

## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO** Nº 02908001/23

**MODALIDADE:** DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2023-290801

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE KIT DE AJUDA HUMANITÁRIA-DEFESA CIVIL DE ACORDO COM A PORTARIA Nº 2.566 DE 31 DE JULHO DE 2023 – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PROCESSO Nº 59052.014819/2023-96.

**ORGÃO INTERESSADO:** DEFESA CIVIL/SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI N.º 8.666/93. DISPENSA EMERGENCIAL. ART 24, INCISO IV. ANÁLISE DA MINUTA E ANEXOS.

### 1. RELATÓRIO

Por despacho da Comissão de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite, foi encaminhado a esta assessoria jurídica o presente processo para análise das formalidades processuais e da minuta contratual para a pretendida contratação direta, por dispensa de licitação, para o objeto elencado ao norte.

O Ofício n.º 249/2023 –GAB, firmado em 25 de agosto de 2023, solicita a despesa e anexa termo de referência para a pretendida contratação.

Houve solicitação de pesquisa de preço, com base na qual se gerou o mapa comparativo de preços anexado aos autos. Para a modalidade escolhida, é importante salientar que há nos autos a Portaria n.º 260, de fevereiro de 2022, que estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Há Decreto n.º 3.218, de 29 de maio de 2023 que Declara Emergência nas áreas do município de Portel/PA afetadas pelas chuvas intensas – 13214 – Portaria n.º 260, de 02 de fevereiro de 2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Há declaração, pelo gestor responsável, de adequação orçamentária e financeira, após indicação de existência de dotação orçamentária. Após autorizada a abertura do procedimento licitatório, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) encaminhou os autos, que chegaram por força do parágrafo único, do art. 38, da Lei n.º 8.666/93.

É o breve relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Inicialmente, cumpre salientar que os Pareceres Jurídicos são atos pelos quais os órgãos consultivos da Administração emitem opiniões sobre assuntos técnicos de sua competência, de tal forma que os pareceres visam elucidar, informar ou sugerir providências administrativas nos atos da Administração.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

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. 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 não deixar margem para eventuais questionamentos.

Excluindo-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, a análise dos aspectos jurídicos do presente processo licitatório.

É importante observarmos que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, dispõe o art. 2º da Lei 8.666/93. E a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37, delimitou 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 Estados, do Município ou da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da 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.

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 na legislação. In casu*, destacamos que a Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993, traz, exaustivamente, os casos de

dispensa de licitação. Nos termos de seu art. 24, IV, que nesta ocasião transcrevemos, podemos apoiar a dispensa ora analisada:

Art. 24, inciso IV - 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;

Estes também são os ensinamentos de Marçal Justen Filho, *in verbis*::

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público.

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.

No caso em tela, verificamos que se faz necessária a contratação de empresa de forma direta, visa providenciar subsistência aos munícipes afetados pelas tempestades que açoitaram a região, conforme declara o decreto mencionado anteriormente no relatório, tudo apenas enquanto durar a necessidade.

Assim, cabe a dispensa com fundamento no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93, desde que efetivamente comprovada a emergência que ensejou o certame, isto é, a demora na conclusão do certame licitatório adequado, e desde que sirva somente enquanto comprovadamente se estender a emergência, com a tomada das providências devidas para saná-la.

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.

Nesse diapasão, cumpre destacar a hipótese de dispensa de licitação concernente a emergências ou urgência, em que o contrato administrativo precisa ser celebrado imediatamente, pois, se o interesse público aguardasse a realização docertame, 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.

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.

Quanto à necessidade do enquadramento legal, vinculando-se o fundamento legal do Art.24, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93, de 21.06.93, vejamos o que a respeito, nos ensina Disciplina o Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em sua obra **CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO**:

Para que a situação possa implicar na dispensa de licitação deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação disponível previstas expressamente na Lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação". (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação. Brasília: Brasília Jurídica, 1995.p.156).

Considerando os pressupostos fáticos lançados no processo administrativo, verifica-se que a administração se encontra em situação emergencial capaz de justificar a dispensa do certame licitatório tendo em vista o risco de ocasionar prejuízo ou comprometer a saúde e segurança de seus munícipes, nos termos do permissivo legal (art. 24, IV da Lei de licitações). Antônio Carlos Cintra do Amaral, leciona 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". (Citado na Obra *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*, Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz, Ed. Malheiros, São Paulo, 3ª edição, p.49).

Quanto ao prazo de contratação, ressalto que a contratação direta deve ocorrer dentro dos limites da situação emergencial decretada.

A minuta do contrato apresentado conta com 04 (quatro) laudas, com 11 (onze) cláusulas, capazes de satisfazer o artigo 55, da Lei n.º 8.666/93, bem como fornecer parâmetros para o objeto ora avaliado. As cláusulas ora analisadas foram: Do objeto contratual; da fundamentação legal; dos encargos, obrigações e responsabilidades da contratada; das responsabilidades do contratante; da vigência; da rescisão; das penalidades; do valor e reajuste; da dotação orçamentária; das alterações contratuais; do foro, base legal e formalidades.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, frisa-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade da contratação emergencial de Pessoa Jurídica para a contratação epígrafada.

Destarte, opinamos pela regularidade legal do procedimento, com comunicação, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos - art. 26 da Lei de Licitações, determinando ainda a sua formalização através de instrumento contratual (art. 62 da Lei de Licitações), bem como dar cumprimento à Resolução nº. 11.832/TCM/PA, de 03 de fevereiro de 2015 e nº 29/2017, que dispõe sobre a implementação do “Mural de Licitações” em atenção ao princípio da publicidade, juntando-se comprovante de sua publicação ao processo administrativo, e tudo desde que comprovadas as exigências formalizadas no tópico anterior, especialmente a caracterização da emergência que ensejará a contratação.

Quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, assim como especificações necessárias à prestação do serviço.

É o Parecer, à consideração superior.

Portel – PA, 29 de agosto de 2023.

---

Felipe de Lima Rodrigues Gomes  
ASSESSORIA JURÍDICA  
OAB/PA 21.472