

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA:	Processo Licitatório nº 009/2017-CPL/PMT
ASSUNTO:	Dispensa de Licitação
OBJETO	Contratação de empresa especializada em locação de equipamentos para limpeza pública do município de Tailândia/PA.

EMENTA: Administrativo. Contratação de empresa especializada em locação de equipamentos para limpeza pública do município de Tailândia/PA. Dispensa de Licitação. Lei Nº 8.666/93. Prosseguimento do Feito. Situação emergencial caracterizada. Decreto Municipal 009-C/2017. Risco de dano potencial haja vista que a urgência exige pronta atuação para afastar o perigo de dano.

1. DO RELATÓRIO

Autos encaminhados a esta Procuradoria Geral, para análise e manifestação acerca da contratação de empresa especializada em locação de equipamentos para limpeza pública do município de Tailândia/PA, na modalidade Dispensa de Licitação.

O procedimento se iniciou por meio do Memo. nº 002/2017 – SEMOU. Após, foi então autuado, bem como verificada a disponibilidade orçamentária.

É o breve relatório, passemos a matéria de direito.

2. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos [1].

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, se for o caso. Dessa forma, o prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cabe ressaltar que a contratação de obras, serviços, compras e alienações a ser feita por órgãos públicos deverá ser precedida, em regra, por licitação, conforme estabelece o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como o artigo 2º da Lei n.º 8.666/93.

Sucintamente, o mestre Hely Lopes Meirelles versa sobre a licitação: "*Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse*".

A licitação nos contratos é a regra, porém a Lei n.º. 8.666/93 apresenta situações especiais em que poderá haver a dispensa da licitação nas contratações feitas pela Administração Pública.

¹ Conforme Enunciado 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."

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Como toda regra tem sua exceção, a Lei de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que se preenchidos os requisitos previstos na lei.

Dispensa de licitação é a possibilidade de celebração direta de contrato entre a Administração e o particular, nos casos estabelecidos no art. 24, da Lei nº. 8.666/93.

O mestre Marçal Justen Filho versa precisamente sobre os motivos que levam a dispensa da licitação:

"(...) a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir".

Continua o mestre, agora versando sobre o princípio da economicidade, que deve ser observado em todos os atos administrativos: *"(...) Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos"*.

É evidente que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, não exigem o cumprimento de etapas formais imprescindíveis num processo de licitação, entretanto devem obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa impostos à Administração Pública.

Nesta linha de pensamento, encontramos a lição de Antônio Roque Citadini:

"Conquanto esteja desobrigado de cumprir tais etapas formais, não estará o administrador desobrigado da obediência aos princípios básicos da contratação impostos à Administração Pública. Assim, será sempre cobrada ao administrador a estrita obediência aos princípios: da legalidade (a dispensa deverá ser prevista em lei e não fruto de artimanha do administrador para eliminar a disputa); da impessoalidade (a contratação direta, ainda que prevista, não deverá ser objeto de protecionismo a um ou outro fornecedor); da moralidade (a não realização das etapas de licitação não elimina a preocupação com o gasto econômico dos recursos públicos, que deve nortear a ação do administrador); da igualdade (a contratação direta não significa o estabelecimento de privilégio de um ou outro ente privado perante a Administração); da publicidade (embora restrita, a contratação direta não será clandestina ou inacessível, de modo que



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

venha a impedir que dela conheçam os outros fornecedores, bem como os cidadãos em geral); e da probidade administrativa (que é o zelo com que a Administração deve agir ao contratar obras, serviços ou compras)".

No caso em tela, verificamos que se faz necessária a contratação de empresa de forma direta, visto a necessidade, em caráter de urgência, de efetuar a limpeza dos logradouros públicos, do município de Tailândia, tendo em vista a quantidade de detritos e entulhos nos logradouros públicos do município de Tailândia, razão pela qual não há tempo hábil para a realização certame sem que a Administração Pública tenha prejuízo.

Assim, cabe a dispensa com fundamento no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93^[2].

Conforme orientação do Tribunal de Contas da União (ACÓRDÃO Nº 34/2011 – PLENÁRIO – REL. MIN. AROLDO CEDRAZ), a licitação não é mera formalidade burocrática, visto que fundada em princípios maiores, quais sejam a isonomia e a impessoalidade. Não obstante, somente, em condições excepcionais, **com base no princípio da eficiência**, a lei prevê a possibilidade da dispensa da licitação.

Neste caso, resta ainda considerar a situação de emergência ADMINISTRATIVA e FINANCEIRA decretada no âmbito da Gestão do Município de TAILÂNDIA pelo prazo de 180 dias, conforme está formalmente reconhecida através do **DECRETO MUNICIPAL Nº 009-C/GP/PMT DE 19 DE JANEIRO DE 2017** (doc. 01 anexo).

Igualmente, ressalta-se que a administração anterior não deixou nenhum contrato administrativo referente ao objeto deste procedimento licitatório, qual seja, locação de equipamentos para realização de limpeza pública, em andamento para a referida prestação do serviço.

Logo, cumpre destacar a hipótese de **dispensa de licitação concernente a situações de emergência ou urgência**, em que o CONTRATO ADMINISTRATIVO PRECISA SER

² “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;(...)”



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

REALIZADO IMEDIATAMENTE, pois, **se o interesse público aguardasse a realização do certame, seria sacrificado ou prejudicado**. Sob essa perspectiva, para resguardar o interesse público, com fulcro no princípio da continuidade do serviço público ou das atividades administrativas, o legislador autoriza a dispensa, atenuando justificadamente a proteção ao princípio da isonomia.

Para os fins de dispensa, **o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa.**

Sobre os requisitos exigidos para contratação com dispensa de licitação ao amparo do referido inciso IV, do artigo 24, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades, firmando, inclusive, o entendimento de que são pressupostos para contratação emergencial o cumprimento das condições consubstanciadas na decisão abaixo:

- a) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa 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;
- b) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;
- c) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;
- d) 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."

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nesse sentido, cumpre transcrever o pensamento do Professor Marçal Justen Filho [3], a saber:

"A contratação deve prestar-se a evitar a concretização do dano. Isso exige que a Administração demonstre não apenas a necessidade da contratação, mas também sua utilidade. Ou seja, deverá indicar as medidas concretas através das quais a contratação evitará a concretização do dano.

(negrito nosso)

A contratação deve ser precedida de todas as justificativas não apenas sobre a emergência mas sobre a viabilidade concreta de atender à necessidade pública. Sob este ângulo, vale a ressalva de Antônio Carlos Cintra do Amaral, **no sentido de que não se pode ignorar que a urgência da contratação retrata a urgência na execução do contrato. Portanto, a administração deve adotar a solução compatível com a necessidade que conduz à contratação"** (negritos nossos)

Conforme se verifica dos comentários trazidos à colação, ainda que se pudesse atribuir ao administrador o motivo que teria ocasionado a urgência, por falta de planejamento, por exemplo, ainda assim, não estaria desautorizada a contratação emergencial, quando presentes razões de interesse público a merecer providências urgentes de modo a evitar o iminente dano ou ocasionar prejuízos para a Administração.

A propósito, temos a observar o que sobreleva na redação do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 1993, não é simplesmente a emergência ou a calamidade pública, **mas a situação de urgência por elas provocada, que requerem a contratação imediata de determinado objeto, sem o qual o interesse público seria desatendido, em afronta direta ao princípio constitucional da eficiência (CF/88, art. 37, caput)**

Ademais, confirmam-se as palavras da professora Vera Lúcia Machado D'Avila: ⁴

³ JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

⁴ MACHADO D'AVILA, Vera Lúcia. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 2.ed. revista. e ampliada São Paulo: Malheiros, 1995.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A regra em comento tem sua razão de ser, pois é sabido que a Administração Pública, para realizar todos os atos de um procedimento licitatório, e especialmente em respeito ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, sujeita-se ao decurso de um determinado tempo, variável de órgão para órgão, para produzir os efeitos legais desejáveis a uma contratação.

