



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

DISPENSA DE LICITAÇÃO nº 03/2017

JUSTIFICATIVA

Ementa: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Dispensa de Licitação. Objeto: contratação, em caráter emergencial, de empresa especializada no fornecimento de pneumáticos para suprir a demanda da frota veicular das Secretárias de Transporte e Administração do Município de Aquidabã. Alegada Emergência. Situação Emergencial mediante Decreto do Poder Executivo.. Justificativa da Contratação. Dispensa de licitação. Art. 24, IV da lei 8.666/93. Consulta formal. Possibilidade.

A Comissão Permanente de Licitação do Município de Aquidabã/SE, instituída pela Portaria n. 01 de 02 de janeiro de 2017, vem apresentar Justificativa de Dispensa de Licitação, em virtude do caráter emergencial, para a contratação, em caráter emergencial, de empresa especializada no fornecimento de pneumáticos para suprir a demanda da frota veicular das Secretárias de Transporte e Administração do Município de Aquidabã, conforme o quanto disposto neste processo.

Para respaldar à sua pretensão, esta Comissão traz aos autos do sobredito processo duas peças fundamentais: a primeira, da lavra desta Prefeitura: **o Decreto nº 109/2017 declarando situação de emergência no município**; a segunda, da empresa que se pretende contratar: orçamento e documentos da empresa (docs. inclusos).

A Comissão colaciona, ainda, aos autos, orçamentos de outras empresas, além de diversos elementos que se constituem o processo em si.

Instada a se manifestar, esta Comissão Permanente de Licitação vem apresentar justificativa da dispensa de licitação *sub examine*, o que faz nos seguintes termos.

A Lei nº. 8.666/93, em seu art. 24, inciso IV, dispõe, *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



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

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;"

Em seguida, o mesmo diploma legal estabelece as condições formais para a composição do processo de dispensa de licitação, em especial, no caso de emergência ou calamidade (ex vi do art. 26, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93): Ei-las:

- 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.

Como se observa, a lei que rege as licitações e contratos administrativos estabelece critérios objetivos para a contratação direta. E é sob a óptica desses critérios infraconstitucionais que esta Comissão demonstrará a situação emergencial que ora se apresenta.

I – Da Caracterização da Situação Emergencial

Sabe-se que o Município, por força da sua natureza jurídica, se sujeita ao Estatuto das Licitações e Contratos, máxime quando utiliza recursos provenientes da Fazenda Pública, só deixando de realizar o procedimento licitatório em casos excepcionais, tais como o que aqui se apresenta.

É bem de perceber, todavia, que nem sempre é possível instaurar-se um procedimento licitatório (o que ocorre no presente caso). A regra é licitar; no entanto, a Lei nº. 8.666/93 excepciona casos em que esta é dispensável, dispensada ou inexigível.

A dispensa da licitação pressupõe uma situação em que, sendo viável a licitação, poderá a Administração deixar de fazê-la, momentânea e excepcionalmente, em razão do interesse do serviço. Trata-se, portanto, de uma faculdade, que pode vir a se tornar uma obrigação, principalmente diante das circunstâncias do caso concreto e da altivez dos bens jurídicos a serem protegidos.

Definindo o que seja uma situação de emergência, o festejado administrativista Marçal Justen Filho, doutrinou:

“No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.”¹

Para os fins de dispensa de licitação com base no inciso IV, do art. 24 da lei de licitações, 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.

O significado na redação do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 1993 não é simplesmente a emergência ou a calamidade pública, **mas a situação de urgência por elas provocada, que requerem a contratação imediata de determinado objeto, sem o qual o interesse público seria desatendido.**

Não se pode impedir o gestor de utilizar-se da compra de bens e contratação de serviços mediante dispensa de licitação quando a administração estiver em situação de “urgência”, devido à análise da necessidade da prestação de serviços públicos ante à ausência de processo licitatório formalizado e contrato em andamento.

“O dogma da licitação como único caminho viável para o atendimento ao interesse público e a desconfiança permanente dos gestores (levando-os a adotar cada vez mais posturas conservadoras e protetivas da situação pessoal) não têm se revelado como o melhor caminho para evitar imoralidades e improbidades praticada no campo das contratações públicas.” (GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos casos e polêmicas, 4ª edição, 2016, pág. 283, Malheiros).

