ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Parecer Final nº 17/2017 – Assessoria Jurídica CPL
Processo Administrativo nº 015.2017/GAB/PMSMP/PA
Dispensa de Licitação nº 07/2017.230116

EMENTA: 1. Analise do procedimento licitatório. 2. Parecer opinativo norteador destinado ao Poder Executivo. 3. Contratação 4. A Assessoria Jurídica se manifesta pelo atendimento dos requisitos constantes na Lei n.º 8.666/93.

PARECER JURÍDICO

I - DO PROCESSO:

Concluída a sessão da Dispensa de Licitação, o procedimento licitatório foi encaminhado a esta assessoria jurídica para emissão de parecer final.

Antes, porém, é necessário frisar que, em momento anterior, esta assessoria jurídica, em atendimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93, examinou e aprovou as minutas do contrato, nos exatos termos do parecer presente nos autos do processo alhures.

No que tange o procedimento, foram observados os seguintes passos e requisitos legais:

I – solicitação das contratações pelo setor interessado nas aquisições, informando a necessidade do objeto a ser adquirido;

II – Termo de referência, contendo todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da contratação, inclusive orçamentos detalhados em planilhas que expressem a totalidade dos insumos com seus respectivos quantitativos e custos unitários;

III – Juntada do Decreto Municipal n° 0122 de 02 de Janeiro de 2017, que decreta o estado de emergência;

IV – levantamento inicial de preços, com três propostas, fundamentado em pesquisa prévia de mercado;

V – declaração de possibilidade financeira para cumprimento do objeto contratado, juntamente com declaração emitida pelo contador da existência de saldo;

VI – autorização do gestor para iniciar procedimento licitatório na modalidade cabível, conforme hipótese mais vantajosa ao erário municipal;

VII – decreto de nomeação da Comissão de Licitação;

VIII – minuta do contrato a ser firmado pelo vencedor;

IX – publicação de abertura da licitação, bem como dos respectivos extratos nos meios de publicidade, conforme a modalidade de licitação, em observância à Lei 8.666/93;

X – Convocação das empresas para apresentação dos documentos de Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal e Trabalhista e Qualificação Econômico-Financeira, todas devidamente analisadas e aprovadas pelo Controle Interno do município;

XI – Justificativa de Contratação Direta, com razões de escolha do fornecedor e justificativa de preço;

XII – Parecer Final do Controle Interno, aprovando o procedimento;

Após análise completa do Processo de Dispensa, verifica-se que o procedimento cumpriu todas as etapas da fase externa prevista na Lei nº 8.666/93.

II – DO DECRETO EMERGENCIAL

Após a posse dos novos prefeitos municipais, dos quais o mandato inicia-se no dia 01 de janeiro de 2017, tem-se como um dos sinistros a ser enfrentado encontrar a Prefeitura com estoques zerados, seja de medicamentos, gêneros alimentícios, materiais de limpeza ou consumo.

Encontrar um meio legal para manter o funcionamento dos serviços essenciais do Município até a conclusão de novos processos licitatórios, visando à aquisição de bens e serviços, tem sido bastante discutido nos Tribunais.

Neste sentido, o gestor encontra como escape a existência de um Decreto Municipal, declarando situação de emergência no Município, podendo prosseguir e contratar todos os bens e serviços com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

Desta feita, a atual gestora do município, encontrando-se na situação supracitada, decretou estado emergencial (Decreto 0122, de 02 de Janeiro de 2017) com a finalidade de cumprir o interesse público e não ver paralisados os serviços do município, com o seguinte texto:

> **CONSIDERANDO,** que durante o processo de transição não foi transmitida para a atual gestão as informações necessárias que possibilite a regular continuidade do serviço público, principalmente nas áreas de saúde, saneamento básico e educação;
> **CONSIDERANDO,** que a gestão pretérita não disponibilizou à atual administração a situação dos contratos de fornecimento de bens e serviços para possibilitar a regular continuidade dos serviços públicos essenciais;
> **CONSIDERANDO,** que a total falta de equipamentos adequados para a coleta do lixo e manutenção dos prédios públicos, bem como urgência em garantir saneamento básico à população nos logradouros e artérias municipais;
> **CONSIDERANDO,** que o período chuvoso impõe medidas urgentes de limpeza e ações preventivas nas áreas de saúde e saneamento básico;
> **CONSIDERANDO,** que as Unidades de Saúde e o Hospital Municipal se encontram sem medicamentos, materiais de consumo, higienização, com condições físicas inadequadas e insalubres, precariedade e falta de equipamentos, condições estas abaixo da normalidade;
> **CONSIDERANDO,** que não foi localizado qualquer estoque de material de consumo que possibilite a imediata execução dos trabalhos por parte da Administração e da contabilidade e, que muitos arquivos e documentos deste setor foram retirados no final da gestão;
> **CONSIDERANDO**, que a maioria das repartições públicas municipais estão deterioradas, sem manutenção ou condições de uso, podendo colocar em risco funcionários e usuários dos serviços públicos;
> **CONSIDERANDO,** que a frota de veículos municipais se encontra sucateada e sem condições de uso, inclusive sem qualquer ambulância para transporte de acidentados;
> **CONSIDERANDO,** que os processos licitatórios para a aquisição de produtos e serviços para todas as áreas da Administração, como combustível, medicamentos, material de consumo e materiais de construção, na forma da legislação em regência, demanda tempo, em virtude dos prazos exigidos pela Lei 8.666/1993, bem como que a Comissão de Licitação necessita de treinamento, exigindo também um período para a devida qualificação;
> **CONSIDERANDO,** que para o atendimento de situações emergência, assim reconhecida pela autoridade competente, a Lei 8.666/1993 autoriza a contratação direta para atender as deficiências de bens, serviços e estruturas, que coloca em risco a segurança, integridade e a vida das pessoas,
> **DECRETA:**
> **Art. 1º.** Fica decretada Situação de Emergência no Município de Santa Maria do Pará, pelo período de 90 (noventa dias), podendo ser prorrogável por igual prazo.

> **Art. 2º**. Fica autorizada, nos termos do artigo 24, IV da Lei 8.666/1993, a contratação direta por dispensa de licitação, de bens, serviços e obras para atender as necessidades durante a vigência do presente decreto.
> **§ 1º**. As demandas que impõe a contratação direta devem ser previamente justificadas pela unidade administrativa.
> **§ 2º**. As aquisições devem ser feitas em proporções adequadas para atender exclusivamente ao período necessário para a realização do competente processo licitatório, sendo vedada, a aquisição de bens ou serviços para utilização posterior.
> **Art. 3º**. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 01 de janeiro de 2017, revogadas as disposições em contrário.

Ocorre que a mera existência de Decreto Municipal que declare a situação de emergência não é suficiente para a dispensa prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, pois a Administração Pública deverá verificar se os fatos que justificam a contratação extraordinária, embasada no referido diploma administrativo-legal, se amoldam, de fato e incontestavelmente, à hipótese de dispensa de licitação.

III – JUSTIFICATIVA DE CONTRATAÇÃO DIRETA, RAZÕES DE ESCOLHA DO FORNECEDOR E JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Conforme anexo aos autos, em síntese, foram tidas as seguintes fundamentações acerca da justificativa de contratação direta:

> a) Ausência de processo de transição da gestão anterior par a atual Administração, do Poder executivo que impossibilitou o conhecimento imediato da gestão administrativa orçamentária e financeira, de pessoal, fiscal e contábil da Prefeitura Municipal no início do exercício de 2017;
> b) Extravio de diversos documentos administrativos, fiscais, contábeis, dos arquivos da prefeitura municipal, ocasionando dificuldades em identificar se existiam contratos administrativos em andamento com possibilidade de serem aditivados;
> c) Necessidade de se garantir a continuidade dos serviços públicos;
> d) Necessidade de tempo para o Poder Legislativo se adequar ao novo modelo de prestação de contas dos processos licitatórios online via Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios, conforme resolução n° 11.535/TCM, de 01 de julho de 2014;
> e) Dificuldade de habilitação em tempo hábil ao sistema de certificação digital para a assinatura de contratos de demais atos.

Acerca das razões de escolha do fornecedor, a Administração prestou as seguintes fundamentações:

> O Fornecedor/prestador foi escolhido porque (I) é do ramo pertinente ao objeto demandado; (II) apresentou toda documentação referente a habilitação jurídica, alvará de funcionamento e regularidade fiscal (tributária federal, tributária estadual e municipal; do FGTS; CND/TST); III – ofertou o menor preço global dentre aqueles que participaram da pesquisa de preços, caracterizando a proposta mais vantajosa à Administração Pública Local.

Com relação a justificativa do preço, tiveram as seguintes conclusões:

> Os preços praticados são de mercado, itens que demonstram, sem maiores aprofundamentos, que o valor está adequado ao praticado no mercado, notadamente considerando-se a pesquisa de preço em apenso aos autos, uma vez que os preços ofertados pela contratada estão abaixo da média praticada no mercado, conforme se verifica comparando-o com os dados constantes da Planilha de Composição de Preços em apenso aos autos.

Analisando os termos, tem-se que os motivos são plausíveis e se enquadram como justificantes para a contratação direta.

IV – DOS ASPECTOS JURÍDICOS

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

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da CF/1988:

> (...)
>
> 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.

Com o intuito de regulamentar o exercício dessa atividade a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 foi criada, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O objetivo da licitação é contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é a regra.

Logo, as exceções à regra da licitação devem ser previstas em lei. É o caso da contratação direta, mediante dispensa, no caso de emergência (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93).

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.

Nesse sentido, reza o art. 24, IV 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.

Logo, a dispensa de licitação por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes

para debelar ou, pelo menos, minorar as consequências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral:

> 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.[1]

Nesta mesma linha, o sempre oportuno magistério de Marçal Justen Filho, conclui que:

> A contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexiste cabimento da dispensa de licitação. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência de dano – ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano. Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos.[2]

No que faz referência o caso em análise, tem-se que a **AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, HIGIENE, LIMPEZA, E DESCARTÁVEL, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA E SECRETARIAS DO MUNNICÍPIO DE SANTA MARIA DO PARÁ**, enquadra-se nos casos de emergências abarcados pela Lei Federal nº 8.666/93, pois objeto do contrato serve para a manutenção do funcionamento correlato da Administração Pública, principalmente no que tange a merenda escolar dos alunos da rede pública e saneamento básico dos órgãos e prédios municipais.

---

[1] AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Dispensa de Licitação por emergência. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n° 6, setembro, 2001.
[2] in, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, ed. 11ª, p. 239

Percebe-se que o interesse público demonstra-se devidamente presente na dispensa de licitação em questão, tendo em vista que o funcionalismo do município não pode estagnar, sob pena de ser prejudicado demasiadamente os administrados.

Vale trazer à baila, ainda, o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a situação de emergência:

> (...) a contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou do bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação". Assim, com base em acórdão proferido anteriormente pelo Tribunal, fez registrar que "a situação prevista no art. 24, IV, da Lei n° 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" (...) Precedente citado: Acórdão n° 1138/2011, do Plenário. **Acórdão n.° 1599/2011-Plenário, TC-013.519/2005-8, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 15.06.2011**.

Desta feita, considerando que para o atendimento de situações de emergência, assim reconhecida pela autoridade competente, a Lei 8.666/93 autoriza a contratação direta para atender as deficiências de bens, serviços e estrutura, que prejudicam demasiadamente o interesse público e sendo que o processo licitatório demanda tempo, também prejudicial a coletividade, tem-se pela legalidade do processo de dispensa licitatória para **AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, HIGIENE, LIMPEZA, E DESCARTÁVEL, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA E SECRETARIAS DO MUNNICÍPIO DE SANTA MARIA DO PARÁ**.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explanado acima, de um modo geral, tendo em vista o estrito cumprimento ao disposto nas Leis 8.666/93, é o nosso parecer no sentido de que deva se dar prosseguimento ao processo licitatório, homologando e adjudicando, efetivando a contratação dos licitantes vencedores.

Ressalva-se apenas que:

a) os bens e serviços constantes nos termos de referência sejam obtidos conforme a necessidade pública, não devendo ser adquiridos para extrapolar o período emergencial de 90 (noventa dias), haja vista a excepcionalidade do presente procedimento,

b) **Seja adquirido apenas o que caracterize 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**, inobstante ter sido constatado, no termo de referência, utensílios que não se enquadram no presente procedimento de caráter emergencial.

É o parecer, s.m.j.

Santa Maria do Pará, 30 de Janeiro de 2017.

Wendell de Lucas Corrêa Ribeiro Lobão
Assessor Jurídico – Portaria 127/2017
OAB/PA 23.185

Wendell de Lucas C. Ribeiro Lobão
Advogado
OAB / PA 23.185