Por certo, o decurso desse prazo pode inviabilizar o atendimento do interesse público, qual seja o de sanar uma determinada situação, que se apresenta como ensejadora de produzir prejuízos de difícil reparação a bens e pessoas. Não pode, diante de tal situação, quedar-se inerte o administrador, aguardando esgotar-se o decurso do tempo para a concretização final do instrumento que lhe garantirá a consecução daquela obra, serviço ou compra, sob pena, inclusive, de ser posteriormente responsabilizado por desídia, e pelos prejuízos que causar às pessoas e bens materiais, por falta de imediata adoção de providências que serviriam para rebater e conter a situação emergencial.

(sublinhado e negrito nossos)

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União a situação de emergência **deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique**, com a demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados.

No magistério de Antonio Carlos Cintra do Amaral, a emergência [5]:

é (...) caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: **ao 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 prejuízos à empresa (obviamente prejuízos 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". (negritamos)

Nesse sentido, consta nos autos, claramente a devida justificativa da necessidade da contratação emergencial firmada pela Excelentíssima senhora secretária de Saúde nos moldes exigidos pela legislação de regência da matéria.

⁵ Citado na obra Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, de **SÉRGIO FERRAZ E LÚCIA VALLE FIGUEREDO**, p. 49.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Por outro lado, verifica-se que os fundamentos de decretação da situação de emergência administrativa e financeira considerados nos autos do processo administrativo 009/2017- PMT (doc.02 anexo), demonstram mais ainda que a situação de emergência deverá ser devidamente esclarecida.

Seguindo a interpretação da lei feita pelo Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado⁶ preconiza:

É preciso que essa situação de urgência ou emergência seja imprevisível. Seria absolutamente descabido que o administrador, sabendo que determinada situação iria ocorrer e que sua ocorrência obrigaria a celebração do devido contrato, não adotasse as medidas necessárias para a realização do procedimento licitatório. Jamais a inércia do administrador poderá justificar a adoção de contratos emergenciais, conforme já observamos.

No caso dos presentes autos o Prefeito Municipal assumiu o comando da municipalidade somente em 18 de janeiro do corrente ano por força de decisão liminar prolatada pelo TSE e, tendo em vista a necessidade imposta pela geração diária e inevitável de lixo hospitalar e, considerando que não há contrato administrativo da referida prestação de prestação de serviço deixado em andamento pela gestão anterior, medidas emergências devem ser providenciadas pela Administração para garantir que os dejetos não fiquem sem o devido tratamento, para afastar o perigo de danos irreparáveis à saúde pública.

De outra banda, o serviço de coleta, transporte e tratamento de resíduo hospitalar pode ser contratado de terceiros, pois trata-se de um serviço de natureza continuada nos termos do Decreto Federal nº 2.271, de 07 de julho de 1997, que apresenta uma relação de serviços executados de forma contínua que poderão ser contratados de terceiros, e que são imprescindíveis para a realização das atividades essenciais da Administração Pública.

Outrossim, a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 da **SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL**, autoriza e define a contratação desses serviços continuados, *in verbis*:

Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

⁶ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. p. 76



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Os **serviços continuados** são aqueles cuja interrupção pode comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

A definição de serviços continuados tem entendimento uniforme na doutrina jurídica, conforme se verifica nos ensinamentos dos seguintes doutrinadores, in verbis:

1. JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR, entende que a execução continuada é "**aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal**" (Comentários à Lei de Licitações e Contratações, 4ª edição, p. 397); e

2. MARÇAL JUSTEN FILHO, por seu turno, afirma que "**a continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita, ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro**" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª edição, p. 499).

