



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação n° 7/2015-004 SEMSA.

Objeto: Contratação de empresa em caráter emergencial, objetivando serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde (lixo patológico), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Parecer conclusivo.

Interessado: Soltenge Norte Ltda - ME.

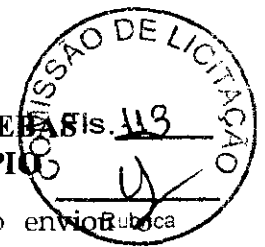
Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o presente processo administrativo, que trata da contratação de empresa em caráter emergencial, objetivando serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde (lixo patológico), no Município de Parauapebas, Estado do Pará, na modalidade de 'Dispensa de licitação', com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Consta dos autos:

- 1- que a Secretaria Municipal de Saúde - setor interessado - emitiu uma requisição identificando o objeto necessário e as justificativas, bem como o provável contratado e o valor a ser utilizado;
- 2- que a Comissão Permanente de Licitação verificou e analisou a referida requisição (atestou que o valor estimado, no presente caso, é equiparado aos praticado no mercado em geral), indicando por sua vez o objeto, o valor estimado e a dotação orçamentária a ser utilizada para a tratada contratação;
- 3- que o Secretário Municipal de Saúde, verificando a conveniência e oportunidade da requisição, autorizou a dispensa do processo referente à contratação da Empresa para a execução dos serviços pretendidos;
- 4- que o processo foi devidamente autuado;
- 5- que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias;
- 6- que foi juntada aos autos a documentação que se refere ao artigo 26 da Lei 8666/93, com suas alterações posteriores;
- 7- e, por fim, foram juntados ao processo os documentos da empresa convidada e de seu representante, bem como seus documentos de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, Seguridade Social, FGTS e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo a esta Assessoria Jurídica para a devida análise.

Pois bem. Observamos inicialmente que a referida dispensa objetiva a contratação de empresa em caráter emergencial, objetivando serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde (lixo patológico), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Diante disto, a empresa Soltenge Norte Ltda - ME apresentou sua proposta quanto à prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde (lixo patológico), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Ademais, advertimos que a legalidade e regularidade do processo estão condicionadas à natureza residual do objeto descrito no Projeto Básico, ou seja, partimos do pressuposto que os serviços ali descritos são apenas os indispensáveis para evitar o risco de dano irreparável.

Pois bem. Excluindo-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o pedido de contratação por dispensa de licitação, passemos, estritamente, a análise dos aspectos jurídicos da presente solicitação.

Inicialmente, observamos ainda que o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

“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:

omissis

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).

Com efeito, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

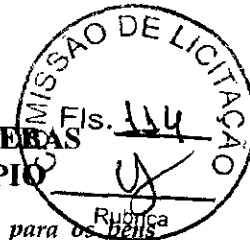
Assim, *in casu*, temos o fundamento jurídico explícito no *caput* e no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

“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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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."

No entanto, a própria Lei nº 8.666/93 deixa claro que a observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento deve-se ater à instrução processual, com suas fases, justificativas, comprovações de preços, clareza do objeto, planilha de custos, decisão da autoridade superior, publicações, visando, sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir a um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

Vejamos, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho¹, *in verbis*:

"A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. omissis

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos. omissis

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação. (Grifos nossos).

"...os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação". omissis

"a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação".

Nesse passo, cotejamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União² acerca do assunto, *in verbis*:

"Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...)" (Grifos nossos).

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2000. Pág. 228/229 e 292/294.

² In Decisão nº 955/2002 – Plenário.



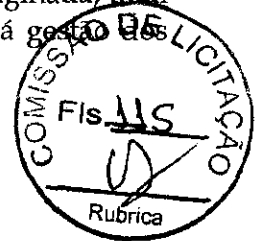
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

E, por sua vez, a referida dispensabilidade de licitação (fundamentada no inciso IV, do art. 24, da Lei 8.666/93) condiciona-se ao preenchimento dos seguintes requisitos, quais sejam:

- Situação de emergência ou calamidade pública que não pode ser originada, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis;

- Urgência no atendimento à situação; e

- Contratação como meio efetivo para afastar o risco.



E deve-se ainda destacar que é a supremacia do interesse público que embasa a exigência da tratada contratação.

No entendimento do Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral³ a contratação direta, fundamentada no inciso IV, do art. 24, da Lei 8.666/93, não é hipótese de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação (*e não basta ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual*). E em uma de suas obras⁴ este jurista disse que:

"A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência." (Grifos nossos).

Com efeito, na hipótese de se verificar que o cumprimento do prazo máximo determinado para execução do objeto é incompatível com a realização de uma licitação, deve a Administração Pública escolher, para contratação direta, um executante (*in casu*, uma empresa) que possua capacidade jurídica e regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com a complexidade e o porte do objeto a ser executado.

Ademais, a executante há que ser de absoluta confiança. Já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar. E ao dispensar a licitação para uma contratação com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social (*o interesse determinante da não realização da licitação é o interesse social e não o da Administração*), apesar da medida excepcional tomada – *prejudicada ficará a parcela da sociedade envolvida, direta ou indiretamente, quando, por exemplo, uma obra pública não é posta à sua disposição no prazo adequado*.

³ Advogado em São Paulo. Consultor e Parecerista em Direito Administrativo. Ex-Professor de Direito Econômico na Faculdade de Direito da PUC/SP.

⁴ *In* Licitações nas Empresas Estatais. São Paulo: McGraw Hill, 1979, p. 54.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



E para subsidiar tais assertivas, cotejamos nesta oportunidade, a seguinte jurisprudência⁵:

"O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1 conhecer do expediente formulado pelo ilustre Ministro de Estado dos Transportes para informar a Sua Excelência que, de acordo com as normas que disciplinam a matéria, o Tribunal não responde a consultas consubstanciadas em caso concreto;

2 responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desidiosa administração ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

b) que, tratando-se de caso efetivamente enquadrável no art. 24, da Lei nº 8.666/93:

b.1) nada obsta, em princípio, sejam englobados, numa mesma aquisição, os quantitativos de material entendidos adequados para melhor atender à situação calamitosa ou emergencial de que se cuida;

b.2) tal procedimento, contudo, não deve ser adotado, se verificado não ser o que melhor aproveita as peculiaridades do mercado, tendo em vista o princípio da economicidade (arts. 15, IV, e 25, § 2º, da Lei nº 8.666/93);

b.3) se o material se destinar à aplicação em contrato vigente de obra ou serviço, cujo valor inclua o relativo a material que devesse ser adquirido pelo contratado, devem ser adotadas as seguintes cautelas:

b.3.1) consignar em termo aditivo a alteração acordada;

b.3.2) cuidar para que, no cálculo do valor acumulado do contrato, para fins de observância ao limite de acréscimo fixado no art. 55, § 1º, do revogado DL nº 2.300/86 ou no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, seja incluído também o preço do material que antes integrava o valor do contrato e que passou a ser adquirido pela própria Administração";

O Tribunal de Contas da União recentemente manifestou-se sobre o assunto no acórdão n.º 1599/2011-Plenário, TC-013.519/2005-8, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 15.06.2011:

A dispensa de licitação prevista no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, cabendo a utilização do dispositivo desde que devidamente caracterizada a

