



Parecer nº: 498.2020 ASJUR/GMF

SPU nº: P132495/2020

Para: Coordenadoria Administrativo-Financeira/COAFI/GMF

Assunto: Contratação por Dispensa de Licitação para aquisição de fornecimento de materiais de higiene para atender as necessidades emergenciais da Guarda Municipal de Fortaleza-GMF

Senhor Coordenador,

Vem para nossa apreciação e emissão de parecer solicitação oriunda da Coordenadoria Administrativo-Financeira da Guarda Municipal de Fortaleza, no sentido de que seja efetivada a aquisição por Dispensa Emergencial de Licitação de materiais de limpeza (200 ácido muriático, 1448 litros de água sanitária, 200 borrifadores 1L, 200 cesto de lixo, 2612 litros de desinfetante, litros de detergente, 808 esponja, 666 flanela, 140 litros de limpa vidros, 2196 litros de multiuso, 540 pá para lixo, 1946 pano de chão, 230 pano multiuso, 273 rodo, 972 sabão em pó 500g, 5564 litros de sabão líquido, 5976 saco para lixo 100L, 2736 saco para lixo 200L, 6984 saco para lixo 40L, 250 litros de soda cáustica e 273 vassoura) para atender as necessidades emergenciais da GMF de acordo com as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência deste processo de dispensa.

Cabe, pois, a esta Assessoria Jurídica analisar o atendimento de todos os requisitos legais imprescindíveis à realização da dispensa emergencial licitatória.

É o relatório sucinto. Pelo que passo a proferir o seguinte:

PARECER

Trata-se de pedido de manifestação jurídica sobre a possibilidade de aquisição de matérias de limpeza (200 ácido muriático, 1448 litros de água sanitária, 200 borrifadores 1L, 200 cesto de lixo, 2612 litros de desinfetante, litros de detergente, 808 esponja, 666 flanela, 140 litros de limpa vidros, 2196 litros de multiuso, 540 pá para lixo, 1946 pano de chão, 230 pano multiuso, 273 rodo, 972 sabão em pó 500g, 5564 litros de sabão líquido, 5976 saco para lixo 100L, 2736 saco para lixo 200L, 6984 saco para lixo 40L, 250 litros de soda cáustica e 273 vassoura), através de Dispensa Emergencial de Licitação.



Salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo em epígrafe, incumbindo a esta Assessoria prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste órgão e nem mesmo analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Faz mister destacar que a Carta Magna de 1988 expressa que a regra adotada é a obrigatoriedade de realizar a licitação nos contratos administrativos, conforme prescreve no seu art. 37, inc. XXI que assim predomina:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Entretanto, há situações em que as aquisições e contratações realizadas pela Administração Pública possuem certas características específicas e peculiares, tornando impossível e/ou inviável as licitações nos trâmites usuais.

Dessa forma, a Legislação Infraconstitucional prevê certas ocasiões em que a Administração Pública poderá realizar aquisições entre empresas sem a realização de procedimento licitatório.

Em âmbito federal, a declaração de emergência em saúde pública acima mencionada se deu por meio da Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde. Ademais, por meio da Portaria nº 454, de 20 de março de 2020, também do Ministério da Saúde, declarou, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus.

No âmbito do estado do Ceará, a decretação de emergência em saúde pública se deu por meio do Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020 e, no âmbito do município de



Fortaleza, a decretação de emergência em saúde pública foi publicada por meio do Decreto nº 14.611, de 17 de março de 2020, atualmente com dispositivos alterados pelo Decreto nº 14.620, de 20 de março de 2020.

Em análise minuciosa dos presentes autos, vê-se que o pleito em lume encontra supedâneo jurídico em dispositivos constantes da Lei 8.666/93, em atenção ao art. 24, inciso IV, a saber:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV-nos casos de emergência ou de calamidade pública, 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 ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Para tanto, diante da calamitosa doença já visto acima, em que já houve resultados desastrosos, atualmente, o Legislador Infraconstitucional resolveu adotar medidas pertinentes no tocante ao caso em tela, quando trouxe a Lei nº 13.979 de 06/02/2020 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do “coronavírus” .

Dentre as medidas trazidas, a aludida lei, com redação dada pela Medida Provisória nº 926 de 2020, trouxe alguns aspectos no que tange à excepcionalidade de realização de procedimento licitatório, quando prevê o seguinte:

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.



(...)

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

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;

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (grifos nossos)

Portanto, observa-se que a previsão legal referente ao dispositivo acima, acerca da contratação direta por dispensa de licitação tem caráter de excepcionalidade com vistas à tornar mais flexível as regras e formalidades exigidas pela Lei nº 8.666/93 com o fito de promover com mais agilidade e celeridade os procedimentos realizados pela Administração Pública com a finalidade específica de combater a situação de emergência causada pela doença da COVID-19 que, diante do contexto atual, possui resultados catastróficos e absolutamente imprevisíveis.

