



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

PARECER Nº 86 , DE 2020

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 25, de 2020, proveniente da Medida Provisória nº 926, de 2020, que *altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.*

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 25, de 2020, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 926, de 2020, que *altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.*

A MPV nº 926, de 2020, possui dois artigos. O art. 1º opera diversas modificações, sumarizadas a seguir, na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.* Já o art. 2º determina a vigência imediata do ato normativo com força de lei.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 19/2020, que acompanha a MPV, *diante do crescimento de casos no País de infecção pelo COVID-19 e a necessidade do Sistema Único de Saúde (SUS) fazer frente a uma crescente demanda de leitos, equipamentos, medicamentos, estrutura física e serviços, em especial de saúde, faz-se*



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

necessário prever especificidades para a licitação de tais aquisições ou sua dispensa de modo a atender a urgência que a situação requer e a flexibilizar requisitos em face de possível restrição de fornecedores, otimizando, inclusive a contratação ou prestação de serviços internacionais.

Além disso, de acordo com a EMI, 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.

A primeira modificação introduzida pelo art. 1º da MPV acrescenta, no art. 3º, VI, da Lei nº 13.979, de 2020, a possibilidade de restrição excepcional e temporária à locomoção interestadual e intermunicipal, ao lado da – já existente – restrição à entrada e saída do País.

No mesmo art. 3º, a MPV acrescenta quatro novos parágrafos (§§ 8º a 11) a respeito da continuidade de serviços públicos e atividades essenciais quando da adoção das medidas de que trata referido artigo (art. 3º, § 8º). Tais serviços e atividades serão dispostos em decreto do Presidente da República (art. 3º, § 9º). Além disso, as medidas enumeradas nos incisos I, II e VI do art. 3º que afetarem serviços públicos e atividades essenciais deverão ser adotadas em ato específico e em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. Na mesma senda, a MPV veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população (art. 3º, § 11).

Em cumprimento ao disposto na Lei nº 13.979, de 2020, já com a redação da MPV, foram editados o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que define os serviços públicos e atividades essenciais, e o Decreto nº 10.288, de 22 de março de 2020, que define as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais.



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

As modificações a seguir descritas, a seu turno, versam sobre licitações e contratações.

Primeiramente, a MPV modifica o art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, para prever licitação *dispensável* nas hipóteses previstas no referido artigo, as quais passam a incluir, explicitamente, nos termos da MPV, a aquisição de bens e serviços de engenharia para a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Segundo a EMI, tal medida é necessária *uma vez que pode ser demandado ao SUS a construção ou modificação de estruturas físicas para atendimento da situação emergencial de saúde pública*.

No mesmo art. 4º, a MPV acrescenta novo § 3º prevendo que, *excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido*.

O novo art. 4º-A da Lei nº 13.979, de 2020, introduzido pela MPV, faculta a aquisição de equipamentos usados, *desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido*.

O novo art. 4º-B determina que, nas dispensas de licitação decorrentes da Lei ora sob exame, presumem-se atendidas as seguintes condições: i) ocorrência de situação de emergência; ii) necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; iii) existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e iv) limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. Segundo a EMI, trata-se de presunção de atendimento a condições dispostas na legislação vigente, *em face de notoriedade da situação de emergência de saúde pública, e buscando desburocratizar o procedimento de dispensa de licitação*.

O novo art. 4º-C prevê que, nas contratações relativas ao enfrentamento da emergência de que trata a Lei em comento, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. Sobre isso, recordamos que bens e serviços comuns são



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

definidos como *aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*, segundo o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão).

O novo art. 4º-D prevê que o Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

O novo art. 4º-E admite a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata a Lei ora sob exame. Seu § 1º, por sua vez, enumera os requisitos do termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. O § 2º dispensa, excepcionalmente e mediante justificativa da autoridade competente, o requisito da estimativa de preços do termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. Já o § 3º faculta a contratação por preço superior à estimativa de preços *decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos*.

O novo art. 4º-F prevê que, na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º da Constituição. Esse dispositivo da MPV, segundo a EMI, facilitaria, diante das circunstâncias da situação de calamidade pública, *contratações internacionais*, nas quais *a exigência do cumprimento de determinados requisitos não se mostra praticável*.

O novo art. 4º-G dispõe que, nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência em tela, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade. Além disso, em seu § 2º, prevê que os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo. Já o § 3º dispensa a realização de audiência



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações – para os certames em questão.

O referido art. 39 da Lei nº 8.666, de 1993, cumpre lembrar, determina que sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea c, daquele diploma legal, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável. O limite do art. 23, I, c, por sua vez, atualizado pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, é de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).

O novo art. 4º-H da Lei nº 13.979, de 2020, estatui que os contratos regidos por aquela mesma lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

O novo art. 4º-I, por sua vez, dispõe que a administração pública poderá 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.

Nos termos da EMI, os arts. 4º-H e 4º-I, decorrem do fato de *que não é possível uma projeção segura sobre procura a ser gerada do sistema público de saúde de modo a projetar uma precisa necessidade de bens, serviços e insumos de saúde.*

O novo art. 6º-A, considerando-se a atualização de valores do Decreto nº 9.412, de 2018, estabelece os seguintes limites para a concessão de suprimento de fundos e por item de despesa, para as aquisições e contratações a que se refere o *caput* do art. 4º, quando a movimentação for realizada por meio de Cartão de Pagamento do Governo: a) na execução de serviços de engenharia, R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais); b) nas compras em geral e outros serviços, R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

Por fim, o art. 1º da MPV modifica o art. 8º da Lei nº 13.979, de 2020, para prever que referida lei vigorará enquanto perdurar o estado de



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, *exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos.*

Perante a comissão mista foram apresentadas 126 (cento e vinte e seis) emendas no prazo regimental. Além disso, foram apresentadas mais quatro emendas no plenário da Câmara dos Deputados.

O parecer aprovado no dia 14 de julho de 2020 foi *pela aprovação da Medida Provisória nº 926 de 2020, e das Emendas de nºs 6, 21, 23, 42, 44, 84, 85, 88, 104, 121 e 123, acolhidas parcialmente ou integralmente, na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado, e pela rejeição das demais Emendas.*

Quanto às emendas de plenário, o parecer concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela **rejeição**.

Diante da aprovação total ou parcial das emendas, a seguir resumiremos as inovações de mérito aprovadas pela Câmara dos Deputados, consolidadas no PLV nº 25, de 2020:

- a) inclui, no art. 3º, novo § 6º, com teor semelhante à redação em vigor dada pela MPV nº 927, de 22 de março de 2020, acrescentada de ressalva à hipótese do § 6º-A do mesmo artigo, que foi acrescentado pelo PLV.
- b) no art. 3º, § 6º-A, inciso II, a restrição à locomoção intermunicipal passa a ser precedida de recomendação técnica do órgão estadual de vigilância sanitária, e não mais de órgãos federais;
- c) no art. 3º, § 6º-B, prevê que sobre a industrialização, operações de venda de mercadorias, produtos e prestação de serviços necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública da covid-19 não incidirão os seguintes tributos: IPI, PIS/PASEP e COFINS;



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

- d) no art. 3º, § 6º-C, dispõe que o Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde, expedirá ato que classificará as mercadorias, produtos e serviços essenciais ao enfrentamento da emergência de saúde pública, para fins do referido § 6º-B;
- e) no art. 3º, § 7º, inciso II, o uso obrigatório de máscaras de proteção individual, introduzido pela Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020, é incluído entre as medidas que podem ser tomadas pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde;
- f) no art. 3º, § 9º, a competência para definir os serviços públicos e atividades essenciais, atualmente atribuída ao Presidente da República, passa a ser “da respectiva autoridade federativa”, mediante decreto;
- g) no art. 3º, § 10, acrescenta a expressão “e os incisos I e II do § 6º-A deste artigo”, o que possui o condão de evitar que a recomendação técnica dos mencionados incisos possa afetar a execução de serviços públicos e atividades essenciais reguladas;
- h) no art. 4º, § 2º, estabelece prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis para divulgação das contratações ou aquisições na Internet e institui rol de informações adicionais não previstas originalmente na MPV;
- i) no art. 4º, § 3º-A, passa a exigir garantia quando da contratação excepcional de fornecedor impedido de contratar com o poder público;
- j) no art. 4º-E, § 3º, estabelece negociação prévia com os demais fornecedores para contratação por valor superior ao da estimativa de preços;



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

- k) no art. 4º-F, suprime a regra que isenta o fornecedor da comprovação de regularidade trabalhista e a ressalva à seguridade social contida na parte final do dispositivo;
- l) nos arts. 4º-H e 8º, atrela a vigência das normas da Lei nº 13.979, de 2020, à vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e não mais ao estado de emergência de saúde pública, como na redação da MPV.

II – ANÁLISE

Compete ao Senado Federal, nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, deliberar sobre o mérito e atendimento dos pressupostos constitucionais da Medida Provisória.

No tocante à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, a análise efetuada nada depõe contra a PLV nesses requisitos, como detalharemos a seguir.

No que diz respeito à constitucionalidade da proposição em exame, não vislumbramos vícios de ordem formal. Primeiramente, o PLV – na esteira da MPV que o originou – não incorre nas matérias sobre as quais é vedada sua edição (art. 62, § 1º, da Constituição Federal – CF).

Ademais, as normas sobre licitações e contratos se inserem na competência legislativa da União em matéria de *normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios* (art. 22, XXVII, da CF).

No tocante às medidas a serem tomadas para enfrentamento da emergência de saúde pública, o art. 23, II, da Constituição Federal (CF) determina que *é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública*. Nesse mesmo sentido, o art. 198, I, da Lei Maior prevê a descentralização, com direção única em cada esfera de governo, como uma das diretrizes das ações e serviços públicos de saúde. Ademais, o art. 200, II, da CF, estatui que



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) *executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica*.

Já a competência para legislar em matéria de proteção e defesa da saúde é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, da CF). Desse modo, nessa matéria, a União se limita a estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), o que *não exclui a competência suplementar dos Estados* (art. 24, § 2º).

Acrescente-se a isso que compete aos Municípios *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber* (art. 30, II, da CF).

Também devemos assinalar a jurisprudência em relação à legislação específica de medidas para combate à pandemia. Foi proposta perante o STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341 (relator Min. Marco Aurélio, julgada em 15/4/2020). Na decisão, o STF assentou a competência concorrente, na matéria, entre os entes federados. Entendemos que o PLV, nesse sentido, trouxe alguns aprimoramentos em relação ao texto original da MPV.

A esse respeito, o delineamento da fronteira entre *normas gerais* da União e a competência suplementar dos demais entes não é trivial, mas devemos recordar que a tradição da federação brasileira é centralista. Isso também se reflete na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que possui uma tendência de interpretar as competências a favor da União.

No que diz respeito à afinidade entre as emendas aprovadas e a MPV ora sob análise, podemos depreender que as modificações aprovadas pela Câmara dos Deputados guardam pertinência temática com o objeto da medida provisória. De um lado, a MPV nº 926, de 2020 opera alterações na Lei nº 13.979, de 2020, em normas sobre: i) medidas a serem tomadas pelo poder público para enfrentamento da emergência de saúde pública (art. 3º da Lei); e, predominantemente, ii) licitação e contratação públicas (art. 4º e seguintes da Lei). De outro, as emendas aprovadas estão circunscritas a esses assuntos.

Sobre o prisma da constitucionalidade material, em particular à luz do direito fundamental insculpido no art. 5º, XV, da CF, de que *é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer*



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens, cumpre-nos tecer algumas considerações. Trata-se de direito fundamental em que a Constituição autoriza intervenção do legislador (reserva legal simples), conforme lição de Gilmar Mendes e Paulo Branco (*Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 203-204). Tal intervenção, evidentemente, encontra limites no núcleo essencial da liberdade em questão, que não foi atingida.