(negritos nossos)

O Tribunal de Contas da União já pacificou entendimento no sentido da observância do inciso II do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993, ao firmar e prorrogar contratos, de forma a somente se enquadrar como serviços contínuos contratos cujos objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes (Decisão nº 1382/2003-Plenário).

Também tem entendido que o enquadramento dos serviços de natureza contínua passa pelo crivo da Administração, conforme in verbis:

"A doutrina qualifica como serviço **continuado todo aquele destinado a atender necessidades públicas permanentes e cuja paralisação acarrete prejuízos ao andamento das atividades do órgão**. A relação constante do § 1º do art. 1º do Decreto nº 2.271/97 **não é exaustiva cabendo ao administrador, diante do caso concreto, enquadrar o serviço como continuado ou não**" (Acórdão 1382/2003.Primeira Câmara).

(negritos nossos)

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Na lição esclarecedora do professor Fernando Antônio Dusi Rocha⁷, em Regime Jurídico dos Contratos da Administração:

"Deve-se atentar para a forma contínua de prestação de serviços sujeitos à exceção do inciso II do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993. A continuidade **deve ser entendida sob o prisma da essencialidade da prestação de serviços para a Administração, de tal forma que a sua supressão acarrete a suspensão ou o comprometimento da prestação de um serviço público**".

(grifos nossos)

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº132/2008, Segunda Câmara, reconheceu o caráter de essencialidade dos serviços executados de forma contínua indispensáveis para a realização das atividades essenciais da Administração Pública, nos seguintes termos:

"Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é **sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo**, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional".

(negritado)

Ainda na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, encontramos casos excepcionais em que este órgão de controle tem admitido a contratação de serviços contínuos essenciais à Administração Pública **diretamente com as empresas de prestação desses serviços até que o processo licitatório seja concluído, e tão somente para esse fim**. Temos como exemplos:

- a) Processo nº TC 019.983/93-0. Decisão nº 585/1994. **O TCU considerou legítima a contratação direta**, pela Câmara dos Deputados, pelo prazo de 90 (noventa) dias, conforme requerido por aquele órgão, **para que fosse possível ultimar procedimento licitatório tendo por objeto serviço de natureza contínua, essencial à segurança de bens públicos** (contrato de vigilância);
- b) Processo nº TC 007.852/96-7. Decisão nº 137/1996. Plenário. **O TCU julgou regular contratar por emergência empresa para**

⁷ FERNANDO ANTÔNIO DUSI ROCHA, Regime Jurídico dos Contratos da Administração. Editora: Brasília Jurídica
Ano: 1995

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

fornecer passagem aérea até a conclusão do procedimento licitatório, retardado por recursos administrativos;

c) Processo nº 1.913/1994/TCDF. No mesmo sentido o TCDF recomendou a uma jurisdicionada que adotasse procedimentos formais de controle para compatibilizar a data de término dos contratos com os prazos de conclusão das licitações, prevendo, inclusive a possibilidade de recursos por parte dos concorrentes, de forma a evitar descontinuidade de prestação dos serviços essenciais ou contratações emergenciais.

DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Como sabido, existem determinados princípios que são inerentes à prestação dos serviços públicos, razão pela qual devem ser observados atentamente pelos executores de tais serviços.

Destarte, os princípios, **considerados normas jurídicas**, são verdadeiros vetores para verificação da legalidade e da legitimidade da prestação dos serviços públicos.

No direito contemporâneo o princípio da continuidade do serviço público deve ser reinterpretado para **ser aplicado a qualquer atividade pública**, com o objetivo de evitar lesão ou ameaça de lesão aos direitos fundamentais do cidadão.

O princípio da continuidade impõe a PRESTAÇÃO ININTERRUPTA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, tendo em vista o dever do Estado de satisfazer e promover direitos fundamentais.

A continuidade pressupõe a regularidade na prestação do serviço público, com observância das normas vigentes e, no caso dos concessionários, das condições do contrato de concessão. É oportuno ressaltar que a continuidade não impõe, necessariamente, que todos os serviços públicos sejam prestados diariamente e em período integral.

