o ajuste, as contratações ou aquisições realizadas com base na Lei Federal nº 13.979/2020 deverão atender as disposições do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação - Lei Federal nº 12.527/2011 -, bem como indicar o nome e CNPJ do contratado, o prazo contratual, o valor e o número do processo correspondente (art. 4º, § 2º).

17. Alerta, contudo, que medidas excepcionais devem ser adotadas em último caso, a fim de que, no futuro, os órgãos de controle não as reconheçam como ilegítimas, em razão do desvio de finalidade.

18. Observo, também, que as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo *coronavírus* responsável pelo surto de 2019, não justificam que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, bem como os demais preceitos que lhes sejam correlatos sejam relegados. Além disso, alerta que as demais regras previstas na Lei nº 8.666/93 e no art. 33 da Lei Estadual nº 17.928/2012 que forem compatíveis com a novel Lei Federal nº 13.979/2020, alterada por meio da Medida Provisória nº 926/2020, continuam eficazes e devem ser observadas, sobretudo as prescritas pelo art. 26 do regramento federal, bem como as prescrições do art. 16 da LRF e do art. 60 da Lei nº 4.320/64.

19. De outra banda, sensível à atual conjuntura, o Chefe do Poder Executivo Estadual editou o Decreto nº 9.633, de 13 de março de 2020, declarando situação de emergência na saúde pública

do Estado, motivada pela disseminação do novo *coronavírus* (2019-nConv), pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

20. No normativo mencionado no parágrafo antecedente ficou prescrito que a noticiada situação de emergência será enfrentada mediante à adoção de várias medidas, dentre as quais a “*requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, com justa indenização, conforme inciso XIII do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*”.

21. Essa medida de caráter excepcional está amparada pelo inciso XXV do art. 5º[2] da Constituição Federal.

22. Igualmente, o direito de propriedade, observada sua função social, é também tutelado pela Constituição Federal no art. 5º, incisos XXII e XXIII e art. 170, inciso III[3]. Portanto, o direito à propriedade é um instituto jurídico amplo, embora limitado, na medida em que a concretização de sua função social perpassa pela supremacia do interesse público sobre o particular, justificando a intervenção estatal na propriedade privada, como sói a requisição administrativa.

23. Segundo a melhor doutrina, requisição administrativa “*é a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente*[4]”.

24. Contudo, a utilização do instituto da requisição civil e militar depende da edição de lei, cuja competência privativa é da União, nos termos do inciso III do art. 22 da Carta Federal. No exercício de sua competência, a União editou a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro 1990, cujo art. 15 dispõe:

"Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

(...)

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;"

25. Segundo escólio de José dos Santos Carvalho Filho, a finalidade da requisição:

"... é sempre de preservar a sociedade contra situações de perigo público iminente. [...] A indenização pelo uso dos bens e serviços alcançados pela requisição é condicionada: o proprietário somente fará jus à indenização se a atividade estatal lhe tiver provocado danos. [...] o ato administrativo que a formaliza é auto-executório e não depende, em conseqüência, de qualquer decisão do judiciário. [...] só não será legítima se não estiver configurada a situação de perigo mencionada na Constituição. Nesse caso pode o proprietário recorrer ao judiciário para invalidar o ato de requisição. [...] a apreciação, todavia, há de cingir-se ao exame da legalidade do ato, e não aos aspectos de avaliação reservados ao administrador. Se falta o pressuposto do perigo público iminente, por exemplo, cabe ao Judiciário invalidar o ato por vício de legalidade. A extinção da requisição se dará tão logo desapareça a situação de perigo público iminente. Por essa razão, a requisição é de natureza transitória, sabido que aquela situação não perdurará eternamente."

26. Diante da premente necessidade de adoção de medidas eficazes e rápidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo

coronavírus, o Governo de Goiás editou o Decreto Estadual nº 9.633, de 13 de março de 2020, alterado pelo Decreto Estadual nº 9.638, de 20.03.2020, cujo art. 3º, na parte que interesse ao debate, dispõe:

"Art. 3º Em razão do previsto no art. 1º deste Decreto, o Estado de Goiás adotará, entre outras, as seguintes medidas administrativas necessárias para enfrentar a situação de emergência:

(...)

II - requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, com justa indenização, conforme inciso XIII do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

(...)

§ 3º Fica determinada, desde já e pelo prazo estabelecido no art. 1º deste Decreto, a requisição administrativa do Hospital do Servidor Público, localizado na avenida Bela Vista, nº 2.333, Parque Acalanto, em Goiânia - GO, bem como dos equipamentos e dos materiais que venham a guarnece-lo."

27. Por óbvio que o cumprimento das prescrições do § 3º do art. 3º do Decreto Estadual nº 9.633/2020 clamam pela adoção de várias ações que, segundo o art. 4º do referido normativo estadual, ficarão a cargo dos Secretários de Estado da Saúde e da Segurança Pública, mediante a edição dos atos complementares definindo as medidas administrativas a serem adotadas durante a vigência da situação ora tratada.

28. Assevero, contudo, que sendo a requisição administrativa uma restrição ao direito de propriedade decorrente do poder de polícia, as medidas adotadas devem ter em mira que *"há uma linha, insuscetível de ser ignorada, que reflete a junção entre o poder restritivo da Administração e a intangibilidade dos direitos (liberdade e propriedade, entre outros) assegurados aos indivíduos. Atuar aquém dessa linha demarcatória é renunciar ilegitimamente a poderes públicos; agir além dela representa arbítrio e abuso de Poder; porque a pretexto do exercício do poder de polícia, não se pode aniquilar os mencionados direitos[5]"*.

29. Uma vez traçada a orientação, determino o encaminhamento de Ofícios às **Secretarias de Estado da Saúde e da Segurança Pública**, os quais deverão seguir acompanhados de cópia deste expediente. Antes, porém, dê-se, ciência desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, na **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, nas **Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria n. 127/2018 GAB, desta Casa.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

[1]. *"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

[2]. "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior se houver dano;"

[3]. "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;"

[4]. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, Lumen Juris, 17ª ed., Rio de Janeiro:2007, p. 670;

[5]. GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, Saraiva, São Paulo, 1992, p. 118



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 24/03/2020, às 18:23, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000012254445** e o código CRC **73A4C086**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 202000003003442



SEI 000012254445