De acordo com o novo posicionamento do **TCU (1.876/07. Plenário do TCU), mesmo que a emergência decorra da desídia ou falta de planejamento do Administrador, poderá haver dispensa de licitação por emergencialidade**, pois as falhas do Administrador não eliminam a situação emergencial que exige uma providência rápida, cuja adoção é incompatível com o tempo necessário para a realização de uma licitação.

Noutra senda, cabe alertar à Administração que existe um limite objetivo na contratação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93. Com efeito, esse contrato não pode se prestar a disciplinar outras situações que não aquelas estritamente ligadas à situação emergencial não podem ser inseridas aquisições ou, mesmo, serviços que poderiam perfeitamente ser objeto de uma licitação.

“A regra em comento tem sua razão de ser, pois é sabido que a Administração Pública, para realizar todos os atos de um procedimento licitatório, e especialmente em respeito

¹ Marçal Justen Filho, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Dialética.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, sujeita-se ao decurso de um determinado tempo, variável de órgão para órgão, para produzir os efeitos legais desejáveis a uma contratação. Por certo, o decurso desse prazo pode inviabilizar o atendimento do interesse público, qual seja o de sanar uma determinada situação, que se apresenta como ensejadora de produzir prejuízos de difícil reparação a bens e pessoas. Não pode, diante de tal situação, quedar-se inerte o administrador, aguardando esgotar-se o decurso do tempo para a concretização final do instrumento que lhe garantirá a consecução daquela obra, serviço ou compra, sob pena, inclusive, de ser posteriormente responsabilizado por desídia, e pelos prejuízos que causar às pessoas e bens materiais, por falta de imediata adoção de providências que serviriam para rebater e conter a situação emergencial". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. p. 107);

O doutrinador Marçal Justen Filho, "no caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato 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 o seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propicia a concretização do sacrifício a esses valores" (FILHO. Marçal Justen. Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética. 15ª edição. 2012, p. 339);

A realização de licitação ou processo seletivo, qualquer que seja a modalidade, demanda tempo para o preparo, confecção e publicação de editais, abertura das propostas e julgamento, e abertura de prazos para eventuais recursos e homologação, bem como o fato de que a administração tem como princípio basilar a continuidade do serviço público, e uma eventual paralisação, fatalmente acarretará em violação aos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

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. No magistério de Antônio Carlos Cintra do Amaral, a emergência:

"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 realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízos à empresa (obviamente prejuízos 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".(citado na obra Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, de Sérgio Ferraz e Lúcia Valle Figueredo. p. 49)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

27
C

“...a emergência e, 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 qual 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.” (obra cit. , Ulisses Jacoby Fernandes).

Da mesma forma entende o magistério de Lucas Rocha Furtado:

“É preciso que essa situação de urgência ou emergência seja imprevisível. Seria absolutamente descabido que o administrador, sabendo que determinada situação iria ocorrer e que sua ocorrência obrigaria a celebração do devido contrato, não adotasse as medidas necessárias para a realização do procedimento licitatório. Jamais a inércia do administrador poderá justificar a adoção de contratos emergenciais, conforme já observamos”. (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. p. 76)

A jurisprudência do TCU é bastante clara ao afirmar que outras situações podem ensejar a emergência necessária para se dispensar uma licitação, vejamos:

Para o fim de enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 não há que se fazer distinção entre a emergência resultante de fato imprevisível e a decorrente da incúria ou desídia administrativa, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento à situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (negritamos). **“A situação prevista no art. 24. IV. da Lei nº 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”**. Com esse entendimento, o Tribunal julgou improcedente representação contra a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - (Chesf), acerca de irregularidades na contratação de empresa, para a prestação de serviços na área de propaganda e publicidade, por meio de processo de dispensa de licitação fundamentada no art. 24. inciso IV. da Lei n.º 8.666/1993 (situação emergencial). Para a unidade técnica, na espécie, o uso da dispensa de licitação teria se revelado indevido, pois “a caracterização da suposta situação emergencial não restou fundamentada em fatos novos e imprevisíveis, mas em situação decorrente de



