



Processo Administrativo nºP143022/2020
Procedimento de Dispensa de Licitação nº001/2020
Órgão de origem: Secretaria Regional V – SER V

PARECER JURÍDICO SER V nº19/2020

Direito Administrativo. Construção de jazigos em concreto pré-moldado no Cemitério Público Municipal Parque Bom Jardim. Pandemia global decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Situação de Emergência em Saúde no Município de Fortaleza decretada. Contratação direta, por dispensa de procedimento licitatório, de obras ou serviços em caráter excepcionalíssimo. Imperatividade dos Decretos Municipais nºs. 14.611/2020 e 14.620, em combinação expressa com o art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações. Estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública. Parecer Referencial da lavra da d. Procuradoria Geral do Município. Possibilidade jurídica configurada.

I – RELATÓRIO

1. Cuida-se, em apertada síntese, de procedimento administrativo instaurado no âmbito desta Secretaria Regional V, visando, através de dispensa de certame licitatório, a contratação emergencial de empresa para execução dos serviços de construção de jazigos em concreto pré-moldado no Cemitério Público Municipal Parque Bom Jardim, de acordo com as especificações e quantitativos constante do Projeto Básico e demais documentos que adormecem nos autos.





2. Consta do caderno processual:

- a) Comunicação Interna nº.002/2020;
- b) Projeto Básico;
- c) Planilhas orçamentárias, memorial descritivo, cronograma físico-financeiro, composição do BDI e dos encargos sociais;
- d) Justificativa Técnica da Dispensa de Licitação; e
- e) Justificativa da razão da escolha do fornecedor;
- f) Informação da ASPLAN sobre a competente dotação orçamentária, bem como da COAFI quanto à capacidade financeira correspondentes.

3. Ressai da Justificativa Técnica:

[...]

Tem-se, portanto, com a perspectiva do aumento do número de mortes decorrentes do COVID-19, que é **imprescindível** a construção urgente de novos jazigos no supracitado cemitério.

[...]

Tendo, pois, a questão do tempo como fator determinante, não é cabível a realização de um procedimento licitatório para a consecução deste objeto, eis que o prazo para a realização de uma Concorrência Pública é de no mínimo 30 (trinta) dias, contados da publicação do certame, não sendo, assim, razoável a administração pública optar por essa solução - sendo certo que a licitação não é um fim em si mesmo.

4. De ressaltar que o Projeto Básico traz em seu bojo que o valor global da contratação ora pretendida deveria ser de 2.967.740,96 (dois milhões, novecentos e sessenta e sete mil, setecentos e quarenta reais, e noventa e seis centavos), cujas despesas decorrentes correrão à conta de dotações consignadas no orçamento da SER V: Projeto Atividade: 33101.15.451.0006.1207.0002 Elementos de Despesa: 4.4. 90.51; e Fonte de Recurso: 010010000001.





5. Instada, a empresa escolhida, ATHOS CONTRUÇÕES LTDA., apresentou o preço de 2.917.289,36 (dois milhões, novecentos e dezessete mil, duzentos e oitenta e nove reais, e trinta e seis centavos), para um período de 90 (noventa) dias de execução e 120 (cento e vinte) dias de vigência contratual, sendo, portanto, a eleita para execução do serviço.

6. É o essencial a relatar. Passo à análise do mérito.

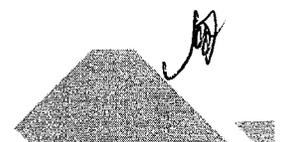
II – FUNDAMENTAÇÃO

7. De saída, calha bem realçar, *en passant*, aspectos fáticos que permeiam a questão posta sob análise neste Parecer Jurídico, principalmente, porque, como é cediço, em 30/01/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional face o novo coronavírus (SARS-CoV-2) e, ante a crescente descoberta de casos de infecção humana, a OMS declarou, em 11/03/2020, estado de pandemia de COVID-19.

8. No Brasil, em 03/02/2020, a Portaria n°. 188/2020 do Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), sob o pálio de que *“o evento é complexo e demanda esforço conjunto de todo o Sistema Único de Saúde para identificação da etiologia dessas ocorrências e adoção de medidas proporcionais e restritas aos riscos”*.

9. Também, a Prefeitura de Fortaleza, através do Decreto n°. 14.611, de 17 de março de 2020, declarou Situação de Emergência em Saúde no Município, dado o aumento do número de casos suspeitos e a confirmação das primeiras contaminações pela COVID-19, bem como diante da necessidade de adoção de normas de biossegurança específicas para os casos suspeitos e confirmados e a fim de enfrentar e conter a disseminação da doença.

10. Passo seguinte, o Decreto Municipal n°. 14.620, de 20 de março de 2020, que alterou o Decreto Municipal n°. 14.611/2020, trouxe a possibilidade de juntada aos autos relativos às contratações de bens e serviços emergenciais ao combate à COVID-19 de Parecer Referencial confeccionado pela d. PGM, 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

11. Note-se que, à luz do Decreto Municipal nº 14.127, de 21 de novembro de 2017, a SER V possui competência para “*administrar cemitérios, no âmbito de sua área de abrangência*”.

Da dispensa de licitação

12. Revela-se elementar que à Administração só é dado contratar bens e serviços por meio de um procedimento formal denominado de licitação, balizado por princípios constitucionais¹ que miram tutelar que, em condições de igualdade, particulares compitam para poder contratar com ela, devendo prevalecer, ao final, sempre a proposta mais vantajosa ao supremo interesse público (CF, art. 37, *caput*, inciso XXI, c/c art. 3º da Lei nº. 8.666/93).

13. A regra, desse modo, é a obrigatoriedade de certame prévio à contratação, ressalvada a possibilidade constitucional de delegar à legislação específica as hipóteses em que a licitação não ocorrerá, por dispensa ou inexigibilidade (arts. 24 e 25 da Lei de Licitações).

14. Nesses casos, vale dizer, resta irresistível o dever do Poder Público de contratar em curto espaço de tempo, o que se revelaria incompatível com a tramitação de um procedimento licitatório normal, isto é, a aplicação chapada do princípio da proporcionalidade.

15. Pois bem, *in casu*, a dispensa de procedimento licitatório está respaldada no art. 24, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93, *verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

¹ Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade e competitividade.





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 (destacou-se);

[...].

16. No caso tratado neste Parecer, tem-se, pois, justificada excepcionalidade da contratação, em regime de urgência, com base na declarada Situação de Emergência em Saúde no Município de Fortaleza (Decreto nº 14.611/2020), mostrando-se impostergável a adoção de todas as medidas necessárias para mitigar os danos causados pela pandemia do COVID-19.

17. Em outras palavras, mister perceber que o caráter emergencial se baseia em situação excepcional, extraordinária, incapaz de ser abarcada pelo aspecto da previsibilidade da Administração, de sorte que a contratação pretendida nestes autos se presta a evitar o colapso do sistema funerário municipal, evitando, assim, o que aconteceu em capitais ao redor do mundo.

18. Além da pertinência com o art. 24 da Lei de Licitações, as contratações diretas devem guardar as prescrições do art. 26 do mesmo Diploma, preservando a estrita observância aos princípios que regem à Administração Pública, *ipsis litteris*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à





autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Paragrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

19. Nesse sentido, cabe observar que o art. 1º do Decreto Municipal nº. 13.659/2015 veicula o rito a ser cumprido pela Administração Pública local para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

20. A opção pela dispensa de licitação está bem assentada na aludida Justificativa Técnica:

[...]

Tem-se, portanto, com a perspectiva do aumento do número de mortes decorrentes do COVID-19, que é **imprescindível** a construção urgente de novos jazigos no supracitado cemitério.

[...].

21. Além disso, a razão da escolha do fornecedor e o preço praticado encontram-se bem justificados nos instrumentos adunados aos autos:

[...]





Pois bem, objetivamente, a razão da escolha do fornecedor, ou seja, a empresa ATHOS CONTRUÇÕES LTDA., baseia-se no fato de que ela apresentou o melhor preço para a realização do objeto desta contratação, conforme o Mapa Comparativo de Preços da Dispensa de Licitação nº. 001/2020, consoante os documentos anexos.

Com efeito, mesmo as contratações por dispensa devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, razão pela qual se instrui esse procedimento com as cotações que acompanham o presente instrumento.

