



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

DISPENSA DE LICITAÇÃO (EMERGENCIAL)

EMENTA: ANÁLISE JURÍDICA DOS ATOS DO PROCESSO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº: 7/2019-0401, CUJO OBJETO É AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR, PELO PERÍODO DE 6 SEMANAS.

A Comissão Permanente de Licitação solicita parecer sobre os atos administrativos para a Dispensa de Licitação nº 7/2019-0401, conforme descrição na ementa.

RELATÓRIO:

Trata-se de consulta oriunda da Secretaria Municipal de Educação e Comissão de Licitação acerca da possibilidade de contratação direta de empresa para aquisição emergencial de gêneros alimentícios para merenda escolar, pelo período de 6 semanas, alegando em síntese que Administração Municipal de Muaná, através da Comissão Permanente de Licitação - CPL, realizou o Pregão Presencial nº 9/2019-001, cujo objeto é aquisição de produtos da merenda escolar, necessários ao suprimento periódico, regular e continuado das escolas integrantes da estrutura de ensino local. Entretanto, mesmo depois de adotados todos os procedimentos técnicos e jurídicos requeridos para a necessária instrução processual, uma das empresas concorrentes interpôs recurso administrativo intempestivamente junto à CPL, o que levou não conhecimento do mesmo, formalizou denúncia no Ministério Público e no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM-PA, com alegação de ter sofrido desclassificação ilegal no aludido processo licitatório, em virtude dos efeitos de cláusula restritiva constante no respectivo Edital de Licitação, publicado em tempo hábil.

O Douto Conselheiro Daniel Lavareda, em análise sumária, concedeu **Medida Cautelar** para SUSPENDER todos os atos do processo **Pregão Presencial nº 9/2019-001**, vejamos:

“A expedição de Medida Cautelar, fundamentada no Art. 95, incisos II e III, c/c Art. 96, II, da Lei Complementar Estadual 109/2016, com o intuito de sustar o Processo Licitatório nº 9/2019-001, realizado pelo município de Muaná, até a decisão



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ
ASSESSORIA JURÍDICA

definitiva do mérito da denúncia, apresentada no presente Processo, com vistas a evitar a consumação de situação eventualmente danosa à Administração Pública. Determinada a imediata suspensão de todos os atos relativos ao Pregão Presencial nº 9/2019-0001 no prazo de 48 horas...” (destaques nossos).

Em decorrência desses fatos, tornou-se imprescindível adoção das medidas em caráter imediato, que permitam a aquisição direta de merenda escolar.

Era o que havia a relatar.

Passa-se á análise jurídica da consulta.

Este parecer é de caráter consultivo, conforme dispõe a melhor doutrina:

“...reconhece-se a autonomia da autoridade competente para avaliar o conteúdo do parecer jurídico e aceitá-lo ou não”.
(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15º ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 601).

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União:

“...deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência...”
(Acórdão nº. 206/2007, Plenário – TCU).

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os princípios que regem a Administração Pública, estabeleceu a necessidade de um procedimento prévio formal de escolha para as contratações de obras, serviços, compras e alienações, denominada licitação, a teor do seu art.37, inciso XXI, *in verbis*:

“Art.37.....
.....

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 á garantia do cumprimento das obrigações.”

Assim, como regra geral, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, referido dispositivo constitucional ressalvou algumas situações legais previstas no art. 24 da Lei de Licitações, mais especificamente em seu inciso IV, cujo teor é o seguinte:

“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;”

Emergência, na escoreita lição de HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253) é assim delineada:

“A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas á coletividade”.

Na obra “Licitações nas empresas Estatais” (São Paulo, McGraw Hill, 1979), oportunidade que autor discorreu sobre as contratações por emergência, sem licitação prévia. Disse, na época (p.54):

“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 á 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”.

Como dito, a dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. O art. 24, da Lei nº. 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa, especificando em seu inciso IV que é dispensável a licitação quando:” 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 concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e interruptos, contados da ocorrência de emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”.

Sobre o tema, dilucida o administrativista **Lucas Rocha Furtado**, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, *verbis*:

“A lei dispensa a licitação quando a demora na realização do procedimento licitatório for incompatível com a urgência na execução do contrato. Verificamos essas hipóteses em casos de emergência ou de calamidade pública (art. 24, IV). (...) Quanto á urgência de atendimento, o segundo pressuposto da aplicação do citado art. 24, IV, que legitima a contratação sem licitação, é aquela urgência qualificada pelo risco da ocorrência de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas ou bens públicos e particulares, caso as medidas requeridas não sejam adotadas de pronto”.
(In Curso de Licitações e Contratos Administrativos, págs.74/75, 2ª Edição, Editora Fórum)

Vê-se, assim, que alguns aspectos precisam ser avaliados pela Administração Pública quando da contratação emergencial.

Urge restar demonstrada, concreta e efetivamente, a potencialidade de dano às pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares.

O presente caso parece se adequar á previsão legal.

A aquisição de merenda escolar tem caráter de atendimento do direito à educação, consagrado no artigo 6º da Carta Magna, dele não podendo prescindir a Administração Municipal. A questão afeta, inclusive, interesse público, o que impõe maior atenção e celeridade às contratações.

A práxis tem demonstrado que a ultimação de um certame consome um

tempo bem superior ao exíguo prazo de lei, quer em face do eventual ausência de propostas no dia da sessão, quer em face da desclassificação daquelas ofertadas. Igualmente, é sabido que a lei resguarda aos participantes, e até mesmo a qualquer cidadão, recursos capazes de sobrestar ou retardar o procedimento, fatores que devem ser analisados no caso concreto a fim de sopesar o confronto entre a necessidade do serviço/materiais e o dever de licitar.

Nesse sentido, valemo-nos das palavras do mestre MARÇAL JUSTEN FILHO (**Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 306):

“No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.”

Diga-se, de passagem, que o Tribunal de Contas da União já manifestou entendimento de que descabe perquirir se a situação emergencial decorre de ato imprevisível ou de um não-fazer da administração. Configurado o risco para pessoas, obras, serviços, bens e equipamentos públicos ou particulares, admite-se a contratação direta emergencial:

“REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria 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. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas.” (TCU, TC 006.399/2008-2, Acórdão nº. 1138/2011, Relator Ministro UBIRATAN AGUIAR, PLENÁRIO, julgado em 04.05.2011; destacou-se).

O TCU, em decisão, afirmou que *“A contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização. A partir dessa verificação de efeitos, sopesa-se a*



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ
ASSESSORIA JURÍDICA

interatividade da contratação emergencial e avalia-se a pertinência da aplicação, pelo administrador, da excepcionalidade permitida pelo art. 24, IV, da Lei de Licitações” (AC-1138-15/11-P, Sessão: 04/05/11, Grupo: II Classe: VII Relator: Ministro UBIRATAN AGUIAR).

Todavia, mesmo no caso de situação emergencial ou de calamidade, exige o TCU a formalização do respectivo processo de dispensa: *“Mesmo no caso de dispensa de licitação, é dever do contratante formalizar o respectivo processo, caracterizando a situação emergencial, a razão da escolha do prestador de serviço e a justificativa do preço, e publicar o ato de dispensa na imprensa oficial, conforme prevê o art. 26, caput, parágrafo único e incisos I, II e III, da Lei n. 8.666/1993, sendo vedada a prestação de serviços sem a cobertura de contrato devidamente formalizado, por expressa previsão do art. 60, parágrafo único, do Estatuto das Licitações. Acórdão 3083/2007 – Primeira Câmara”.*

O direito a educação está consagrado no artigo 6º da Constituição Federal: *“São direitos sociais **a educação**, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.*

A educação é um direito do cidadão, parte-se, então, da premissa que se trata a mesma de um dever do Estado e, na aplicação desse silogismo, não pode a Prefeitura Municipal de Muaná permanecer inerte ante seu dever. Para tanto, a Constituição Federal dispõe:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (destaquei)

Ressalta-se que, no estabelecimento como dever do Estado a educação, a CF/88 determinou:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde. (destaquei)

A contratação administrativa fundamenta-se no atendimento às necessidades coletivas e individuais.