Diante do contexto, o doutrinador Marçal Justin Filho sustenta a seguinte ideia:

A Lei 8.666 impõe formalidades, impedimentos e limitações à atividade administrativa. A pluralidade de exigências e detalhes acarreta demora e dificulta providências imediatas e ágeis. Em suma, o gestor público acaba enredado nas formalidades legais e em minúcias. Ao invés de conceber e implementar as medidas indispensáveis ao atendimento de necessidades relevantes, é constrangido a dedicar a sua atenção às formalidades jurídicas.

(UM NOVO MODELO DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS?. Marçal Justen Filho)

Ademais, vale salientar que a dispensa da licitação decorrente do COVID-19 possui a temporariedade, enquanto perdurar a situação de emergência ocasionada pela tal doença, conforme preceitua o §1º do art. 4º da Lei 13.979/20: *“ 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.”*



Destaca-se que, conforme Justificativa Técnica, ora acostada aos autos do processo em epígrafe, a referida aquisição por meio de dispensa emergencial de licitação é de extrema importância para a saúde pública e, notadamente, dos servidores deste órgão, enquanto exercem as atividades a eles atribuídas.

Assim, podemos concluir que o referido procedimento emergencial encontra-se, cabalmente, amparado pela Lei nº 13.979/2020, uma vez que o objeto a ser contratado se torna uma das medidas de prevenção de modo a enfrentar tal situação de emergência.

É evidente que a referida aquisição DE FORMA CÉLERE é de fundamental importância para reduzir os riscos de disseminação do “coronavírus”, tendo em vista que, os objetos a serem adquiridos são bastante eficazes na lavagem das mãos e dos ambientes, minimizando, assim, o risco de contaminação dos servidores, os quais permanecem trabalhando para atender aos anseios públicos no tocante à segurança.

Contudo, a morosidade na aquisição do objeto, natural ao trâmite ordinário de um processo licitatório, poderá trazer prejuízos irreparáveis à saúde coletiva, considerando que devido à alta transmissibilidade do “coronavírus”, a contaminação dos servidores inevitavelmente possibilitaria, em cadeia, a contaminação de munícipes eventualmente atendidos pelos servidores, bem como possível contaminação de parentes coabitantes.

Acerca do tema, urge trazer o entendimento doutrinário do Marçal Justen Filho que esclarece:

“Observe-se que o conceito de emergência não é meramente ‘fático’. Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. (...) A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.

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.** (JUSTEN FILHO,



Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética, 12ª edição, 2008, p. 292).

Nesse sentido, importa destacar o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (Decisão nº 347/1994 – Plenário – Min. Relator: Carlos Átila Álvares da Silva):

“a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) que tinha(m) o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreta e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, 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;”

Além disso, corroborando com entendimento acima, a corte de Contas da União manifestou-se ainda que descabe averiguar se a situação emergencial decorre de ato imprevisível ou de um não fazer da administração. Configurado o risco para pessoas, obras, serviços, bens e equipamentos públicos ou particulares, admite-se a contratação direta emergencial, senão vejamos:

“REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A situação prevista no art. 24 IV, da Lei n 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado



agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas.” (TCU, TC 006.399/2008-2, Acórdão nº 1138/2011, Relator Min. UBIRATAN AGUIAR, Plenário, julgado em 04.05.2011).”

Ademais, vale salientar que o processo administrativo da contratação direta, por dispensa de licitação deve ser instruído com elementos previstos no Art. 26, caput e § único da Lei 8.666/93, notadamente, a caracterização da situação emergencial e calamitosa que justifique a dispensa; as razões da escolha do fornecedor e a justificativa técnica do objeto a ser contratado.

Em se tratando da caracterização da situação emergencial, encontra-se estampada no Decreto Municipal de Fortaleza nº 14.611 de 07/03/2020, consoante já visto acima, notadamente, no seu art. 1º que assim predomina: **“Fica decretada situação de emergência em saúde no âmbito do Município de Fortaleza, em decorrência da COVID-19.”**, sem contar que se trata de fato notório e de conhecimento público divulgado mundialmente em todos os canais de comunicação em todos os países.

Analisando os presentes autos, a Razão da Escolha do Fornecedor e Justificativa do preço demonstra que se torna viável para a Administração deste Órgão tendo em vista que a empresa contratada ofertou o menor preço, tornando, assim, mais vantajoso para a Administração deste órgão.

É importante frisar o Parecer nº 30/2020 – PA da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza - PGM que trata, de forma excepcional, de um parecer jurídico que objetiva a orientação e baliza dos casos concretos dispensando a análise individualizada da citada procuradoria, desde que o gestor deste Órgão ateste de forma expressa que o caso em liça se amolde nos termos da referida manifestação da aludida procuradoria.

Assim, a referida procuradoria se antecedeu em prevê a quantidade de casos idênticos e recorrentes, ou seja, todos se tratando de aquisições de bens e serviços de caráter de emergencial em decorrência da doença acima discutida. Assim, vejamos um trecho do aludido parecer que assim assevera:

Sendo assim, prevendo, de forma iminente, um grande volume de processos em matérias idênticas e recorrentes (contratação direta para aquisição de bens e serviços emergenciais de saúde), faz-se necessário a emissão de forma excepcional de parecer jurídico referencial destinado a orientar e balizar os casos concretos dispensando a análise individualizada por esta casa, desde que **o gestor público ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada** por esta Procuradoria.



