



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo n.º 130082104/2021-PM PF

Espécie: Dispensa de Licitação n. 7/2021 – 0090

Enquadramento legal: Art. 24, inciso IV, Lei n. 8.666/93

Interessado: Secretaria Municipal de Educação

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviço de reparos e pinturas nas portas e janelas, como também nas áreas externas e internas das Escolas Municipais, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, em caráter emergencial.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DOS ELEMENTOS FORMAIS IMPRESCINDÍVEIS À EDIÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. CONTRATAÇÃO DE PRESTADOR DE SERVIÇOS DE REPAROS E PINTURAS EM UNIDADES ESCOLARES. POSSIBILIDADE LEGAL. ARTS. 24, INCISO IV E 26, PARÁGRAFO ÚNICO, AMBOS DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.

I – RELATÓRIO

Trata-se de requerimento oriundo da Secretaria Municipal de Saúde, solicitando *contratação de empresa especializada em serviço de reparos e pinturas nas portas e janelas, como também nas áreas externas e internas das Escolas Municipais, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, em caráter emergencial.*

Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

É o que importa relatar.



II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre esclarecer o alcance da análise jurídica a ser empreendida pela Procuradoria Municipal. Nesse sentido, cita-se recente julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, conforme destaque a seguir:

“Assessor Jurídico - Parecer técnico em processo licitatório. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. (STF - 2ª Turma - HC 171576/RS - Rel. Min. Gilmar Mendes - Julgado em 17/9/2019 - Info. 952)”

Com efeito, à luz da solicitação da *Secretaria Municipal de Educação*, caberá a Procuradoria Municipal zelar pela lisura do procedimento sob o aspecto estritamente formal, não adentrando no mérito e ainda deixando de corroborar as especificações, justificativas ou motivações para a contratação pretendida pela Administração Pública.

O art. 24 da Lei 8.666/93 traz consigo uma série de incisos que tipificam hipóteses em que procedimento de licitação prévia contratação se faz dispensável. Ao contrário do que disciplina art. 25, que trata das inexigibilidades, art. 24 veicula rol exaustivo.

Vislumbra-se que nos casos de emergência ou calamidade pública, e, tão somente, para bens necessários ao atendimento desta situação, que é possível a dispensa com base no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93. Transcreva-se dispositivo:

*“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”.

O insigne professor RONY CHARLES LOPES DE TORRES¹, em seu prestigiado livro de licitações, ensina que:

“Nos casos de emergência ou de calamidade pública, existindo a necessidade premente e a urgência no atendimento da pretensão contratual, que torne prejudicial a submissão ao rito licitatório, pela falta de tempo disponível para sua concretização, será possível a contratação através da hipótese de dispensa.”

O ensinamento em realce encerra uma intensa discussão jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas no que diz respeito aos requisitos objetivos e subjetivos da contratação emergencial tipificada no inciso IV, do art. 24 do estatuto das licitações. É que entendimentos restritivos advogam a tese de que somente em casos objetivamente detectáveis como de emergência ou calamidade pública seria legítima a contratação direta.

Em outras palavras, os fatores objetivos que ensejariam a contratação emergencial seriam aqueles resultantes de um acontecimento ou situação desvinculada da vontade administrativa, como um evento climático, uma enchente, um temporal etc.

Por sua vez, os fatores subjetivos da contratação emergencial se revelam quando se identifica que o gestor, por desídia, gera a situação de urgência, como nas situações de contratação emergencial para aquisição de bens que poderiam ter sido licitados anteriormente, pela reconhecida preexistência da necessidade administrativa.

Na linha do que defende o doutrinador citado outrora, o colendo Tribunal de Contas da União (TCU) vaticina que:

¹ Leis de licitações públicas comentadas. Revista, amp. e atualiz. 10. Ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 322.



“A contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. O art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da incúria ou da 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 particulares².”

Considerados os pressupostos fáticos informados neste processo administrativo, verifica-se que a Administração está diante de situação emergencial sob o prisma *subjetivo*, capaz de justificar a dispensa do certame licitatório, conforme informações prestadas pela Secretária Municipal de *Educação*, parecer técnico e ainda no Termo de referência, dando conta de risco de comprometimento do calendário escolar de retorno das aulas presenciais.

Em recente informativo de jurisprudência, o colendo Tribunal de Contas da União (TCU) colmatou os requisitos para a contratação emergencial de forma ainda mais clara, conforme destaque a seguir:

“Acórdão n. 119/2021 – Rel. Min. Marcos Bemquerer – sessões 26 e 27 de janeiro de 2021.