Em verdade, o serviço público deve ser prestado na medida em que a necessidade da população se apresenta, sendo lícito distinguir a necessidade absoluta da relativa.

Na necessidade absoluta, **O SERVIÇO DEVE SER PRESTADO SEM QUALQUER INTERRUPÇÃO, uma vez que a população necessita permanentemente da**

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

disponibilidade do serviço (como exemplo: os hospitais, os postos de saúde, as ambulâncias, fornecimento de medicamentos, distribuição de água, escolas, proteção ao hipossuficiente, coleta de lixo, coleta de entulhos, combate as endemias etc.).

Ao revés, na necessidade relativa, o serviço público pode ser prestado periodicamente, em dias e horários determinados pelo Poder Público, levando em consideração as necessidades intermitentes da população (ex: biblioteca pública, museus, quadras esportivas etc.).

Segundo Carvalho Filho [8], o princípio da generalidade determina que os serviços públicos devem ser prestados com a maior abrangência possível, beneficiando o maior número possível de usuários.

Além disso, esse princípio veda a discriminação entre os usuários quando esses tenham atendido aos mesmos requisitos técnicos e jurídicos para a fruição dos serviços públicos.

Nesse particular, o princípio da continuidade dos serviços públicos deve ser observado em conjunto com o princípio da eficiência. **Os serviços públicos essenciais devem ser prestados de forma contínua pelos órgãos públicos**, suas empresas, concessionárias ou permissionárias, nos termos do artigo 22, do Código de Defesa do Consumidor.

A Constituição Federal, em seu artigo 9º, §1º, determina que os serviços ou atividades essenciais sejam definidos por lei.

Coube a Lei Federal nº 7.783/89, que trata da greve dos servidores públicos, definir os serviços públicos essenciais como àqueles que **atendem às necessidades inadiáveis da sociedade**. Conforme seu o art. 10 são considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15ª. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
 - VII - telecomunicações;
 - VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
 - IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
 - X - controle de tráfego aéreo;
 - XI compensação bancária.
- (negritamos)

Ademais, a suspensão do fornecimento dos serviços públicos ocasiona a violação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, contido no artigo 1º, III, da CRFB/88.

DA CARACTERIZAÇÃO DA EMERGÊNCIA

A Constituição Federal exigiu, em seu art. 37, XXI, que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

As exceções à regra da licitação devem ser previstas em lei. É o caso da contratação direta, mediante dispensa, no caso de emergência, como já referido.

Com efeito, a contratação direta emergencial se baseia em situações excepcionais, em que um fato extraordinário, que foge à previsibilidade ordinária do administrador, traz a necessidade irresistível de a Administração contratar em curto espaço de tempo que se mostra incompatível com a tramitação de uma licitação.

O constituinte, contudo, ao prever o procedimento licitatório para qualquer despesa estatal, fez uma ressalva para os casos especificados na legislação. Logo, aquele, ao estabelecer a regra, conferiu ao legislador competência para, através de lei ordinária, definir as hipóteses capazes de excluir o dever de licitar (ou seja, criar as exceções), surgindo, portanto, o instituto da **contratação direta**.

Aqui surge a seguinte questão: porque a existência de um procedimento a par da licitação? A razão é simples: o procedimento licitatório é revestido de relativa complexidade, o que compromete, em alguns casos, a satisfação do interesse público. Nesses casos,

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

sacrificam-se alguns valores, como a licitação, em prol da sociedade. **A criação desse instituto, pois, foi justificada pelo legislador pátrio como uma tentativa de amparar os casos em que a licitação formalista seria muito dispendiosa e causaria prejuízos ao Poder Público e/ou à sociedade.**

Aduz Lucas Rocha Furtado⁹, :

"Portanto, não comete ato de improbidade administrativa, nem crime de dispensa indevida de licitação, o gestor que, em razão de algum problema administrativo, vê-se na premente necessidade de efetuar uma contratação direta para satisfazer o interesse público, evitando um mal maior, num juízo de proporcionalidade, que seria deixar a população desprovida do resultado da contratação."

Antônio Carlos Cintra Do Amaral [10], com muita propriedade, aduz que a emergência, *in verbis*:

"é (...) 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 licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (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."

(destaque e grifo nosso)

A emergência, na lição de LÚCIA VALLE FIGUEIREDO:

"era real, resultante do imprevisível", com risco potencial e iminente de causar danos, não obstante haver, atualmente, certo consenso doutrinário sobre a irrelevância dessa circunstância, pelo menos para o efeito de dispensa de licitação [11].

Para Marçal Justen Filho (2002, p. 234):

⁹ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 2ª ed., Belo Horizonte: Ed. Forum, 2009, p. 78.

¹⁰ Citado na Obra Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz, Ed. Malheiros, São Paulo, 3ª edição, p.49.

¹¹ Vide TCU, Decisão nº 755/98, processo nº 675.217/97-0, DOU de 16/11/98, Seção 1, p.60-1.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“(…) a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, **a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público.**

Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal.

Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. **Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.”**

(negritos nossos)

Assim, no caso em análise, como já dito anteriormente a situação de emergência ADMINISTRATIVA e FINANCEIRA decretada no âmbito da Gestão do Município de TAILÂNDIA pelo prazo de 180 dias, conforme está formalmente reconhecida através do **DECRETO MUNICIPAL Nº 009-C/GP/PMT DE 19 DE JANEIRO DE 2017** (doc. 01 anexo), justifica por si só a contratação direta em caráter emergencial pelos fundamentos de fato elencados nos autos do processo administrativo 009/2017 – PMT (doc.02 em anexo).

Não verificamos óbice para contratação direta, tendo em vista estar dentro dos parâmetros legais, inclusive em virtude da urgência em face da necessidade da manutenção dos serviços essenciais, verificamos também que as exigências par a dispensa da licitação exigidas pela Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) estão presentes no caso.

Portanto, a situação retratada nos presentes autos se afigurava apta a ensejar a contratação direta, eis que reclama solução imediata, ante o risco de haver comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços e bens.

DA JUSTIFICATIVA DA DISPENSA E NÃO OCORRÊNCIA DE FRAGMENTAÇÃO

Diz o art. 26 da Lei 8.666/93, em seu parágrafo único:

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II – razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III – justificativa do preço;
- IV – documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”

Os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio.

Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas que devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete ao crivo de devida justificativa que ateste o referido ato.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência recomendam que nas compras deverão ser observadas as quantidades a serem adquiridas em função do consumo estimado.

Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento.” - Manual de Licitação e Contratos do TCU.

Essa é a orientação consagrada também na publicação mencionada acima:

“É vedado o fracionamento de despesa para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado. Lembre-se fracionamento refere-se à despesa.

Atente para o fato de que, atingindo o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para serviços da mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.” Acórdão 73/2003 – Segunda Câmara.

“Realize, nas compras a serem efetuadas, prévio planejamento para todo o exercício, licitando em conjunto materiais de uma mesma espécie, cujos potenciais fornecedores



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

sejam os mesmo, de forma a racionalizá-las e evitar a fuga da modalidade licitatória prevista no regulamento próprio por fragmentação de despesas”

Acórdão 407/2008 – Primeira Câmara.

DA CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE LIMPEZA PÚBLICA

Afigura-se ilegítima não dotar a Prefeitura Municipal com serviços necessários para efetuar a limpeza dos logradouros públicos, uma vez que eventual dificuldade operacional não justifica a paralisação das atividades administrativas, porquanto a Administração Pública se **encontra submissa ao princípio da continuidade e eficiência do serviço público**, máxime em virtude do princípio da eficiência administrativa insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

De fato, a contratação direta mostrou-se devida.