Na grande maioria dos casos onde a Administração Pública objetiva contratar,

sua finalidade é evitar um dano potencial a algum bem ou interesse.

Existem situações onde caso fosse seguido a regra geral para as contratações públicas, ou seja, a licitação, **geraria um risco ou provável dano a determinado bem ou interesse público, impondo-se nesses casos a contratação direta.**

O fundamento da presente dispensa de licitação está na justificativa da Secretaria Municipal de Educação, que traz como emergencial **AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR, PELO PERÍODO DE 6 SEMANAS.**

Marçal Justen Filho define com maestria o que vem a ser emergência:

“A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento a certos interesses....Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 339).

O ilustre professor Joel de Menezes Niebuhr corrobora com o entendimento acima:

“...se o interesse público aguardasse a realização do certame, seria sacrificado ou prejudicado. Sob essa perspectiva, para resguardar o interesse público, como fulcro no princípio da continuidade do serviço público ou das atividades administrativas, o legislador autoriza a dispensa...”. (MENEZES NIEBUHR, Joel de. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. 3ª ed. Rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 247).

Pois bem. Demonstrada a necessidade e a viabilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, para **contratação de empresa para compra de gêneros alimentícios para merenda escolar**, passa-se às recomendações que devem ser adotadas no procedimento respectivo.

Não obstante caracteriza situação emergencial apta a legitimar a dispensa de licitação na forma do art. 24, inciso IV, da Lei de licitações, a contratação pode e



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUANÁ
ASSESSORIA JURÍDICA

sequer deve ser costumeira, apenas para situações emergenciais.

Nesse sentido, deve a minuta do contrato, consignar vigência no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, não podendo ser prorrogado.

É imperioso ressaltar ainda que, não obstante se tratar de situação de dispensa de licitação, todas as outras condições referentes a esse procedimento devem ser atendidas, tais como: plena capacidade e personalidade jurídica para contratar, capacidade técnica, idoneidade moral e financeira regularidade fiscal etc., enfim, todos os requisitos exigidos na lei para o processo de habilitação da pretensa contratada.

Quanto á coleta de preços, a consulente deverá contatar pelo menos três empresas do ramo de modo a permitir á Administração escolher a proposta mais vantajosa, limitada ao valor de referência.

Ademais, é de perspicua relevância que sejam examinadas a documentação comprobatória da habilitação jurídica e a regularidade fiscal da contratada quando da assinatura do contrato, observando-se, outrossim, o prazo de validade das aludidas certidões, conforme exigência dos artigos 27 e seguintes da Lei nº.8.666/93.

Observe-se que a dispensa deve ser ratificada pela autoridade competente e regularmente publicada, nos termos do art. 26 da Lei nº. 8.666/93.

ANTE O EXPOSTO, atendidas as condições e recomendações supra, opina-se pela possibilidade jurídica de contratação direta por dispensa de licitação emergencial, com fulcro no art.24, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consulente.

A contratação, porém, deve se ater ás seguintes condições:

1. constar na cláusula de vigência o prazo máximo de 180 (cento e oitenta dias), não podendo ser prorrogado;
2. deve a contratada apresentar toda a documentação referente á habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeiro e regularidade fiscal.
3. providenciar a abertura de processo licitatório para a contratação supra.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculado o administrador em sua decisão.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Muaná, 18 de abril de 2019.

Artur Magno Brabo
OAB Nº 23.246