



PARECER Nº 28/2020 – PA

PROCESSO Nº: P118443/2020

ORIGEM: Secretaria Municipal de Educação – SME

ASSUNTO: Dispensa de licitação para aquisição emergencial de kits com gêneros alimentícios não perecíveis destinados a alimentação dos alunos da rede municipal de ensino durante o período de suspensão das atividades escolares provocado pelo Decreto Municipal n.º 14.611/2020.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS DESTINADOS A GARANTIR A ALIMENTAÇÃO DOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES. DECLARAÇÃO DE ESTADO DE EMERGÊNCIA NA SAÚDE E ADOÇÃO DE MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO E CONTENÇÃO DA INFECÇÃO HUMANA PELO NOVO CORONAVIRUS. DECRETO MUNICIPAL Nº 14.611, DE 17 DE MARÇO DE 2020. POSSIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ARTIGOS 24, INCISO IV E 26 DA LEI Nº 8.666/93.

Trata a presente manifestação de parecer jurídico elaborado por esta Procuradoria com a finalidade de assistir a autoridade consulente acerca da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, bem como responder de maneira genérica e ampla as consultas formuladas pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública do Município de Fortaleza, cujos objetos sejam a verificação da possibilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, de pessoa física ou jurídica para o fornecimento de bens e/ou serviços destinados ao combate do Novo Coronavírus (Covid-19).

No caso em questão pretende a Secretaria Municipal de Educação – SME dispensar procedimento licitatório para contratar emergencialmente empresa





para o fornecimento de kits com gêneros alimentícios não perecíveis destinados a garantir a alimentação dos alunos da rede pública municipal de ensino durante o período de suspensão das atividades escolares no âmbito do Município de Fortaleza provocado pela edição do Decreto Municipal n.º 14.611, de 17 de março de 2020, que reconheceu o estado de emergência na saúde no Município de Fortaleza e estabeleceu Medidas de Enfretamento e Contenção da Infecção Humana pelo novo Coronavírus.

Segundo o órgão de origem, a contratação almejada no presente procedimento justifica-se em razão do compromisso assumido por este " (...) *de garantir que crianças, jovens e adultos estudantes da Rede Municipal de Ensino tenham alimentação durante o período de suspensão das aulas, conforme decreto acima.*"

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos: processo decisório aprovado pela titular do órgão interessado; justificativa técnica; Termo de Referência; pesquisa de mercado e indicação de dotação orçamentária necessária para arcar com as despesas da contratação almejada e parecer jurídico do órgão de origem com pela possibilidade da contratação.

Este é o relatório. Passo à emissão do presente opinativo.

Inicialmente, cumpre destacar que a emissão da presente manifestação restringir-se-á aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica e de razões de conveniência e oportunidade, cujo juízo de avaliação compete ao gestor que deverá municiar-se dos conhecimentos específicos e imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.¹

Conforme acima relatado, o órgão consultante pretende realizar a contratação direta reta, por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93, para aquisição de kits de gêneros alimentícios não perecíveis destinados a garantir a alimentação dos alunos da rede pública municipal tendo em vista a emissão do Decreto Municipal n.º 14.611, de 17 de março de 2020 que ao declarar estado de emergência na saúde suspendeu as atividades educacionais presenciais em todas as escolas de Rede Pública municipal de ensino como uma das medidas adotadas para o enfretamento e a contenção da infecção humana pelo novo Coronavírus no âmbito do Município de Fortaleza.

¹] Conforme o enunciado da Boa Prática Consultiva – BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade



É inegável que atualmente estamos diante de uma crise mundial sem precedentes na história da humanidade, cabendo às autoridades públicas, portanto, adotar todas as medidas necessárias ao combate da pandemia do vírus COVID-19.

Nesse sentido, no último dia 17 de março do corrente ano foi editado o Decreto Municipal nº 14.611 que decretou "situação de emergência em saúde" no Município de Fortaleza, estabelecendo medidas para enfrentamento do Novo Coronavírus.