⁵ TCU. Decisão 347/1994 – Plenário. Documento DC-0347-22/94-P. Processo 009.248/1994-3. Natureza Consulta. Órgão interessado: Ministério dos Transportes. Ministro Relator Carlos Átila Álvares da Silva. Ata Publicada no DOU 21/06/1994.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Pedido de reexame interposto pelo ex-Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - (APPA) contra o Acórdão 2.659/2010, do Plenário, que tratou, originariamente, de solicitação do Congresso Nacional para que apurasse eventuais prejuízos ao patrimônio público federal, decorrentes de 'gestão tenebrosa' e de descumprimento do Convênio de Delegação dos Portos de Paranaguá e Antonina. O recorrente manifestou inconformismo diante da multa que lhe fora aplicada por conta de processo de contratação emergencial, com dispensa de licitação, para execução de serviços de dragagem na Barra da Galheta, situada na Baía de Paranaguá. Por ocasião da prolação do julgado anterior, o Tribunal entendeu que a situação emergencial teria resultado da desídia administrativa, falta de planejamento e má-gestão dos recursos públicos, caso em que, nos termos do entendimento fixado na Decisão TCU 347/1994-Plenário, o gestor deveria ser responsabilizado, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo. Na presente etapa processual, a unidade técnica, ao examinar o recurso, afirmou que "não é razoável apenar o gestor por falta de planejamento", pois o próprio TCU reconheceu a necessidade urgente dos serviços de dragagem e que a falta de tais serviços decorreu de dificuldades administrativas, consoante o voto que fundamentou a deliberação recorrida. Além disso, ainda conforme a unidade técnica, a licitação insaurada pela APPA para contratar os serviços de dragagem acabou frustrada, em razão de a única concorrente habilitada ter proposto preço superior ao máximo orçado pela Administração. Finalmente, apontou a unidade instrutiva existência de entraves de cunho ambiental para a execução dos serviços. Por todas essas razões, sugeriu, por conseguinte, que o TCU desse provimento parcial ao pedido de reexame, a fim de reduzir a multa aplicada ao recorrente. Em seu voto, o relator destacou a necessidade de se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, por entender que "a contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou do bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação". Assim, com base em acórdão proferido anteriormente pelo Tribunal, fez registrar que "a situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da inércia ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares". (Grifos nossos).

Por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos (art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93), bem como a justificativa da escolha da executante do objeto.

Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, **OPINAMOS pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, nos termos aqui solicitados, que visa a contratação de empresa em caráter emergencial, objetivando serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde (lixo patológico), no Município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as seguintes recomendações desta Procuradoria Geral:**

- O processo administrativo de contratação direta emergencial **deve ser complementada a justificativa da contratação, com a demonstração clara, das causas da situação emergencial, bem como a concreta e efetiva potencialidade de dano irreparável**, conforme o art. 26, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.666/93; cabendo ressaltar que no caso de inércia ou inércia administrativa, deve-se responsabilizar quem deu causa a presente situação emergencial;

- A relação de profissionais, veículos e equipamentos para desempenho das atividades dispõe que a empresa disponibilizará dois veículos para a prestação do serviço.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



porém não consta informações suficientes dos veículos, como por exemplo placa, classe, renavam, etc. Outrossim, o veículo coletor deve ser devidamente licenciado pela SEMA, assim, recomenda-se que seja anexado aos autos os dados do veículo e o referido licenciamento.

- Recomenda-se sejam atualizadas as certidões: Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Negativa de Débitos Estaduais, Certidão Negativa de Débitos Municipais e Certidão Negativa Judicial.

- Recomenda-se, também, a juntada dos seguintes documentos: Licença Sanitária válida, uma vez que a autorização provisória de fl. 71 venceu em 31/01/2015; nova Autorização para Localização e Funcionamento, tendo em vista que a autorização de fl. 72 está vencida desde de 31/12/2014, ficando o prazo prorrogado apenas até o dia 31/03/2015.

- Que sejam anexadas, ainda, a Certidão Negativa de Débito do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

- Que seja devidamente assinado o documento de fl. 87.

- Que seja confirmada a autenticidade das cópias de todos os documentos anexados aos autos, bem como das certidões de regularidade fiscal e trabalhista.

- A contratada deve manter em seu quadro de funcionários um engenheiro sanitaria ou outro profissional equivalente durante a execução do contrato, portanto, devem ser juntados aos autos os Certificados de Registro no Conselho Regional de Engenharia da Empresa e de seu Responsável Técnico, a anuência do responsável técnico em acompanhar os trabalhos objeto do presente processo, bem como deve ser demonstrado o vínculo do profissional com a empresa que se pretende contratar.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 24 de julho de 2015.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ADVOGADA DO MUNICÍPIO
OAB/PA 18.618B

JÚLIO CÉSAR DA GONÇALVES
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/MA Nº 5531