



PARECER

Processo: P151840/2020

Assunto: Solicitação Dispensa de Licitação referente à contratação emergencial de empresa especializada em serviço com acrílico.

Trata-se de procedimento administrativo encaminhado pela Coordenadoria Administrativa Financeira - COAFI para análise da possibilidade de Dispensa de Licitação visando contratação emergencial de empresa especializada em serviço com acrílico para instalação de proteção de acrílico no balcão da recepção e protocolos SEPOG/SME, como medida de prevenção para o momento da retomada gradual dos serviços na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG.

Compulsando os autos, verifica-se a presença dos seguintes documentos: Comunicação Interna nº 117/2020, Justificativa Técnica, Nota de Autorização de Despesa - NAD, CI - CEGEF nº 11/2020 indicando a Dotação Orçamentária, Declaração de Capacidade Financeira, Projeto Básico, propostas das empresas, Mapa comparativo de preço, documentos referentes a constituição e regularidade da contratada.

Conforme justificativa apresentada: *“A Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG, em consonância ao decreto Nº 14.620 de 20 de março de 2020, que referencia no § 2º - Aquisições de bens e serviços emergenciais para atender as medidas de enfrentamento à COVID-19, poderão ser realizadas pela Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), Secretaria Municipal da Educação (SME), Instituto Dr. José Frota (IJF), a Secretaria Municipal de Governo (SEGOV) e a Secretaria Municipal da Gestão Regional (SEGER), nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.*

Com o intuito de preparar as instalações da SEPOG para o retorno gradativo das atividades, de forma a ampliar as medidas sanitárias para evitar a disseminação do coronavirus. A Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG, está tomando algumas medidas, dentre elas a Contratação de uma Empresa especializada para instalação de proteção de acrílico para a recepção e protocolos, áreas estas que recebem maior número de pessoas externa aos serviços da Secretaria. Esta medida tem o intuito minimizar a disseminação do novo coronavirus, protegendo assim colaboradores e transeuntes”.



Analisando o caso, verifica-se que o objeto se enquadra na possibilidade de contratação direta por meio de dispensa de licitação em razão da situação emergencial na qual estamos enfrentando, fundamentada no art. 4º da Lei Federal 13.979/20, e suas alterações e no que couber, na lei 8.666/93, bem como no art. 2º do Decreto Municipal nº 14.620 de 20 de março de 2020.

Verifica-se que consta toda a documentação comprobatória exigida pela legislação especial, qual seja, Lei nº 13.979/2020 e suas alterações, bem como a demonstração da dotação orçamentária e os demais documentos legais, que autorizariam a contratação direta por meio de dispensa emergencial.

É o relatório. Passamos à análise.

O Poder Público fundamenta e realiza suas ações, principalmente, nos princípios expressos na Constituição e nas determinações legais infraconstitucionais, que não apenas fundamentam os seus poderes, mas também delimitam as suas ações, e impõem as limitações na observância desse interesse público.

Nesse escopo, por muitas vezes há a obrigatoriedade em suprir as necessidades que apresentem esse interesse, necessidades estas que podem surgir de várias formas e que são supridas através da contratação de serviços, compra de bens ou realização de obras, tudo por meio dos chamados Contratos Administrativos, que estabelecem cláusulas exorbitantes e formalidades que conferem vantagens a Administração, para que esta possa proteger e suprir as necessidades desse interesse público.

Assim, como há a essencialidade de uma formalização para a contratação dos serviços, compras e obras que atenderão o interesse público, é necessário que haja uma formalização prévia para o surgimento desses contratos, uma vez que se está diante do interesse da coletividade que envolverá não só a supressão de um anseio da mesma, mas também patrimônio público que será disposto para essa contratação.

Dessa feita, a legislação criou as licitações públicas que se tratam de procedimentos administrativos anteriores a celebração desses contratos, ou melhor, procedimentos condicionantes a elaboração dos mesmos, isto, por óbvio, em prol da segurança do interesse público, sendo inclusive disposta tal situação na Carta Magna de 1988, em seu art. 37, inciso XXI:

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.

Todavia, a própria norma constitucional destacada prevê a possibilidade de não haver licitações, ou seja, a Constituição determina que nos casos autorizados e previstos em Lei, poderá não haver procedimento licitatório para a celebração do contrato almejado.

Neste caso, repise-se, somente poderá haver contratação sem um processo licitatório prévio, ou seja, a chamada contratação direta, nos casos em que a legislação expressamente prever.

Dessa feita, seguindo o mandamento constitucional, o legislador ao confeccionar a norma que trata de licitações e contratos, Lei nº 8.666/93, estabeleceu em seu corpo duas possibilidades em que não se haverá procedimento licitatório para a confecção do contrato, são elas: dispensa de licitação e inexistência.

O presente caso trata-se de uma dispensa de licitação por meio da contratação direta que se submete também a um procedimento cauteloso, assim como em uma contratação por meio de uma licitação, pois a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação precedida de licitação.

Dito isso, exige-se documentações como a análise das propostas, a apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias, dentre outros, de modo que tudo isso esteja documentado nos autos. Nesse contexto, interessante destacar o seguinte posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU:

“O processo administrativo pelo qual a Administração Pública – sem escolher uma das modalidades de licitação previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/93 – realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta” (Acórdão 100/2003 – Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer).