A referida medida adotada pelo Poder Público Municipal segue na mesma linha das providências que estão sendo empregadas pela União e pelo Estado do Ceará, que também decretaram situação de emergência em saúde – a União em 03/02/2020 por meio da Portaria nº 188/2020 do Ministério da Saúde e o Estado do Ceará em 16/03/2020 através do Decreto nº 33.510.

Assim, o cenário atualmente vivido pelo mundo é de demasiada atenção e preocupação com os efeitos devastadores do Novo Coronavírus (Covid-19), que já fez mais de 9.000 (nove mil) vítimas fatais[1], de modo que a Organização Mundial de Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional em 30/01/2020 e, conseqüentemente, com a piora dos casos da moléstia, declarou pandemia de Covid-19 em 11/03/2020.

De fato, com tantos casos registrados em vários países e aumentando as confirmações de pessoas infectadas pela Covid-19 no Brasil, faz-se necessário que o Poder Público em seus diversos níveis adote medidas concretas de combate e contenção ao Novo Coronavírus, o que inclui a aquisição de produtos e serviços de forma excepcional e com extrema urgência, sob pena de graves prejuízos à saúde pública, que pode resultar em última instância num expressivo número de mortes.

Sabe-se, no entanto, que as aquisições por parte do Poder Público devem, via de regra, ocorrer por meio de licitação. Entretanto, essa norma constitucional ressalvou algumas hipóteses, previstas pela legislação infraconstitucional, isentando a Administração Pública do procedimento licitatório. São os casos de licitação dispensada, dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos diversos inseridos nos arts. 17, 24 e 25, respectivamente, da Lei nº 8.666/93.

Vale destacar que a Lei de âmbito nacional nº 13.979/2020, em seu art. 4º, reconhece expressamente, a possibilidade de dispensar procedimento licitatório para tais contratações, senão vejamos:

Art. 4º 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.

§ 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.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas 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.

No caso em espécie, a contratação buscada pelo consulente encontra-se consignada em autorização expressa do art. 2º, inciso VI do Decreto Municipal nº 14.611/2020, que a fundamenta no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93, que trata da aquisição de produtos e/ou serviços em caráter de urgência, *in verbis*:

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;





O enquadramento da situação fática sob análise na hipótese de contratação direta sem licitação, prevista no art. 24, IV, Lei 8.666/93, demanda o preenchimento dos seguintes pressupostos:

1. **Existência de situação emergencial ou de calamidade pública, exigindo o atendimento urgente da demanda, devidamente relatada e justificada nos autos, com apontamento dos possíveis prejuízos para pessoas, serviços ou bens;**

2. **Demonstração de que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar o risco;**

3. **Vigência contratual máxima de 180 (cento e oitenta) dias ou enquanto durar a situação emergencial ou calamitosa que enseja a contratação;**

Registre-se que o cumprimento de cada um dos pressupostos elencados acima deve ser concretizado nos autos por meio de justificativas claras e precisas elaboradas pela autoridade consulente, assessorada dos órgãos e/ou profissionais técnicos competentes, documentos estes que, pelo caráter eminentemente técnico de suas manifestações, não têm seu mérito analisado por esta Procuradoria.

Nessa perspectiva, considerando o primeiro e o segundo dos requisitos da contratação direta embasada no art. 24, inciso IV da Lei n° 8.666/93, HELY LOPES MEIRELLES[1] define situação emergencial da seguinte maneira:

A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas conseqüências lesivas à coletividade.

Destarte, para efetivar contratação emergencial, à Administração Pública Municipal urge demonstrar, concreta e efetivamente, a potencialidade do dano às pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares. Nesse sentido, nos ensina MARÇAL JUSTEN FILHO:

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.

[...]



procedimento licitatório." (In Contratação Direta sem Licitação.
Brasília: Brasília Jurídica, 2004, página 312).

Para além da necessidade de comprovação que a contratação direta é a única via adequada e efetiva para impedir que graves prejuízos alcancem a população é imprescindível que seja demonstrado que a potencialidade dos danos à coletividade seja concreta e efetiva, o que no caso em questão, os fatos que circundam essa consulta são notórios e de conhecimento público, imputando grave risco a toda a população mundial, o que motivou a declaração de pandemia pela OMS e de situação de emergência em saúde pelo Município (Decreto Municipal nº 14.611/2020).

