



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 Forte Comercial Ltda - EPP, para fornecimento de sacos plásticos transparentes para embalagens, destinados ao armazenamento dos kits de gêneros alimentícios que serão distribuídos para os alunos da rede municipal de ensino, em virtude da prorrogação da suspensão das atividades escolares presenciais, durante o período de isolamento social em decorrência da pandemia.

De acordo com a justificativa técnica apresentada pela Assessoria Especial:

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 Decreto Municipal nº 14.634, de 05 de abril de 2020, que prorroga as medidas de enfrentamento à disseminação do Novo Coronavírus, e que em seu Art. 11, prorroga a suspensão das atividades educacionais presenciais nas escolas da Rede Pública Municipal até o dia 30 de abril de 2020. 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 decretos citados acima. Considerando que a nova distribuição dos gêneros alimentícios será composta pelos itens em estoque do PNAE ainda existentes nas unidades escolares, que estão próximas do vencimento de validade. Dessa forma, evitaremos o desperdício desses produtos e auxiliaremos na segurança alimentar de aproximadamente 50.000 (cinquenta mil) dos alunos da rede pública municipal de ensino. Considerando que o valor apresentado pela empresa vencedora está compatível com os preços praticados no mercado, conforme orçamentos apresentados em pesquisa feita entre algumas empresas do ramo.



Considerando ainda a situação de emergência de saúde decorrente do quadro de pandemia, é necessária a contratação URGENTE, por meio de DISPENSA DE LICITAÇÃO, de empresa especializada no fornecimento de sacos plásticos transparentes para embalagens, para armazenamento dos gêneros alimentícios que serão distribuídos para os alunos da Rede Municipal de Ensino, em virtude da prorrogação da suspensão das atividades escolares.

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, Parecer Referencial exarado pela Procuradoria Geral do Município –PGM 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 dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, prevendo que para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, uma das medidas adotadas deve ser o isolamento social.

Determinou ainda em seu artigo 4º que 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) .Preceitua em seu § 1º que 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.

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, 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.

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.

Muito embora as atividades educacionais presenciais em todas as escolas da Rede Pública Municipal, tenham sido suspensas como medida de enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus, a Prefeitura de Fortaleza anunciou no dia 23 de março do corrente ano, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), as novas medidas tomadas pela gestão para facilitar a realização da primeira fase da campanha nacional de vacinação contra a gripe H1N1, que teve início no dia 23/03/2020 e prossegue até 23 de maio. Idosos de 60 a 79 anos terão três opções para conseguirem a vacina. Além dos 113 postos de saúde, serão utilizadas, também, mais de 200 escolas, que estão atualmente em recesso.

Além das pessoas acima de 60 anos, o foco também está nos profissionais da área da Saúde, que são considerados do grupo prioritário. As iniciativas, que foram elaboradas conforme cronograma da SMS, buscam cumprir as medidas preventivas com relação ao COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus, conforme as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS).

De acordo com a Secretária da Saúde do Município de Fortaleza, o grande desafio é



imunizar todos os idosos acima de 60 anos, sem criar aglomerações. A titular da SMS informa ainda que *“temos vacinas nos postos, mas pedimos que vocês se dirijam às escolas porque elas têm espaços mais amplos e os alunos não estão utilizando. Lá, nós estaremos vacinando por ordem alfabética”*.

Ainda como medida de combate e enfrentamento do Covid-19 fora realizada a aquisição em caráter emergencial de kits de alimentação para os alunos da Rede Municipal de Ensino durante o período de suspensão das aulas. Nesse sentido, a Prefeitura de Fortaleza divulgou as estratégias de segurança alimentar para a entrega dos kits de alimentação aos alunos da Rede Municipal de Ensino. A distribuição dos kits tem o objetivo de complementar a alimentação de mais de 230 mil alunos durante o período de suspensão das aulas presenciais, em decorrência do enfrentamento ao coronavírus.