Além disso, a citada procuradoria, recentemente, emitiu o Parecer nº 01/2020 – PA que trata **da possibilidade de aplicação da Lei nº 13.979/2020** nas contratações públicas e sustenta, nos mesmos moldes do parecer anterior, a questão da formalidade expressa feita pelo gestor público de que o caso concreto se amolda aos termos deste parecer. E reforça a ideia da dispensabilidade de envio do procedimento emergencial à aludida procuradoria. Senão vejamos a seguinte transcrição do Parecer nº 01/2020:

Assim, a aplicação deste Parecer Referencial com a dispensa do envio de processos individuais para análise por parte desta casa fica condicionada ao pronunciamento exposto, pela área técnica do órgão ou entidade interessada, acerca do atendimento aos requisitos a diante expostos e da demonstração de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial ora apresentada.

Nesse sentido, as elaborações das manifestações referenciais por parte da PGM encontram-se na guarida do Decreto Municipal nº 14.611 que assim estabelece:

Art. 2º. (...)

(...)

§ 3º Nos processos referentes às contratações a que se refere o § 2º deste artigo, poderá ser juntado aos respectivos autos o Parecer Referencial exarado pela Procuradoria Geral do Município, desde que a área técnica do órgão ou entidade contratante ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos daquela peça opinativa, observando-se as demais condições elencadas art. 1º do Decreto nº 13.659, de 21 de setembro de 2015 e aplicando-se o disposto no art.

Por oportuno, deverá a administração pública adotar os procedimentos exigidos pela corte dos Tribunais de Contas no tocante à remessa de informações para as fiscalizações quanto aos procedimentos de inexigibilidade, em especial a Instrução Normativa nº 04/2015 de 19 de novembro de 2015, que dispõe sobre o Portal de licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, devendo proceder com a inserção do termo de ratificação no portal das licitações TCE/CE, conforme previsto no, §1º Art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º O preenchimento eletrônico das informações e a inclusão dos arquivos pertinentes aos instrumentos convocatórios dos procedimentos licitatórios deverão observar os seguintes prazos;

(...)



§1º. Nos casos de dispensa, inexigibilidade ou adesão à ata de registro de preços, devem ser inseridas as informações no primeiro dia útil após a data de publicação do respectivo extrato.

Em se tratando da dispensabilidade dos presentes autos, vale salientar, ainda, que, de acordo com o Decreto Municipal nº 13.659 de 21/09/2015, torna-se dispensável o encaminhamento à Procuradoria Geral do Município – PGM para análise do procedimento, visto que o valor do objeto a ser contratado não ultrapassa os valores dos inc. I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Vejamos a seguir:

Art. 2º - São dispensados de análise pela Procuradoria Geral do Município os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação enquadrados em uma das seguintes hipóteses:

I - Cujos valores da contratação não ultrapassem o limite previsto nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93;

Em consonância, vejamos a Lei nº 8.666/93 que assim estabelece:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (grifo nosso)

Para tornar ainda mais claro o entendimento desta legislação que versa acerca da contratação da Administração Pública, colacionamos Decreto Nº 9.412, De 18 de Junho de 2018 que atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - Para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);



- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);**
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais);
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Diante do exposto, opina esta Assessoria Jurídica/GMF pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da realização de Procedimento de Dispensa Emergencial de Licitação para aquisição de materiais de limpeza (200 ácido muriático, 1448 litros de água sanitária, 200 borrifadores 1L, 200 cesto de lixo, 2612 litros de desinfetante, litros de detergente, 808 esponja, 666 flanela, 140 litros de limpa vidros, 2196 litros de multiuso, 540 pá para lixo, 1946 pano de chão, 230 pano multiuso, 273 rodo, 972 sabão em pó 500g, 5564 litros de sabão líquido, 5976 saco para lixo 100L, 2736 saco para lixo 200L, 6984 saco para lixo 40L, 250 litros de soda cáustica e 273 vassoura), para atender as necessidades emergenciais da Guarda Municipal de Fortaleza por meio de **Termo de Ratificação**, uma vez que se encontra plenamente albergada na Lei 13.979/2020 e, de modo subsidiário, na Lei nº 8.666/93.

Além disso, considerando o Parecer nº 30/2020 – PA reiterado pelo Parecer nº 01/2020 – PA, ambos emitidos pela PGM, necessário de faz que o gestor público ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos das manifestações referenciais adotadas pela referida procuradoria.

Remetam-se os presentes autos à apreciação do Senhor Diretor Geral da Guarda Municipal de Fortaleza para decidir.

É o Parecer que submeto à consideração superior.

Fortaleza, 15 de junho de 2020.

Camila Queiroz Rios
COORDENADORA JURÍDICA/SESEC
OAB/CE 25.796



Prefeitura de Fortaleza



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número PZQTQ3RD

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 56370 e código PZQTQ3RD

ASSINADO POR:

Assinado por: CAMILA QUEIROZ RIOS:83754849387 em 15/06/2020

Assinado por: ROMULO REIS DE ALMEIDA:95991344353 em 15/06/2020