Entretanto, impende salientar que o artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 veda expressamente a prorrogação dos respectivos contratos celebrados com dispensa por emergência. Sendo assim, as referidas contratações devem ser mantidas enquanto persistirem as situações de urgência/emergência de que derivam ou pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, aquele que findar primeiro.

Além disso, em que pese se tratar de situação de dispensa de licitação, todas as outras condições referentes a esse procedimento deverão ser atendidas, ao passo que o órgão/entidade consulente haverá de observar as exigências legais aplicáveis ao caso, tais como as previsões dos arts. 26, parágrafo único, e 27 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos e do art. 1º, do Decreto Municipal nº 13.659/2015, mantendo a estrita observância aos princípios que regem à Administração Pública, especialmente a Supremacia do Interesse Público, Legalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, de modo que continuem a ser praticadas as melhores práticas de gestão pública.

No tocante ao preço, saliente-se que esta Procuradoria não possui competência para analisar o *quantum* a ser desembolsado pelo ente público para consecução do objeto da contratação ora *sub examine*, constituindo incumbência do(a) gestor(a) do órgão/autarquia interessado(a) avaliar seus respectivos valores e examinar se há, de fato, compatibilidade no preço ofertado pela empresa com o praticado no mercado em geral.

A dispensa de licitação deve ser ratificada pela autoridade competente e publicada no DOM, no prazo de 05 (cinco) dias, nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.666/93 e do artigo 1º, § 2º do Decreto Municipal nº 13.659/15.

Cumprido ressaltar que o presente parecer é peça meramente opinativa, não vinculando o administrador em sua decisão (MS nº 24.073-3, relator Ministro Carlos Velloso, STF).



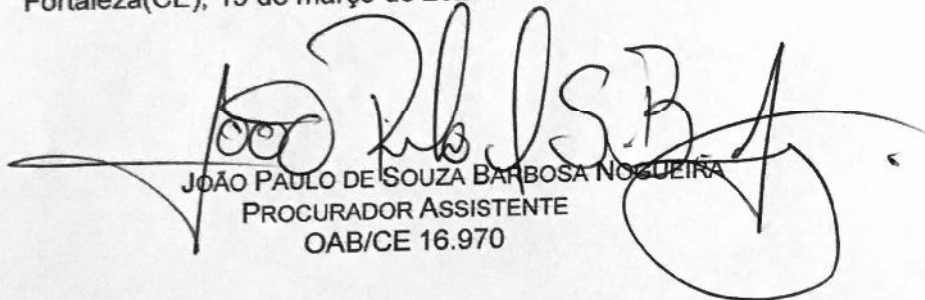


Diante de todo o exposto, atendidos todos os requisitos elencados ao longo deste parecer, entendo que a pretensa contratação **configura hipótese de dispensa de licitação, fundamentada no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 2º, VI, do Decreto Municipal nº 14.611/2020**, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consulente, na forma do Decreto Municipal nº 13.659/15 e da Lei de Licitações.

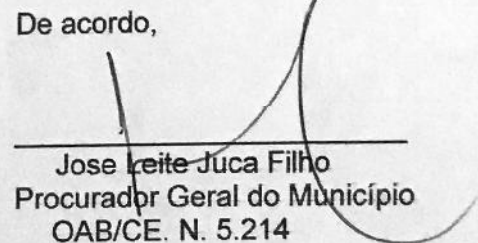
É o parecer, salvo melhor entendimento.

À consideração do Excelentíssimo Procurador Geral do Município.

Fortaleza(CE), 19 de março de 2020.


JOÃO PAULO DE SOUZA BARBOSA NOGUEIRA
PROCURADOR ASSISTENTE
OAB/CE 16.970

De acordo,


Jose Leite Juca Filho
Procurador Geral do Município
OAB/CE. N. 5.214