A distribuição ocorrerá nas unidades escolares, que conforme cronograma, entrarão em contato com as famílias para informar quando os kits estarão disponíveis para retirada. A estratégia de entrega é uma forma de evitar oportunidade de transmissão do vírus com a aglomeração de pessoas. Os alimentos estarão disponíveis em todas as unidades escolares municipais, entre creches conveniadas, Centros de Educação Infantil, Escolas Municipais e prédios anexos.

Diante do exposto, faz-se necessária a contratação de empresa especializada no fornecimento de sacos plasticos transparentes para embalagens, destinados ao armazenamento dos kits de generos alimenticios que serão distribuidos para os alunos da Rede municipal de Ensino, em virtude da prorrogação da suspenção das atividades escolares, considerando o estado de emergência de Saúde decretado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

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. (...)

(...)

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 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 pretendido pela Administração se inserir nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação. A dispensa é figura que isenta a Administração do regular procedimento licitatório, apesar de no campo fático 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 tão somente nesses casos, 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. 8.883/94 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.

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.

ASSUNTO: URGENTE - CONTRATAÇÃO DIRETA, EM CARÁTER EMERGENCIAL, POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA NO FORNECIMENTO DE SACOS PLÁSTICOS TRANSPARENTES.



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

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.

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

A licitação, em alguns casos, 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 contratação de empresa especializada no fornecimento de sacos plásticos transparentes para embalagens, para armazenamento dos kits de gêneros alimentícios que serão distribuídos para os alunos da Rede Municipal de Ensino, em virtude da prorrogação da suspensão das atividades escolares, ocasionadas pela pandemia causada pelo novo coronavírus, ainda que possível a competição, que autoriza, licitamente, que o administrador deixe de instaurar licitação em tais.

O prazo final de vigência da contratação, ora analisada, será **até 30 de junho do corrente ano**, entretanto, fora determinado em cláusula resolutive 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 Assessoria Especial, a escolha da contratada recaiu na Empresa Forte Comercial Ltda EPP, considerando que a mesma apresentou o menor preço, além de ter apresentado capacidade técnica para atender a demanda.

E ainda, o material que está sendo vendido para a Prefeitura Municipal de Fortaleza, segue o valor de mercado constatado a partir da cotação de preços de 03 (três) empresas. O preço acordado está compatível com os preços praticados no mercado.

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 nos artigos 4º e seguintes da Lei nº. 13.979/2020, bem como artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, da empresa Forte Comercial Ltda EPP, para o fornecimento de sacos plásticos transparentes para embalagens, destinados ao armazenamento dos kits de gêneros alimentícios que serão distribuídos para os alunos da Rede Municipal de Ensino, em virtude da prorrogação da suspensão das atividades escolares.

Considerando o disposto no Parecer nº 01/2020 emitido pela Douta Procuradoria Geral do Município – PGM que trata da dispensa emergencial de licitação para contratação de produtos e/ou serviços para combate ao novo coronavírus (COVID-19), pandemia decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), caracterizada pela situação de emergência em saúde



pública em todo o país, inclusive no município de Fortaleza, fato este notório e de conhecimento público, e estando registrado nos autos o cumprimento de cada um dos pressupostos elencados ao longo do Parecer nº 01/2020-PA, fica autorizado o prosseguimento da contratação direta sem submetê-la à apreciação da douta Procuradoria Geral do Município- PGM, por entender restar configurada a hipótese de dispensa de licitação, fundamentada nos artigos 4º e seguintes da Lei nº. 13.979/2020, 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 Lei de Licitações.

É o parecer, a que submeto à superior consideração.

Fortaleza, 16 de abril de 2020.

Daniele Holanda Queiroz
Coordenadora Jurídica/SME
OAB-CE nº 14.070

De acordo:



Prefeitura de Fortaleza



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número GPBJIFE7

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 17851 e código GPBJIFE7

ASSINADO POR: