

PROCURADORIA JURÍDICA

Parecer nº 213/2022

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica para fins da análise jurídica da legalidade da minuta da dispensa de licitação nº 061/2021 e da minuta de contrato a ser celebrado, entre o Município de Assis Chateaubriand/PR e Geteo Materiais de Construção Eireli-ME, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93.

O objeto da contratação em apreço é a aquisição de telhas destinadas à distribuição às famílias carentes que tiveram a cobertura de suas residências danificadas pelo granizo, chuva e ventos decorrentes do temporal ocorrido em 22/04/2022. Esclarece-se que tal aquisição será custeada por meio de repasse de recursos do Governo Federal.

A justificativa para a pretendida contratação foi apresentada na Comunicação Interna nº 63/2022, subscrita pela Superintendente de Administração e Finanças e Superintendente de Contabilidade e Gestor Fiscal (fls. 02/04).

**É a síntese do essencial, passo à análise da solicitação.**

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que a regra adotada pelo legislador pátrio, no caso de obras, serviços, compras e alienações é a da obrigatoriedade de licitação, conforme prescreve o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal:

“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

## MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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.”

A Lei 8.666/93 regulamenta o referido inciso XXI, instituindo normas e procedimentos para realização de licitações e contratos administrativos com a Administração Pública.

A Lei de Licitações também previu hipóteses em que, legitimamente, a Administração Pública pode celebrar contratos sem a realização de procedimento licitatório, com o objetivo de permitir a eficiência do ordenamento jurídico em situações peculiares. Prescreve casos de vedação, dispensa e inexigibilidade de licitação, constituindo, tais hipóteses, exceções ao procedimento licitatório, e, como tal, devem ser justificadas e restritivamente capituladas, nos precisos termos dos artigos 17, 24 e 25 do supramencionado Estatuto das Licitações e Contratos.

No tocante à inexigibilidade de licitação, esta só é possível em se verificando a impossibilidade jurídica de competição, conforme previsto no art. 25 da Lei 8.666/93. Aqui, conquanto a referida lei descreva situações específicas, já se consubstanciou na doutrina e na jurisprudência que não se trata de situações taxativas, de modo que o parâmetro há de ser sempre a “inviabilidade de competição”.

Por seu turno, o art. 17 abarca as hipóteses de “licitação dispensada”, que são hipóteses relacionadas à alienação de bens móveis ou imóveis pela Administração Pública. E, por fim, o art. 24 prevê as “licitações dispensáveis”, ou seja, situações nas quais, embora exista a viabilidade jurídica de competição, a lei autoriza a celebração direta do contrato sem a prévia licitação, cabendo então ao juízo de discricionariedade da autoridade competente.

Considera-se oportuno analisar o dispositivo em que se fundamenta a contratação direta ora analisada, vejamos:

“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;

(...).”

Na doutrina de Marçal Justen Filho, as contratações diretas para enfrentar situações emergenciais ou calamitosas devem ser tratadas com parcimônia, senão vejamos:

**“10) Contratação em situação emergencial ou de calamidade pública (inc. IV)**

A hipótese merece interpretação cautelosa. A contratação administrativa pressupõe atendimento às necessidades coletivas e supraindividuais. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Se inexistisse um interesse em risco, nem caberia intervenção do Estado. A atividade pública não pode ser suprimida ou diferida para o futuro. Afinal, essas são características inerentes à Administração Pública.

(...)

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob tutela estatal.

**10.1) O conceito de emergência**

(...)

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento

imediatamente 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.

## **10.2) Pressupostos da contratação direta**

Para dispensa da licitação, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos:

a) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano: a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência.

b) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco: a contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente para eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente o cabimento da dispensa de licitação. (...)

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. Mas não haverá cabimento em promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco”<sup>1</sup>. *(sem grifos no original)*

Vê-se que é possível ocorrer dispensa de licitação quando claramente caracterizada urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Esse conceito de emergência capaz de justificar a dispensa do procedimento licitatório deve estar respaldado em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado.

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 13ª edição, Editora Dialética, 2009.

## MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

A dispensa de licitação por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para afastar ou, ao menos, minorar as consequências lesivas à coletividade.

Acerca do tema, 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.”<sup>2</sup>

Da análise do regramento legal que rege a matéria e das lições doutrinárias acima expostas, extrai-se que são imprescindíveis os seguintes requisitos para autorizar a contratação por meio de dispensa de licitação: **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.

---

<sup>2</sup> CINTRA DO AMARAL. Antônio Carlos. **Licitações nas Empresas Estatais**. São Paulo, McGraw Hill, 1979, p. 34.

## MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Prestados os devidos esclarecimentos sobre os requisitos a serem preenchidos para enquadramento da contratação por dispensa, ao amparo do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, conclui-se que estando presentes todos os requisitos delineados neste parecer, será correta a realização da contratação direta.

Ainda, devem-se observar os requisitos de ordem formal, estabelecidos no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, no sentido de serem juntados aos autos de dispensa de licitação a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

No que se refere à justificativa do preço a ser contratado, sua avaliação incumbe à área técnica, que assinalou à fl. 1 que os preços a serem ajustados são consentâneos com aqueles praticados no mercado ao utilizar orçamentos com os valores referenciado na tabela oficial SINAPI. Ainda, às fls. 45 e 75, consta como razão da escolha das contratada, a informação que foi selecionada a proposta mais vantajosa para a administração por meio de uma Solicitação de Propostas nº 001/2022 em que o critério de escolha para julgamento das propostas foi o menor preço.

No tocante ao critério de urgência para a realização da contratação direta consubstancia-se no caso em questão, inclusive a decretação de estado de urgência (fls.29 e 30) corrobora tal fato. Ainda, o motivo da urgência não pode ser atribuído a uma inércia do Poder Público, revelando-se um caso de força maior (uma tempestade que danificou vários conjuntos habitacionais). Ressalta-se a obrigação imposta pelo Governo Federal de empregar exclusivamente o repasse de verbas federais na finalidade que motivou tal repasse (fl.14).

Especificamente quanto às minutas analisadas, entendo necessários os seguintes apontamentos/alterações:

- a) Na minuta do Contrato Administrativo, à fl. 86 do feito, retirar a palavra locatário do espaço para assinatura do Prefeito Municipal.

## MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Finalmente, quanto às exigências dos artigos 27 a 29, da Lei 8.666/93, a análise da habilitação das empresas a serem contratadas foi feita pela Comissão Permanente de Licitação, que emitiu os despachos anexados às fls. 71 do feito.

Nota-se a assinatura do responsável pela indicação dos recursos orçamentários, de acordo com a previsão de gastos com o objeto licitado (fls. 01 e 81).

No mais, ressalte-se a necessidade de comunicação, dentro de três dias, à autoridade superior, da situação de inexigibilidade, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos, tudo na forma do artigo 26, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993. Sugere-se inclusive a publicação no Diário Oficial da União em razão da aquisição ser custeada por verbas federais.

Atentar para a publicação de todos os atos do procedimento conforme preveem os artigos 16 e 26, ambos da Lei 8.666/93.

Por derradeiro, cumpre salientar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, cabendo a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

## MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

Em respeito ao mandamento contido no artigo 38, inciso III, da Lei 8.666/93, o ato de nomeação da Comissão Permanente de Licitação foi anexado à fl. 77 do feito.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Seguem rubricadas as páginas onde constam:

- a minuta da justificativa de dispensa (fls. 74/76);
- a minuta do Decreto (fls. 78);
- a minuta do extrato (fls. 87).
- a minutas do contrato (fls. 79);

É o parecer e a orientação que submeto à consideração superior<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Este parecer possui 9 laudas, numeradas e rubricadas.

# MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Assis Chateaubriand/PR, 15 de junho de 2022.

TARCIO VINICIUS MADEIRA DE  
BRITO

Assinado de forma digital por TARCIO VINICIUS  
MADEIRA DE BRITO  
Dados: 2022.06.15 09:50:30 -03'00'

**Tárcio Vinícius Madeira de Brito**

**Advogado**

OAB/PR 105.573

Portaria nº 031/2022

