

PARECER N° 1205/2020 – COJUR/SME
PROCESSO N° P118497/2020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME
ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE
115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS
ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR
DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos acerca da possibilidade jurídica de contratação direta, em caráter emergencial em virtude da pandemia de COVID-19 (novo coronavírus), por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, da empresa FP FAÇANHA - EPP, para a aquisição de 115.000 (cento e quinze mil) kits com gêneros alimentícios não perecíveis para os alunos da Rede de Ensino da Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF.

De acordo com a justificativa técnica apresentada pela Célula de Alimentação Escolar:

Considerando o Decreto Municipal nº 14.611, de 17 de março de 2020, que “decreta situação de Emergência em Saúde e Dispõe sobre Medidas para Enfrentamento e Contenção da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus”, e que dispõe no Art. 3º “Ficam suspensos, no âmbito do Município de Fortaleza, por 15 (quinze) dias: (...) III – atividades educacionais presenciais em todas as escolas da rede pública municipal, obrigatoriamente, a partir de 20 de março até 31 de março do ano corrente.

Considerando o compromisso da PMF/SME de garantir que as crianças, jovens e adultos, estudantes da Rede Municipal de Ensino tenham alimentação durante o período de suspensão das aulas conforme decreto acima.

Considerando que para que esse objetivo seja alcançado na sua plenitude, faz-se necessário o estabelecimento de medidas destinadas à otimização do fornecimento de alimentos básicos para os alunos.

Uma dessas medidas é a aquisição de kits com gêneros alimentícios não-perecíveis (01 kg de açúcar cristal, 02 kgs de arroz branco tipo 1, 01 pct de macarrão espaguete, 01 pct de biscoito, 01 grf de óleo de soja, 01 kg de sal, 01 kg de feijão, 01 kg de farinha de mandioca e 01 pct de farinha de milho flocada) para os 115.000 alunos que equivale à metade do alunado das Creches, Pré-Escolar, Ensino Fundamental, Ensino Integral, Educação de Jovens e Adultos do município de Fortaleza, por um período de 03 (três) meses.



PARECER N° 1205/2020 – COJUR/SME

PROCESSO N° P118497/2020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME

ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE 115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

Vale ressaltar, que a rede municipal de ensino de Fortaleza é composta de aproximadamente 230.000 alunos. Porém, considerando a inviabilidade de empresas atenderem essa demanda em um curto período de tempo, haja vista a urgente necessidade de manter alunos saudáveis objetivando combater o Covid, faz-se necessário o parcelamento do objeto, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Deste modo, considerando a situação de emergência de saúde decorrente do quadro de pandemia mundial é necessário que se realize a aquisição URGENTE, por meio de contratação direta com DISPENSA de licitação a fim de viabilizar a aquisição dos kits individuais de alimentos descritos acima.

Ao processo foram anexados os seguintes documentos: Processo Decisório, Termo de Referência com as especificações do objeto, Justificativa de Contratação, Orçamento, Certidões de comprovação da Regularidade Fiscal, Classificação Orçamentária, Relatório de Espelho do MAPP, Nota de Autorização de Despesa – NAD e Minuta do Contrato.

É o breve relatório. Eis a fundamentação.

II – ANÁLISE JURÍDICA

A Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, previu que para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, uma das medidas adotadas deve ser o isolamento social.

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou pandemia do novo coronavírus.

Com o avanço rápido da propagação da COVID-19 (novo coronavírus), o Governo do Estado do Ceará publicou o Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020,



+

PARECER N° 1205/2020 – COJUR/SME

PROCESSO N° P118497/2020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME
ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE
115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS
ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR
DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

decretando situação de emergência em saúde e dispondo sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus.

Na sequência, a Prefeitura de Fortaleza também publicou o Decreto nº 14.611, de 17 de março de 2020, decretando situação de Emergência em Saúde e dispondo sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus. Uma das medidas adotadas é a suspensão das atividades educacionais presenciais em todas as escolas da rede pública municipal, obrigatoriamente, a partir de 20 de março até 31 de março do ano corrente.

Art. 3º. Ficam suspensos, no âmbito do Município de Fortaleza, por 15 (quinze) dias:

III - atividades educacionais presenciais em todas as escolas da rede pública municipal, obrigatoriamente, a partir de 20 de março até 31 de março do ano corrente.

Considerando o compromisso da SME em garantir que as crianças, jovens e adultos, estudantes da Rede Municipal de Ensino tenham alimentação durante o período de suspensão das aulas, previstas no decreto *supra*, restou necessário que fosse distribuído aos seus alunos um kit de alimentos básicos, por um período de três meses.

A aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis se faz necessária considerando o estado de emergência de Saúde decretado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, visando subsidiar meios para que os alunos tenham o mínimo de alimentação em seus lares no período de suspensão das aulas de que fala o referido decreto.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 37, inciso XXI, a licitação (que assegure igualdade de condições entre os concorrentes) como regra para a contratação de obras, serviços e bens pela Administração Pública, exceto para os casos previstos em lei. O mencionado dispositivo legal determina:

Art. 37. (...)



PARECER N° 1205/2020 – COJUR/SME
PROCESSO N° P118497/2020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME
ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE
115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS
ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR
DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

(...)

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.
(grifamos)

Importante observar, de logo, que o texto constitucional condiciona a realização de licitação à igualdade de condições entre todos os concorrentes, o que indica, de forma clara, que a realização de contratação através de processo licitatório pressupõe tratamento isonômico, o que somente pode ser assegurado quando os critérios de julgamento são objetivos.

Outrossim, o procedimento licitatório deve buscar o resultado mais satisfatório possível à Administração Pública.

A Lei nº 8.666/93, ao regulamentar o mencionado dispositivo constitucional e instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabeleceu duas exceções à licitação: dispensa – artigo 24 – e inexigibilidade – artigo 25.

Sobre dispensa e inexigibilidade de licitação, importante transcrever a lição do ilustre Professor JOEL DE MENEZES NIEBUHR (2003, p. 122), autor de uma das melhores monografias sobre o tema elaboradas no Brasil. Diz o professor paulista:

Ao lado do tema da obrigatoriedade de licitação pública, vem a talho o seu inverso, isto é, a inexigibilidade e a dispensa dela. A inexigibilidade ocorre em face da inviabilidade de competição, o que esvazia o sentido da licitação pública, que pressupõe disputa. A dispensa relaciona-se às hipóteses em que a



+

**PARECER N° 1205/2020 – COJUR/SME
PROCESSO N° P118497/2020**

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME
ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE
115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS
ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR
DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).**

realização de licitação pública, conquanto a disputa fosse viável, causaria gravames ou prejuízos a outros valores pertinentes ao interesse público, que não deveriam, por obséquio à razoabilidade, ser suportados. Nesta ordem de ideias, os casos de inexigibilidade, por se referirem à inviabilidade de licitação pública, não são prescritos taxativamente pelo legislador, a rigor, nem precisam de norma jurídica que os autorize. Já os casos de dispensa, em sentido oposto, requerem específica previsão normativa, cabendo, portanto, ao legislador enunciá-los, mesmo em obediência ao princípio da legalidade.¹

Nas hipóteses taxativas de dispensa de licitação previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 encontramos situações em que, a despeito de haver possibilidade de competição, o legislador considerou a licitação como objetivamente inconveniente ao interesse público. Assim anuncia o caput do dispositivo legal: *É dispensável a licitação (...)*.

Mencionado dispositivo legal elenca situações em que a realização do procedimento formal de licitação traria ao Administrador resultados insatisfatórios ou até mesmo ineficientes, que impossibilitariam ou frustrariam a realização das funções estatais. Por isso, o administrador público foi autorizado a dispensar o procedimento formal de licitação e efetuar uma contratação direta.

Ou seja, a dispensa de licitação contempla hipóteses em que, em tese, a licitação seria possível, mas razões existem para justificar a não realização da licitação em nome de interesses públicos que merecem acolhida.

Corroborando este entendimento, temos VERA LÚCIA MACHADO D'AVILA (2005, p. 101), que leciona o seguinte:

Como toda regra, esta também comporta exceção, ou seja, excepciona-se a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório quando, por definição do texto legal, o ajuste

¹ NIEBUHR, J. de M. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. São Paulo: Dialética, 2003.

PARECER Nº 1205320 - COJURISME

PROCESSO Nº P11849712020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME

ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE 115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

pretendido pela Administração se insent nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação. A dispensa é figura que isenta a Administração do regular procedimento licitatório, apesar de no campo físico ser viável a competição, pela existência de vários particulares que poderiam ofertar o bem ou serviço. Entretanto, optou o legislador por permitir que, nos casos por ele elencados, e não somente nesses casos, a Administração contrate de forma direta com terceiros, sem abrir o campo de competição entre aqueles que, em tese, poderiam fornecer os mesmos bens ou prestar os mesmos serviços. Há, portanto, uma presunção legal que nas hipóteses elencadas no art. 12, incs. I e II, e § 2º, e no art. 24 da Lei n. 8.666/93, com a redação dada pelas Leis ns. 9.663/94 e 9.648/98, o interesse público restará melhor atendido se não ocorrer a competição entre os particulares aptos a concorrer entre si.²

Todavia, essa autorização não significa que a contratação poderá se realizar ao bel prazer do administrador. Deve ser formalizado um procedimento administrativo que assegure a observância dos princípios jurídicos fundamentais da Administração Pública, assim como a melhor contratação possível. Ainda, no procedimento devem existir elementos concretos que justifiquem a contratação deste ou daquele particular, que os preços praticados são condizentes com os preços de mercado e que a capacitação do particular escolhido o habilita como o mais adequado à consecução do objeto perseguido pela Administração Pública.

Significa que, mesmo dispensando-se o processo licitatório, a Administração deve buscar a maior qualidade e o menor desembolso possível, segundo a natureza do interesse a ser satisfeito. Esse o ponto crucial a ser examinado nas contratações diretas.

² D'AVILA, V. L. M. Dispensa e Inexigibilidade. Conceito, Distinção, Impossibilidade de Utilização Indiscriminada. in: M. PIETRO, M. S. Z et alii. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 3. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 100-102.

PARECER Nº 1205/2020 – COJUR/SME

PROCESSO Nº P118497/2020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME

ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE 115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

Tal hipótese de contratação direta encontra assento no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93. Examinemos, de forma mais aprofundada, referida hipótese de contratação direta.

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 das 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;

Cristalina é a leitura do permissivo legal ao permitir aquisições de bens quando demonstrada a situação de emergência ou de calamidade pública, por dispensa de licitação, durante o período em que fique caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das pessoas.

No caso em comento, a aquisição se faz necessária no que concerne aos kits com gêneros alimentícios não perecíveis para os alunos da Rede de Ensino da Prefeitura Municipal de Fortaleza, visando garantir que as crianças, jovens e adultos, estudantes da Rede Municipal de Ensino tenham alimentação durante o período de suspensão das aulas.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou pandemia do novo coronavírus, sendo a disseminação global fator determinante para tal decisão. Nesse sentido e corroborando com a contratação em tela, vemos ao ensinamento de Mariense Escobar: a situação emergencial ensejadora da dispensa é aquela que resulta do imprevisível, e não da



PARECER N° 1205/2020 – COJUR/SME
PROCESSO N° P118497/2020
INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME
ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE
115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS
ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR
DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

inércia administrativa." (Licitação, Teoria e Prática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1993, p.72)

A licitação, nesse caso, é perfeitamente possível, sendo, contudo, uma atividade administrativa discricionária a opção do agente público por licitar ou não nessas situações.

Isso indica que, nas hipóteses de contratação escoradas no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, a possibilidade de se licitar não pode ser invocada como argumento a inquinar o procedimento administrativo.

É a natureza da situação, cuja necessidade emergencial se faz quanto a aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis para composição de kits de alimentos básicos para os alunos da Rede de Ensino da Prefeitura Municipal de Fortaleza, os quais estão com as atividades educacionais presenciais em todas as escolas da rede pública municipal suspensas como medida de prevenção e enfrentamento a situação de emergência em saúde decorrente da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, ainda que possível a competição, que autoriza, licitamente, que o administrador deixe de instaurar licitação em tais casos.

O prazo final de vigência da contratação ora analisada será até 25 de maio do corrente ano, entretanto, fora determinado em cláusula resolutiva que o contrato estará rescindido caso o Decreto Municipal n 14.611, de 17 de março de 2020, que decretou a situação de Emergência em Saúde e dispõe sobre Medidas para Enfretamento e Contenção da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus, seja revogado antes do término da vigência do mesmo.

Pelo que se verifica na justificativa da Célula de Alimentação Escolar, a escolha da contratada recaiu na Empresa FP FAÇANHA EPP considerando que a mesma apresentou o menor preço, além de ter apresentado capacidade técnica para atender os 115.000 (cento e quinze mil) alunos, por mês, da Rede Municipal de Ensino.



+

PARECER N° 1205/2020 – COJUR/SME

PROCESSO N° P118497/2020

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO - SME

ASSUNTO: URGENTE - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE 115.000 KITS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS PARA OS ALUNOS DA REDE DE ENSINO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA DURANTE A SUSPENSÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR DEVIDO À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS).

E ainda, que os preços dos gêneros que estão sendo vendidos para Prefeitura Municipal de Fortaleza seguem o valor de mercado constatado a partir da cotação de preços de 03 (três) empresas, estando compatíveis com os praticados no município de Fortaleza e com os contratos vigentes desta Secretaria.

Constam nos autos todos os documentos comprobatórios necessários para a instrução do presente procedimento.

III – CONCLUSÃO

Diante dos argumentos fático-jurídicos acima delineados, opinamos pela possibilidade jurídica de se realizar a contratação direta, em caráter emergencial em virtude da pandemia de COVID-19 (novo coronavírus), por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso IV, da Lei n° 8.666/93, da empresa FP FAÇANHA - EPP, para a aquisição de 115.000 (cento e quinze mil) kits com gêneros alimentícios não perecíveis para os alunos da Rede de Ensino da Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF, por um período de três meses.

Este processo deverá ser encaminhado para manifestação da Douta Procuradoria Geral do Município – PGM, em cumprimento ao Decreto n° 13.659 de 21 de setembro de 2015, que dispõe sobre a instrução dos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

É o parecer, a que submeto à superior consideração.

Fortaleza, 19 de março de 2020.


Danièle Holanda Queiroz
Coordenadora Jurídica/SME
OAB-CE n° 14.070

De acordo:

