

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Dispensa de Licitação nº 7/2013-007SEMAD.

Objeto: Contratação em caráter emergencial de empresa especializada em prestação de serviços de vigilância armada para funcionamento nas Secretarias e Órgãos da prefeitura Municipal de Parauapebas, no Estado do Pará.

Assunto: Parecer acerca da solicitação de contratação por dispensa de licitação, bem como de sua homologação.

Interessado: A própria Administração Local.

Trata-se de pedido de contratação (requerido pela Secretaria Municipal de Administração - SEMAD), na modalidade de Dispensa de Licitação, que visa à contratação, em caráter emergencial de empresa especializada em prestação de serviços de vigilância armada para funcionamento nas Secretarias e Órgãos da prefeitura Municipal de Parauapebas, no Estado do Pará.

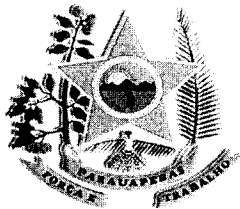
Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica de se processar e homologar o julgamento da presente Dispensa de Licitação nº 7/2013 – 007SEMAD.

Cabe ressaltar, nesta oportunidade, que essa Procuradoria Geral do Município, não tem a função de emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da pretensa contratação direta submetida à análise. Cabendo-lhe apenas a função de fornecer embasamento jurídico para orientar o Administrador quando de sua decisão, indicando-lhe os caminhos legais possíveis.

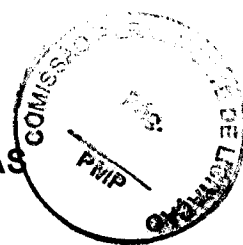
Desta feita, advertimos que a legalidade e regularidade do processo estão condicionadas à natureza residual do objeto descrito, ou seja, partimos do pressuposto que os serviços ali descritos são apenas os indispensáveis para evitar o risco de dano irreparável.

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, mister observarmos que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



dispõe o art. 2º da Lei 8.666/93. E a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37, delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, *in verbis*:

"Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da 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". (Grifos nossos).

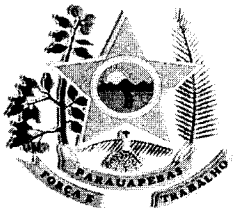
Assim, regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, **salvo nos casos/exceções previstos pela Lei de licitações (Lei nº 8.666/93), estabelecidos, por exemplo, no caso do art. 24 (rol este que não pode ser ampliado, embora seja de aplicação facultativa).**

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

"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;" (Grifos nossos).

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**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

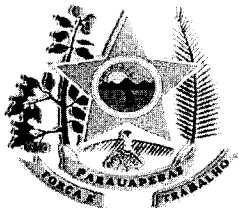
omissis

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPÉBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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". (Grifos nossos).

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).

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

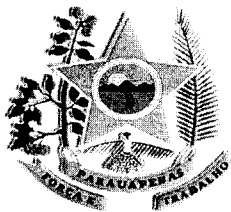
- Contratação como meio efetivo para afastar o risco.

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

² In Decisão nº 955/2002 – Plenário.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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." (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.*

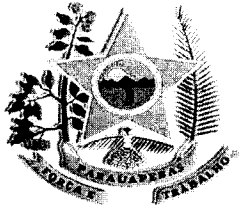
E para subsidiar tais assertivas, cotejamos nesta oportunidade, a seguinte jurisprudência⁵:

"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

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

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

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 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;

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;

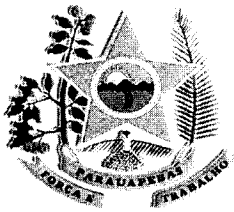
a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

Por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos (art. 26, caput, da Lei 8.666/93), bem como a justificativa da escolha da executante do objeto e do valor a ser despendido pela Administração Pública Local.

Verifica-se que o caso em tela trata-se de contrato emergencial com a empresa **E. S. E Segurança Privada Ltda.** por um período de 120 dias.

A SEMAD juntou orçamentos aos autos para comprovar que os preços são compatíveis com os preços de mercado.

Consta a informação quanto à existência de dotação orçamentária para cobrir a despesa.

Dessa forma, deve-se considerar que:

- A SEMAD, no processo administrativo, apresentou suas justificativas para evidenciar a emergencial situação, bem como a concreta e efetiva potencialidade de dano irreparável (comprovação documental de potenciais prejuízos, conforme o art. 26, parágrafo único e inciso I, da Lei nº 8.666/93);

- O conteúdo da contratação deve se limitar ao mínimo indispensável para evitar o receoso dano ou prejuízo;

- Apresentou justificativa da escolha da executante do objeto e do valor a ser despendido pela Administração Pública Local conforme o art. 26, parágrafo único e incisos I e III, da Lei nº 8.666/93);

Ressalta-se que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, deverá ser ratificada pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93).

Ex positis, 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, **não vislumbramos óbice legal ao processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, nos termos aqui solicitados, que visa à contratação em caráter emergencial de empresa especializada em prestação de serviços de vigilância armada para funcionamento nas Secretarias e Órgãos da Prefeitura Municipal de Parauapebas, no Estado do Pará, em razão dos motivos apresentados pelo Órgão interessado, devendo ser observadas as formalidades legais subsequentes, averiguando-se a motivação originária do presente procedimento para eventuais providências.

É o parecer que submetemos à consideração superior, S.M.J.

Parauapebas/PA, 19 de dezembro de 2013.


ELINETE VIANA DE LIMA
Advogada do Município


MARCONES JOSÉ S. DA SILVA
Procurador Geral do Município