Anoto, que a empresa ofertou um desconto de 1,70% (um virgula setenta por cento) sobre o orçamento realizado pela SER V - que teve como base as tabelas de preços desoneradas SINAPI-CE JANEIRO/ 2020, SEINFRA-CE 26-1.

Pelo exposto, tem-se por esclarecida a razão da escolha do fornecedor, ou seja, a empresa ATHOS CONTRUÇÕES LTDA, bem como do preço a ser praticado por ela, conforme os incisos II e III, do parágrafo único, do art. 26 da Lei nº. 8.666/1993.

[...]

Do Parecer Referencial

22. Como visto, o art. 2º, § 3º, do Decreto Municipal nº. 14.611/2020, prevê a possibilidade de ser anexado aos autos atinentes às contratações de bens e serviços emergenciais para atender as medidas de enfrentamento à COVID-19, o Parecer Referencial exarado pela d. PGM, 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.





23. Assim é que a d. PGM elaborou o Parecer Referencial n°. 30/2020-PA, subscrito pelos diligentes Drs. Joao Paulo de Souza Barbosa Nogueira, Procurador Assistente, e José Leite Jucá Filho, Procurador Geral, cuja ementa está vazada nos seguintes termos (doc. anexo):

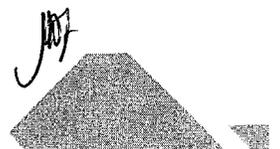
EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PRODUTOS E/OU SERVIÇOS PARA COMBATE AO NOVO CORONAVIRUS (COVID-19). PANDEMIA DECRETADA PELA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA EM TODO O PAÍS, INCLUSIVE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. FATO NOTÓRIO E DE CONHECIMENTO PÚBLICO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL CONFIGURADA. POSSIBILIDADE JURÍDICA. INTELIGÊNCIA DO DECRETO MUNICIPAL N° 14.611/2020 E DO ARTIGO 24, INCISO IV, DA LEI N° 8.666/93.

24. Por razões óbvias, a finalidade do Parecer Referencial é o de que sejam os gestores públicos orientados sobre as providências e cuidados a serem adotados em casos de dispensa de licitação, sem a necessidade de análise individualizada de casos concretos pela d. PGM, dada a urgência que se deve imprimir aos atos administrativos.

25. Dito isso, anoto que a presente manifestação atende a todos os requisitos elencados ao longo do reverenciado Parecer Referencial e, por imposição constante do art. 2°, § 3°, do Decreto Municipal n°. 14.611/2020, **atesto, de forma expressa**, que o caso concreto sob análise se amolda aos termos das manifestações da d. PGM.

III – CONCLUSÃO

26. Forte em todas essas considerações, sou pela contratação direta e emergencial em testilha, na esteira do Parecer Referencial n°. 30/2020-PA, da lavra





da d. PGM, eis que resta configurada a hipótese autorizadora de dispensa de procedimento licitatório à contratação dos serviços de construção de jazigos em concreto pré-moldado no Cemitério Público Municipal Parque Bom Jardim, inteligência do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

27. Cumpre salientar que a presente manifestação é peça meramente opinativa, não vinculando o Administrador em sua decisão (STF – MS nº 24.073, Rel.: Min. Carlos Velloso).

28. À consideração superior.

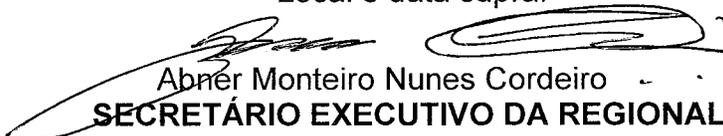
Fortaleza/CE, 14 de maio de 2020.


Maria de Lourdes Oliveira Amâncio
COORDENADORA JURÍDICA

DESPACHO

- 1) Acolho, por seus próprios fundamentos, o r. Parecer retro, produzido pela Coordenadoria Jurídica, o qual adoto integralmente.
- 2) Atesto, expressamente, que o caso concreto tratado no Parecer se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.
- 3) À Declaração de Dispensa.
- 4) Em consequência, adotem-se as providências de estilo.

Local e data supra.


Abner Monteiro Nunes Cordeiro
SECRETÁRIO EXECUTIVO DA REGIONAL V