A hipótese legal de dispensa de licitação aqui tratada é aquela constante na Lei nº 8.666/93, que, nos termos do inciso IV do art. 24, trata da figura da contratação por emergência ou calamidade pública:

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;

Como se vê, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos, como depreende-se o caso em análise. O procedimento licitatório normal, nestes casos, conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa.

O dispositivo citado refere a casos em que o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal implicaria a adoção de medidas indispensáveis a evitar danos irreparáveis¹. Ou seja, a hipótese aplica-se em situações emergenciais, quando a espera pela conclusão do procedimento licitatório atentar contra o próprio interesse público. Em outras palavras, a realização de licitação não é um fim em si mesmo, se trata de instrumento para consecução de um propósito principal.

A propósito, a redação dada ao inciso em comento – IV do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – é bastante clara ao autorizar a dispensa nos casos de emergência ou calamidade, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, vinculando-se a contratação direta durante o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação do respectivo contrato.

Nesta esteira, a doutrina é firme ao apontar para os aspectos relevantes da caracterização da emergência. Veja-se, por todos, a lição de Marçal Justen Filho² ao tratar da previsão legal autorizadora:

“Todos os ramos do Direito contêm regras específicas a propósito de situações emergenciais. No direito público, é ainda maior a relevância do fenômeno. Trata-se de manifestação do instituto do ‘estado de necessidade’.(...)”

Observe-se que o conceito de emergência não é meramente “fático”. Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal. Emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certo valores”.

“(...) a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência”

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 294.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, pp. 338-339.

A situação gerada em decorrência da pandemia do Coronavírus (COVID-19) tem exigido dos municípios adoção de medidas rápidas e eficazes em relação às compras e contratações.

Com a edição da Lei Federal 13.979/2020, alterada pela MP nº 926/2020, foi instituída uma nova forma de dispensa de licitação (Art. 4º), tornando mais ágeis os procedimentos de compras de bens, de insumos e, serviços, inclusive de engenharia para atender as demandas decorrentes do COVID-19. Não será necessário realizar os procedimentos com base na dispensa por emergência da Lei de Licitações (Art. 24, IV da Lei 8.666/93), posto que há regra própria.

Segundo entendimento exarado pela AGU em Parecer Jurídico sobre a matéria, a Lei 13.979/2020 *“(...) procurou abarcar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, em que pese guardar inspiração em algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei 8.666/93 (...) não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária. (...) devendo ser tratadas de forma independente”*.

A nova forma de dispensa de licitação simplifica procedimentos, dispensa alguns documentos, reduz prazos e permite aquisição de produtos usados, desde que o vendedor se responsabilize pelas condições de uso e funcionamento. Sobre a questão da nova dispensa de licitação, vale citar trabalho dos Drs. Luciano Elias Reis e Marcus Vinicius Reis de Alcântra intitulado CONTRATAÇÃO PÚBLICA EXTRAORDINÁRIA NO PERÍODO DO CORONAVÍRUS, destacando-se o seguinte:

3. A Lei nº 13.979/2020 é aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios? Sim, a Lei nº 13.979/2020, quando dispõe sobre contratações, é uma norma geral de licitações e contratos públicos, nos termos do artigo 22, XXVII, da Constituição da República Federativa do Brasil. Portanto, plenamente aplicável a todos os entes.

10. Poderá ser questionada futuramente por alguém (Corte de Contas, Ministério Público, cidadão, observatório social ou outro) que a situação do contrato celebrado com base na Lei nº 13.979/2020 não era emergencial ou calamitosa? Para apaziguar e gerar uma maior tranquilidade aos gestores públicos nas respectivas contratações, inclusive confiando na boa-fé dos mesmos, a legislação conferiu presunção juris tantum, ou seja, presume legítima e verdadeira a situação de calamidade retratada, já que prescreveu no artigo 4º-B que as dispensas de licitação com base na citada lei serão presumidas para atender: (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. Ainda que a lei preceitue a presunção juris tantum, que precisará ser comprovada a usurpação do seu uso e a culpa grave ou o dolo para gerar a responsabilização do gestor público nos termos do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro,4 compreende-se que o raciocínio abarca todas as contratações que sejam baseadas na Lei nº 13.979/2020.

Como visto a situação sui generis deu ensejo à “solução” sui generis.



Entretanto, não se pode aqui utilizar essa forma inédita de dispensa como salvo conduto para toda forma de aquisição, inobservando regramentos mínimos direcionadas às compras públicas.

No Decreto Municipal nº 14.611, de 17 de março de 2020, decreta situação de Emergência em Saúde e Dispõe sobre Medidas para Enfrentamento e Contenção da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus.

Art. 2º - Caberá à Secretaria Municipal de Saúde articular as ações e serviços de saúde voltados à contenção da situação de emergência disposta neste Decreto, competindo-lhe, em especial, a coordenação das ações de enfrentamento à COVID-19 no âmbito do Município, com a adoção das seguintes medidas, sem prejuízo de outras que se façam necessárias:

VI – adquirir bens e contratar serviços necessários para a atuação na situação de emergência, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993

Posteriormente, foi alterado pelo Decreto 14.620, de 20 de março de 2020, prevendo a possibilidade da Dispensa ser realizada pela SEPOG:

Art. 1º - O § 2º, do Art. 2º do Decreto 14.611, de 17 de março do 2020, passa a vigorar com a seguinte redação: § 2º Aquisições de bens e serviços emergenciais para atender as medidas de enfrentamento à COVID-19, poderão ser realizadas pela Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), Secretaria Municipal da Educação (SME), Instituto Dr. José Frota (IJF), a Secretaria Municipal de Governo (SEGOV) e a Secretaria Municipal da Gestão Regional (SEGER), nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

Conforme previamente dito, a empresa comprovou sua regularidade fiscal no processo administrativo, encontrando-se devidamente instruído com as orientações do Parecer Referencial nº 01/2020 PA emitido pela Procuradoria Geral do Município – PGM, em 02 de abril de 2020.

Outrossim, verifica-se que a dotação orçamentária apresentada no presente processo administrativo é proveniente da SEPOG, atuando esta como gestora do futuro contrato.

Esse cenário epidemiológico, cuja tendência é o agravamento, dada a recente série histórica mundial, exige dos gestores municipais a adoção de medidas urgentes e imediatas visando trabalhar na minimização dos casos, iniciando pela prevenção e isso enseja aquisição de bens (p. ex. EPI's) e contratação de serviços.

No caso em tela, conforme previamente demonstrado, faz-se necessária à utilização do procedimento de dispensa de licitação diante da situação emergencial na qual está inserida a cidade de Fortaleza/CE pelo aumento do número de casos, confirmados e suspeitos, de contaminação de pessoas pelo novo Coronavírus (COVID-19).



Frente ao exposto, uma vez que os apontamentos deste Parecer guardam conformidade com a Legislação correlata, estando o processo instruído com as formalidades cabíveis, OPINAMOS pela possibilidade jurídica da contratação direta por meio de dispensa de licitação, eis que observados, *in casu*, os requisitos da mencionada Lei Federal nº 13.979/2020.

É o parecer. S.M.J.

Fortaleza, 11 de junho de 2020.

Airton Douglas de Andrade Lucas
Coordenador – OAB 17.404
Coordenadoria Jurídica da SEPOG

De acordo com o Parecer da Coordenadoria Jurídica, o qual adoto integralmente.

Maria Christina Machado Publio
SECRETÁRIA EXECUTIVA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO



Prefeitura de Fortaleza



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número Y6PW7FSR

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 54115 e código Y6PW7FSR

ASSINADO POR:



TERMO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 09/2020

PROCESSO Nº: P151840/2020

OBJETO: Contratação emergencial de empresa especializada em serviço com acrílico para instalação de proteção de acrílico no balcão da recepção e protocolos SEPOG/SME, como medida de prevenção para o momento da retomada gradual dos serviços na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG.

JUSTIFICATIVA: A Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG, em consonância ao decreto Nº 14.695 de 31 de maio de 2020, que referencia no § 4º - Em reforço à obrigação prevista no § 3º, deste artigo, cada estabelecimento autorizado a funcionar deverá elaborar seu protocolo institucional com medidas de segurança aos seus colaboradores, clientes e fornecedores, buscando operacionalizar as medidas estabelecidas nos Protocolos Geral e Setorial levando em consideração as especificidades de cada atividade. Com o intuito de preparar as instalações da SEPOG para o retorno gradativo das atividades, de forma a ampliar as medidas sanitárias para evitar a disseminação da COVID-19. A Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG, está tomando algumas medidas, dentre elas é a Contratação de uma Empresa especializada para instalação de proteção de acrílico para a recepção e protocolos, áreas estas que recebem maior número de pessoas externa aos serviços da Secretaria.

VALOR GLOBAL: O valor global é de R\$ 1.800,00 (hum mil e oitocentos reais)

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Dotação Orçamentária: 04.122.0001.2016.0012 – Manutenção e Funcionamento Administrativo Elemento de Despesa: 33.90.39 Fonte de Recurso: 1.001.0000.00.01.

FUNDAMENTO LEGAL: Art. 4º da Lei nº 13.979/2020, Lei nº 10.995/2020 e demais legislações correlatas, Decreto nº 14.611/2020 e suas alterações posteriores e, no que couber, na Lei nº 8.666/93.

CONTRATADA: GONZAGA MARTINS DE OLIVEIRA NETO - ME, com CNPJ nº 35.078.230/0001-58.

Com base no art. 26 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, aprovo e ratifico a dispensa de licitação para contratação da empresa GONZAGA MARTINS DE OLIVEIRA NETO - ME, com CNPJ nº 35.078.230/0001-58, para o cumprimento do objeto nos termos aqui expressos.

Fortaleza, 11 de junho de 2020.

Maria Christina Machado Publio
SECRETÁRIA EXECUTIVA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Ratifico a dispensa de licitação.

Philipe Theophilo Nottingham
SECRETÁRIO MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO