



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

## PARECER JURÍDICO

**Processo Dispensa de Licitação Nº /2023.**

**Protocolo Nº 4837/2023**

**Origem: Secretaria Municipal de Infraestrutura**

**Interessado: Comissão Permanente de Licitação.**

**Assunto: Dispensa de licitação para locação de (01) uma Retroescavadeira Pantaneira 4x4, peso operacional acima de 6.700KG, 04 (quatro) caminhões caçamba com capacidade mínima de 10m<sup>3</sup> e 01 (uma) Escavadeira Hidráulica, peso operacional acima de 14.000KG.**

### RELATÓRIO:

A Comissão Permanente de Licitação formulou consulta consubstanciada nas seguintes razões:

O Secretário Municipal de Infraestrutura, enviou pedido ao Prefeito Municipal, solicitando a contratação emergencial por dispensa de licitação para locação de (01) uma Retroescavadeira Pantaneira 4x4, peso operacional acima de 6.700KG, 04 (quatro) caminhões caçamba com capacidade mínima de 10m<sup>3</sup> e 01 (uma) Escavadeira Hidráulica, peso operacional acima de 14.000KG, ficando a empresa contratada responsável pelo operador, transporte, encargos sociais, alimentação, hospedagem e seguro, estando ainda descrito no Termo de Referência anexo ao pedido as demais especificações, deveres e obrigações das partes, locais afetados onde os serviços serão executados, dentre outros.

Alega, que a necessidade da contratação emergencial se dá pela urgência do caso, em razão da necessidade de manutenção das áreas críticas afetadas pelas fortes chuvas que assolaram o município nas últimas semanas. Ressalta ainda que os maquinários e veículos pertencentes ao município não estão sendo suficientes para atender a demanda e que alguns não se encontram em bom estado de conservação para suprir as necessidades. Informa ainda, que a estrutura viária não é suficiente



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

para dar conta do grande volume de demandas que as fortes chuvas ocasionaram no interior e na cidade. Que o fluxo laminar das águas com as fortes chuvas, retiraram o material (cascalho) de vários pontos em estradas municipais, e também, dezenas de bueiros foram desmanchados, sendo de grande urgência a contratação para que os problemas sejam solucionados em curto espaço de tempo em razão de que a produção agropecuária precisa de escoamento, e, sobretudo as famílias precisam da mobilidade para deslocamento no município, destacando ainda a dificuldade com o transporte escolar.

Cita ainda o Decreto Municipal nº 6772/2023, que declarou situação de emergência nas áreas do município afetadas por tempestade local/convectiva – Chuvas intensas (13214) e o Decreto Estadual nº 3904/2023, que homologou a situação de emergência no município de Imbituva em face da ocorrência de Tempestade local/convectiva -chuvas intensas.

Por fim, informa que realizou levantamento junto a empresas do ramo (orçamentos em anexo), sendo que a empresa Luiz Amauri Zarpellon & Cia Ltda foi quem apresentou o menor valor de R\$280,00 (duzentos e oitenta reais) a hora/máquina para a locação da Retroescavadeira Pantaneira 4x4, perfazendo o total máximo de R\$134.400,00 (cento e trinta e quatro mil e quatrocentos reais), R\$380,00 (trezentos e oitenta reais) a hora/máquina para a locação da Escavadeira Hidráulica, perfazendo o total máximo de R\$91.200,00 (noventa e um mil e duzentos reais) e a empresa Stadler & Stadler Empreendimentos Ltda quem apresentou o menor preço de R\$2.093,00 (dois mil e noventa e três reais) por dia para locação do Caminhão Caçamba com capacidade mínima de 10m<sup>3</sup>, perfazendo o total máximo de R\$209.300,00 (duzentos e nove mil e trezentos reais), totalizando um valor máximo previsto para ser contratado de R\$434.900,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil e novecentos reais).

Assim sendo, solicita que se proceda a Dispensa de Licitação, com base no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93.

O Departamento de Contabilidade, declina a existência de previsão de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações, estando cumprida a



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

obrigação **definida no art. 7º, § 2º, inc. III da Lei de Licitações, bem como o estabelecido no art. 167, inc. I e II da Constituição Federal.**

Insta elucidar, que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o intuito de orientar na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não, destacando que a análise de preços, quantidade, necessidade e conveniência da contratação pela administração são de inteira responsabilidade do órgão solicitante.

A justificativa apresentada para a contratação seria a necessidade de se garantir de forma imediata a reparação das estradas municipais e a construção de dezenas de bueiros que segundo consta no pedido, foram desmanchados em razão das fortes chuvas que assolaram o município nas últimas semanas.

Em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei nº 8.666/93, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Consoante disposto nesta Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despender o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

De acordo com a Lei nº 8.666/93, poderá ser dispensada a licitação 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, conforme o previsto nos termos do art. 24, inciso IV, do mesmo diploma legal.

Nesse sentido, no tocante à modalidade pretendida, ressaltam a doutrina e a jurisprudência que a dispensa de licitação deve ser excepcional, pois a regra é que toda a contratação da Administração Pública deve ser precedida de licitação, para preservar o princípio da supremacia do interesse público, conforme relatado supra.

No caso em tela, o procedimento de contratação tem fundamento no disposto no inciso IV, do art. 24, que trata de dispensa de licitação por casos de emergência.

O Art. 24 da Lei 8666/93, dispõe expressamente:

Artigo 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 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".

O aludido inciso refere-se a duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

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



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

(...) *Calamidade pública* é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde pública, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281, *grifo do autor*).

Ademais, segundo o magistério de Meirelles, [...] a emergência há de ser reconhecida e declarada em *cada caso*, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de *guerra*, *grave perturbação da ordem* ou *calamidade pública* em que a anormalidade ou risco é *generalizado*, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, *grifo do autor*).

Superada essa distinção, vamos nos ater aos aspectos relacionados à “emergência”.

Como se vê, para que a hipótese de emergência possibilite a dispensa de licitação, não basta que o gestor público entenda dessa forma. Necessário se faz a comprovação da situação emergencial, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. A dispensa 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



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência. (AMARAL, 2001:4).”

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra “emergência” e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo “emergência” diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma “situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente”. (FERREIRA, 1989, p. 634).

**Destaca-se que o artigo 24 da Lei 8.666/93 é taxativo ao afirmar a dispensa de licitação para os casos de emergência ou calamidade.**

Neste mesmo sentido o TCU já se pronunciou em eminente Decisão nº 347/1994 do Plenário, que é seguidamente invocada a propósito da aplicação do art. 24, inc. IV, da lei 8.666/03, no voto do **Min. CARLOS ÁTILA**, no sentido de que:

**“além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, IV, da mesma Lei:**

**a-1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se 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 a culpa ou dolo dos agentes públicos que tinham 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 o risco de danos a bens ou à saúde ou a vida de pessoas;**  
**a-3) que o risco, além de concreta 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...”**

Extrai-se da dicção legal que, quando houver situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

outros bens, públicos ou particulares, é possível a dispensa da licitação. Assevere-se que a emergência capaz de justificar a situação de dispensa da licitação deve estar respaldada em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado. Isso porque a lei pressupõe uma situação fática de incontornável urgência, a demandar imediata intervenção do gestor, na estrita medida do necessário para atender a excepcionalidade verificada.

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites.

A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo cada vez mais a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido.

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Assim definiu Marçal Justen Filho:

“No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento 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. (JUSTEN FILHO, 2002:239).”

Na lição do Professor Marçal Justen Filho, a contratação direta por motivo de emergência ou calamidade deve ser sempre precedida da análise de dois requisitos:



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

- 1) demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano, e
- 2) demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco.

Segundo o doutrinador, o primeiro requisito não trata da urgência meramente teórica, mas sim daquela concreta, cujos dados que a evidenciam possam ser efetivamente aferidos.

No caso, tem-se, em tese, por demonstrada de forma efetiva a potencialidade de dano caso não haja a locação imediata das máquinas e dos caminhões, sendo que o estado das estradas e dos bueiros destruídos afetam diretamente a vida das pessoas e o escoamento da produção agropecuária, mostrando-se a contratação direta como a única via apta a eliminar o risco, salvo se for possível e razoável a realização dos serviços com os maquinários do município, até a conclusão de um processo licitatório.

Contudo, isso não significa que toda a contratação de empresa para a prestação de serviço essencial será dispensável, sob pena de se acarretar verdadeira distorção dos princípios da Administração Pública, tornando-se regra geral a dispensa de licitação.

Quanto à formalização do processo de dispensa de licitação, reza o artigo 26 da Lei 8.666/93, in verbis:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Dessa forma, infere-se que em casos como o presente deve o contratante:

- 1 -justificar a situação de dispensa;
- 2 - como condição para a eficácia dos atos, comunicar, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias;
- 3 - justificar a escolha do contratado; e
- 4 - justificar a aceitação da proposta.

No que tange à escolha da empresa a ser contratada diretamente, MARÇAL JUSTEN FILHO assevera, litteris:

“Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.”

O instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, devem ter sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO (2002, p. 234),

“...a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.”

Ressalta-se que, assim como com qualquer despesa pública, devem ser obedecidos os princípios administrativos pertinentes, em especial, o do interesse público e da razoabilidade.

Segundo o princípio da razoabilidade, a aquisição deve ser feita mediante licitação e em quantitativo razoável, para estrito atendimento da demanda.

Diga-se, por oportuno, que, para que haja licitude em tal contratação direta, é mister a plena demonstração da potencialidade do dano e da eficácia da contratação para eliminar esse risco. O gestor deve demonstrar que a contratação direta é o caminho adequado e efetivo para aniquilar tal risco, além de observar, no que couber, os procedimentos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

O parecer é **OPINATIVO**, razão pela qual, caso Vossa Excelência juntamente com o Secretário Municipal de Infraestrutura entenderem estar demonstrada de forma efetiva a potencialidade de dano caso não haja a execução imediata da locação, que os critérios de conveniência, necessidade e urgência-emergência estão presentes, pode determinar a contratação com base no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, amparado ainda no Decreto Municipal nº 6772/2023, homologado pelo Decreto Estadual nº 3904/2023, condicionado ainda a existência de dotação orçamentária, que seja precedida de 03 (três) orçamentos, apresentação de todas as certidões negativas



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

exigidas por lei, que o prazo máximo não ultrapasse 180 (cento e oitenta) dias, e que sejam seguidos os procedimentos previstos no artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, opinando ainda, para que a eventual contratação seja pelo menor prazo possível, recomendando que se proceda a imediata abertura de novo processo licitatório para ampla concorrência, caso seja necessário a continuidade dos serviços.

É o Parecer. s.m.j.

Imbituva, 21 de novembro de 2023.

  
Giovanni Claudio Andrade  
Advogado  
OAB/PR 31.836