Licitação. Dispensa de licitação. Emergência. Requisito. Preço. Justificativa. Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), **cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório**, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.”

Digno de nota que o órgão solicitante delimita o atendimento da situação emergencial a duração da contratação de serviços de reparos e pinturas em unidades escolares, viabilizando o retorno das atividades presenciais. Revela-se, *in casu*, que aparentemente se busca atender uma situação urgente, incapaz de esperar pela conclusão de licitação, apta a causar prejuízo a coletividade.

² TCU. Acórdão 1122/2017 Plenário, Auditoria, relator Ministro Benjamin Zymler.



A situação retratada no expediente afigurava-se, em tese, apta a ensejar a contratação direta, eis que reclama solução imediata, ante o risco de haver prejuízo a coletividade, diante do eventual comprometimento do calendário escolar.

Há que se examinar o prazo de duração da prestação de serviços, que não poderá exceder o limite de 180 dias imposto pelo art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93.

Ademais, cumpre esclarecer que a contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a administração pública, ou seja, não caracteriza poder discricionário puro ou livre atuação administrativa. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Por isso, num primeiro momento, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de orçamentos, apuração da competitividade entre a contratação e as previsões orçamentárias.

Assim, mesmo diante de situação emergencial, como no caso vertente, a Administração não pode se furtar à regra estampada no art. 26 da Lei n.º 8.666/93, *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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005).

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;*
- 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*



In casu, a Secretária Municipal de Educação justificou a contratação da LEONARDO VALENTIM DE FILGUEIRA - EIRELI pelo fato de terem apresentado menor orçamento, por itens pesquisados e discriminados no termo de referência, conforme mapa de preços de fls. 40/46. Saliente-se que constam três propostas de preço, conferindo pesquisa razoável de mercado, atendendo perfeitamente as exigências emanadas dos reiterados julgados do egrégio Tribunal de Contas da União, conforme estampado em **Informativo de Jurisprudência nº 248³**.

Ademais, convém realçar que a empresa escolhida **apresentou** documentos tendentes a comprovar a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica, nos termos da Lei n. 8.666/93. **Entretanto, constata-se que se encontram ausentes documentos mínimos da habilitação e capacidade técnica da contratada para fornecer o objeto da demanda, devendo ser sanada até a assinatura do contrato.**

Cumpra também evidenciar que no almanaque processual consta a portaria de designação da Comissão Permanente de Licitação, identificando com clareza os responsáveis pela condução do processo, em descumprimento ao disposto no art. 38, III, da Lei n. 8.666/93.

Por fim, convém destacar que se encontra presente a declaração de disponibilidade orçamentária, emitida pelo Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Resolução TCE/RN n. 028/2020.

Deve-se pontuar, porém, que não consta dos autos documentos de habilitação e qualificação mínima para desenvolvimento do contrato, em contrariedade ao disposto no art. 72, inciso V, da Lei n. 14.133/2021. Ademais, recente jurisprudência do TCU consolidou entendimento de que mesmo nas contratações diretas, imperioso se faz a juntada de atos constitutivos da empresa contratada, cartão CNPJ e outros dados que atestem a compatibilidade do objeto contratado com o portfólio de serviços prestados

³A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas



Avenida Getúlio Vargas, 1.911, Centro, **Complexo Administrativo**, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

pelo contratado, conforme **Acórdão n. 1760/2021**, veiculado no Boletim de jurisprudência TCU n. 367, de 27 e 28 de julho de 2021

III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Procuradoria conclui que a contratação em epígrafe possui previsão legal no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, restando caracterizada aparentemente a situação emergencial pelos dados fornecidos pelos técnicos da administração, pelo que opinamos pela **possibilidade jurídica** da contratação, desde que regularizadas as pendências apontadas.

Recomenda-se a juntada de documentos mínimos de habilitação e capacidade técnica da empresa escolhida para contratação.

Por oportuno, acrescento que a motivação, justificativas e demais dados técnicos são de inteira responsabilidade dos Gestores.

Sendo este o Parecer, o que se faz de forma meramente opinativa, não possuindo, portanto, caráter vinculativo, cabendo a decisão final à autoridade competente.

Pau dos Ferros/RN, 30 de agosto de 2021.

RAUL LIMEIRA DE SOUSA NETO

Procurador Municipal

Mat. 2.160 – OAB/RN 9.340