A dispensa de licitação para as compras foi fundamentada no inciso IV, art. 24 [12], da Lei 8.666/1993, **motivada pelo estado de emergência encontrado no município de Tailândia, em virtude da total desorganização e abandono dos serviços** públicos prestados pela municipalidade.

JUSTIFICATIVA DO PREÇO

Após exame do Mapa de Cotação e análise dos orçamentos acostados aos autos, verificou-se que o preço da Empresa **F. E. FROTA JÚNIOR SERVIÇOS - ME** é o mais vantajoso para a Administração, e está dentro dos preços de mercado, sendo valor global deste contrato é estimado em R\$ 1.254.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta e quatro mil reais).

¹² “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.”
(sublinhados e negritos nossos)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O pleito está devidamente autorizado pela autoridade competente, no caso o Prefeito Municipal, conforme a Autorização para Abertura de Processo Licitatório.

Verifica-se nos autos a pesquisa de preços de mercado junto às empresas do ramo do objeto a ser contratado, objetivando dispor de estimativa do valor da contratação emergencial, conforme planilha demonstrativa de preços possibilitando a autoridade competente decidir sobre a vantajosidade e a economicidade para a Administração da contratação emergencial que se pretende levar a efeito, em conformidade com o que estabelece o art. 26, inciso III da Lei de Licitações.

Compulsando o presente, verifico o cumprimento das exigências legais a que se refere o art. 26, da Lei de Licitações, uma vez que é patente o interesse público envolvido.

Cumprindo esclarecer que nos autos **consta a informação de que os recursos para cobertura da presente despesa de contratação emergencial estão previstos na Lei Orçamentária para o exercício de 2017.**

Com relação à minuta do Termo do Contrato Emergencial para análise, **verifica-se que foi elaborada corretamente e em consonância com a legislação em vigor que rege a matéria.**

Atento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entende-se, salvo melhor juízo, que a contratação em tela, na atual circunstância, é a solução que melhor atende ao interesse público, por se revelar como sendo a única medida legal capaz de impedir a paralisação de serviços essenciais.

DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR OU EXECUTANTE

Em análise aos presentes autos, observamos que foram realizadas cotação supra citada, apresentado preços compatíveis com os praticados nos demais órgãos da Administração.

A prestação de serviço disponibilizado pela empresa supracitada é compatível e não apresenta diferença que venha a influenciar na escolha, ficando esta vinculada apenas à verificação do critério do menor preço.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Após pesquisa de preços, verificou-se que o ofertado pela empresa **F. E. FROTA JÚNIOR SERVIÇOS - ME** ofereceu o menor preço, o que levou à tal escolha.

DA HABILITAÇÃO JURÍDICA E DA REGULARIDADE FISCAL

Nos procedimentos administrativos para contratação, a Administração tem o dever de verificar os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 27 da Lei 8.666/93. Porém, excepcionalmente, a lei de regências prevê a possibilidade de dispensa de alguns dos documentos, notadamente, os previstos nos artigos 28 a 31, conforme estabelecido no § 1º do art. 32 da Lei 8.666/93.

A propósito, há recomendação do Tribunal de Contas da União nesse sentido:

“Deve ser observada a exigência legal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de:

Certidão Negativa de Débito (INSS - art. 47, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.212, de 1991);
Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (SRF-IN nº 80, de 1997); e
Certificado de Regularidade do FGTS (CEF) (art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990). Acórdão 260/2002 Plenário.”

Resta deixar consignado que a contratada demonstrou habilmente sua habilitação jurídica e regularidade fiscal.

A contratação pretendida, conforme informação constante dos autos, **atende os requisitos legais necessários para que seja realizada a compra direta, como retro mencionada.**

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto e em atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, **OPINA-SE** pela possibilidade de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 24, IV, da Lei Federal 8.666/93, prosseguindo o feito em suas fases ulteriores.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Tailândia-Pa, 20 de janeiro de 2017.



Manoel Amaral do Nascimento
Procurador Geral
DECRETO Nº 013/2017