Quanto a isso, as restrições à entrada e saída do País e locomoção interestadual e intermunicipal poderiam ser defendidas como limitações em nome de outras normas de estatura constitucional, quais sejam, o direito social à saúde (art. 6º da CF), e o dever estatal de sua prestação, *garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos* (art. 196 da CF). Deve-se destacar, ademais, que o art. 198, II, da CF confere prioridade às atividades preventivas de saúde. Nessa mesma senda, também poderia advogar-se que tais limitações não atingiriam o núcleo essencial da liberdade de locomoção, diante do caráter excepcional e transitório abrangido pelo diploma legal.

No que diz respeito à constitucionalidade material dos dispositivos atinentes a licitações e contratos, o art. 37, XXI, da CF, determina que *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública*. É, portanto, cabível que o legislador opte, em determinadas circunstâncias, pela compra direta.

No tocante à adequação orçamentária e financeira, o PLV é incensurável. Devemos recordar que o art. 3º, *caput*, da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, trata da dispensa de observância das limitações legais no exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira nos seguintes termos:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo **com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas**, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

Nesse sentido, a previsão de não-incidência de tributos incorporada pelo PLV ao art. 3º, § 6º-B, da Lei nº 13.979, de 2020, possui guarida constitucional.

Ademais, a análise do PLV não identifica infringência aos dispositivos pertinentes da legislação orçamentária.

Quanto ao mérito, o PLV, que aprimora significativamente a MPV, é digno de aplausos. Além de preservar normas da Medida Provisória que são de extrema importância e já vêm auxiliando administradores públicos em todo o País a combater a pandemia de covid-19, o Projeto de Lei de Conversão consagra a descentralização federativa, bem como a transparência e a economicidade das contratações públicas.

Essas melhorias, a nosso ver, são resultado do esforço dos congressistas na propositura de emendas e da prática na adoção das regras em vigor, que apontou caminhos, erros e acertos no uso da legislação excepcional.

As regras mais flexíveis de contratação pelo poder público têm se mostrado necessárias para combate à crise de saúde pública.

No entanto, isso exige atuação ainda mais diligente dos órgãos de controle. Trata-se de um orçamento gigantesco destinado ao combate à pandemia, que, sem a vigilância adequada, pode se tornar um convite ao administrador ímprobo.

Quanto a isso, cumpre mencionar as medidas tomadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), reportadas pelo seu Ministro, o Sr. Wagner de Campos Rosário, em audiência pública realizada no dia 14 de julho na Comissão Mista CN-COVID19, da qual sou membro.

Na área de controle e fiscalização por parte do Poder Executivo federal, a CGU iniciou seus trabalhos com as contratações do Ministério da Saúde por dispensa de licitação. Assim, a CGU procedeu à análise de risco das contratações. Esse trabalho prévio da Controladoria permitiu analisar, segundo o Ministro, R\$ 6,4 bilhões em contratações diretas pelo Ministério da Saúde, o que possibilitou também a revogação de diversas aquisições



SF/20755.91907-97



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

através da identificação de fragilidades que poderiam trazer problemas futuros para o Governo Federal.

Imaginemos, por outro lado, que aquelas aquisições consideradas robustas pela CGU, estimadas em bilhões de reais, tivessem que ser submetidas ao rito ordinário da Lei de Licitações. Todos bem sabemos que mesmo a contratação direta em caráter emergencial, prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, é cercada de procedimentos que inviabilizariam o combate eficaz à pandemia de covid-19.

Entendemos, nesse passo, que o PLV ora sob exame consagra o princípio constitucional da eficiência na Administração e representa instrumento relevante de cuidado à saúde da população.

Assim, diante da juridicidade, regimentalidade, constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, técnica legislativa e correção meritória do PLV, estamos sugerindo a sua integral aprovação.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira, bem como pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa da MPV. No mérito, o voto é pela **aprovação** do PLV nº 25, de 2020.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/20755.91907-97