



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação nº 7/2018-003 SEMSI.

Objeto: Contratação de empresa especializada para o fornecimento de materiais de construção e elétrico, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, através da Coordenadoria Municipal de Defesa do Cidadão - CMDEC, nas ações da Defesa Civil, em resposta aos desastres causados pelas inundações, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI e EAOE EMPREENDIMENTOS EIRELI - EPP.

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o presente processo administrativo que trata da contratação de empresa especializada para o fornecimento de materiais de construção e elétrico, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, através da Coordenadoria Municipal de Defesa do Cidadão - CMDEC, nas ações da Defesa Civil, em resposta aos desastres causados pelas inundações, 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.

Com amparo no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, a Comissão Permanente de Licitação entendeu pela necessidade da realização do procedimento, em caráter emergencial, alegando ainda que houve a escolha da proposta mais vantajosa, decorrente de prévia pesquisa de mercado, e que os preços encontram-se compatível com a realidade mercadológica (fls. 70-71).

Constam dos autos:

1) Que a Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, setor interessado, emitiu o memo. nº 578/2018, seguido do Termo de Referência, contendo a identificação do objeto necessário, as justificativas e fundamentação legal, bem como o valor da contratação, memorial descritivo e demais condições do contrato (fls. 01-07);

2) O Decreto nº 161 de 09 de fevereiro de 2018, que decretou situação de emergência/estado de calamidade pública no Município de Parauapebas, em decorrência do forte período chuvoso que afeta diversas áreas da zona urbana e rural do município (fls. 08-10);

3) O Formulário de Informações do Desastre - FIDE, seguido da respectiva publicação do reconhecimento da situação de emergência no Diário Oficial da União (fls. 11-14);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 4) Planilha de quantitativos e os preços constatados através da pesquisa de mercado, documento este devidamente assinado pelo Secretário Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão (fl. 15);
- 5) Pesquisa de mercado feita através de cotações de preços com quatro fornecedores do ramo (fls. 16-20);
- 6) Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 21);
- 7) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e Autorização para a dispensa do processo de licitação e contratação direta, após verificada a conveniência e a oportunidade, documentos estes devidamente assinados pela Autoridade Competente, Sr. Secretário Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão (fls. 22-23);
- 8) A Autuação do procedimento (fl. 25);
- 9) Os documentos da empresa convidada e de seu representante, bem como suas certidões de regularidade fiscal e trabalhista, balanço patrimonial, certidão de regularidade profissional, atestado de capacidade técnica e termo de abertura e encerramento do livro diário (fls. 26-69).
- 10) A manifestação da Comissão de Licitação acerca da abertura do procedimento administrativo para a contratação pretendida (fls. 70-71);
- 11) Minuta do Contrato (fls. 72-80);
- 12) Análise Técnica do Controle Interno (fls. 82-89).



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

É o relatório.

1. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos 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 ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a deixar margem para eventuais questionamentos.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

O TCU aplica este entendimento mesmo quando tratar-se o procedimento de dispensa de licitação fundamentada no inciso IV, do artigo 24 da Lei 8.666/93, vejamos:

"quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, é indispensável a consulta ao maior número possível de fornecedores ou executantes para o integral atendimento dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, a fim de que efetivamente possa ser selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração" (Acórdão nº 955/2011- Plenário).

"quando da aquisição de bens ou contratação de serviços com licitação dispensável, nos casos autorizados pela Lei nº 8.666/1993, realize prévia pesquisa de preços no mercado local e, em caso de necessidade de contratações diversas de mesma natureza, atente para a necessidade de revezamento de fornecedores e/ou a juntada de cotações de diferentes fornecedores nos respectivos processos, além de evitar o fracionamento de despesas, observando-se os limites do art. 24 da supracitada Lei" (Acórdão nº 1.038/2011- Plenário).

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como se os quantitativos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu sua análise às fls. 82-89 dos autos.

Pois bem, a referida dispensa objetiva a contratação por emergência para o fornecimento de materiais de construção e elétrico, em resposta aos desastres causados pelas inundações no Município de Parauapebas, Estado do Pará.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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:

(...)

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, no presente caso, 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, 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 e 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



que o administrador está obrigado a seguir 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.

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.

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

(...) 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.

(...) 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 (...).

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:

- Situação de emergência ou calamidade pública;
- Urgência no atendimento à situação; e
- Contratação como meio efetivo para afastar o risco.

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, 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 no 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. (Grifamos).

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 (no caso, uma empresa) que possua capacidade jurídica, 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.

O Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre o assunto no acórdão n.º 1599/2011 - Plenário "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 urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares".

No caso em tela, observa-se que o referido procedimento fundamenta-se em necessidade urgente e imprescindível em decorrência das inundações sofridas no Município, uma vez que "As pessoas afetadas sofreram inúmeras riscos de prejuízos de acesso aos direitos sociais à vida, à saúde, à educação, à habitação, dentre outros previstos na Constituição Federal (art. 6º), aumentando a vulnerabilidade social, o que demandou a utilização de abrigos", conforme justifica a SEMSI em seu Termo de Referência (fl. 04). E ainda, verifica-se constatada a situação de emergência e calamidade pública declarada pelo Decreto n.º 161 de 09 de fevereiro de 2018.

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



Diante disso, havendo urgência concreta e efetiva do atendimento desta situação emergencial, sob pena de causar danos à saúde ou à vida de pessoas, considerou-se o procedimento de dispensa por emergência o único meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente, até que seja providenciada a licitação pelo meio convencional.

Procedendo a análise dos autos, verificamos que foram acostadas pesquisas de preços com 04 (quatro) fornecedores distintos, sendo escolhida a empresa EAOF EMPREENDIMENTOS EIRELI - EPP, em virtude do menor preço ofertado.

De acordo com a análise dos documentos e certidões, verificamos que a empresa apresenta compatibilidade com o objeto pretendido, possuindo capacidade técnica para atender a SEMSI.

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.

2. DAS RECOMENDAÇÕES

I. Em relação às pesquisas de preços, recomenda-se que seja identificado o servidor responsável pela sua elaboração, com o respectivo número de matrícula.

II. Em relação às certidões de regularidade fiscal e trabalhista, recomenda-se que seja atualizada a certidão negativa de débito municipal, uma vez que a constante à fl. 50 encontra-se vencida, bem como seja confirmada a autenticidade das certidões apresentadas.

III. Em relação à Minuta do Contrato, recomenda-se que seja sanada a divergência existente nas rubricas de dotação orçamentária informadas na cláusula décima terceira, fl. 76, com as informadas à fl. 21 dos autos.

IV. Recomenda-se que sejam conferidos com os originais os documentos de fls. 08-13, 24, 26, 37-50, 57, 59-66.

V. Recomenda-se que sejam devidamente assinados os documentos de fls. 25, 71, 81 e 90.

VI. Por fim, recomenda-se que seja juntado aos autos o Decreto de designação da Comissão Permanente de Licitação.

3. CONCLUSÃO

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



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

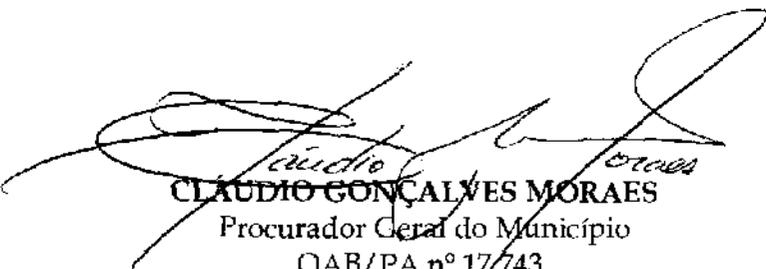
dispensabilidade contido no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, nos termos aqui solicitados, que visa a contratação de empresa especializada para o fornecimento de materiais de construção e elétrico, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, através da Coordenadoria Municipal de Defesa do Cidadão - CMDEC, nas ações da Defesa Civil, em resposta aos desastres causados pelas inundações, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.ª J.



Parauapebas/PA, 21 de março de 2018.


TÁSSIA ISABELA PEREIRA PAIXÃO
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA nº 19.496
Dec. 1253/2017


CLÁUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA nº 17.743
Dec. 001/2017