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

omissão do agente público, que não providenciou a licitação em tempo hábil". Na instrução do processo, informou-se que serviços não relacionados a essas campanhas também teriam sido contratados por meio de dispensa de licitação, amparada na emergência. Propôs-se, então, que os responsáveis pela contratação emergencial, supostamente irregular, fossem apenados com multa. O relator, todavia, dissentiu do encaminhamento. Segundo ele, "há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas". Nesse quadro, a contratação emergencial ocorreria "em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação". Assim, "na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização". A partir da verificação desses efeitos, caberia à Administração sopesar a imperatividade da contratação emergencial e avaliar a pertinência da aplicação da excepcionalidade permitida pelo art. 24. IV. da Lei de Licitações. No caso concreto, o relator entendeu que "a contratação emergencial se caracterizou, sobretudo, pela necessidade de não interrupção dos serviços de publicidade de utilidade pública", os quais, para, ele, dizem respeito a uma área que "está relacionada com a divulgação de serviços que tenham como objetivo informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar segmento ou toda a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, visando à melhoria em sua qualidade de vida". Aditou que a principal atividade prevista na área de serviços de publicidade de utilidade pública era a campanha de prevenção de FLS. _____ ESTADO DE MATO GROSSO Prefeitura Municipal de Canarana Rua Miraguaí, 228 - (66) 3478-1200 - Canarana - MT - CNPJ 15.023.922/0001-91 queimadas, destacando que "incêndios em canaviais existentes sob linhas de transmissão da Chesf têm provocado, no período da colheita, interrupção no fornecimento de energia elétrica, principalmente em Pernambuco e Alagoas. A campanha que a Chesf vem fazendo nas últimas décadas, através de emissoras de rádio e televisão, contribui decisivamente para a redução dos desligamentos". Consignou o relator, ainda, que à época da queima dos canaviais no nordeste do país, os desligamentos de linhas de transmissão, em decorrência de tais queimadas, apresentaria acentuado crescimento, caracterizando situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, fato que autorizaria a utilização da contratação direta prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. Em face do exposto, o Plenário manifestou sua anuência, acompanhando o relator no entendimento de que a representação não mereceria ser provida. Acórdão n.º 1138/2011-Plenário, TC-006.399/2008-2, rei. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011 (negrito nosso)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

O julgamento acima colacionado se deu por ocasião de apreciação do TCU sobre Representação em desfavor da CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco. Tal ente contratou de forma emergencial empresa de publicidade e propaganda, bem como emissoras de televisão e rádio para veicular anúncios e informes visando instruir os cidadãos a não acenderem fogueiras ou atear fogo próximo da fiação elétrica. Tal ação reduziu substancialmente as ocorrências de desligamento das linhas de transmissão causadas por incêndios. Por todo o exposto, o Plenário do Tribunal de Contas da União, de forma unânime, julgou improcedente tal representação. Dessa forma consignou o Ministro Ubiratan Aguiar em seu voto:

"7. Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial. porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não. Ao comentar referido dispositivo legal, leciona o saudoso Administrativista Hely Lopes Meirelles (in Licitação e Contrato Administrativo, 10a edição, Editora Revista dos Tribunais, 1991): A emergência que dispensa licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Situação de emergência é, pois, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas. A emergência há que ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado "

No caso posto à nossa apreciação, a Prefeitura Municipal de Aquidabã funciona na sede do seu município, formando um complexo de atendimento à comunidade desta municipalidade.

Esta Prefeitura, no desenvolvimento de seus objetivos sociais, tentando minimizar as diferenças existentes no âmbito social e resgatando a dignidade da pessoa humana, deseja implementar ações que objetivam a potencialização do dever da mesma de promover o completo e eficiente atendimento público, redução das mazelas que acometem a população e um efetivo atendimento de saúde pública e assistência social, além de outros, objetivos principais do sistema de Governo atual, procurando alcançar, por conseguinte, a amenização das disparidades que ainda se verificam em nossa sociedade, desenvolvendo uma série de programas voltados ao atendimento dos objetivos supra mencionados.

Assim sendo, em se tratando de um órgão cujos programas estão voltados para a melhoria da qualidade de vida da população dorense, além das funções administrativas necessárias ao



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

bom andamento da Prefeitura no desenvolvimento desses programas, dentre outros, é necessária a implantação de todos estes programas nos mais distantes povoados, principalmente nos mais carentes, além da manutenção administrativa, fato este que, por si só, já justifica a contratação emergencial por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Dentre as políticas públicas que serão implementadas pelo Município de Aquidabã, aquelas ligadas ao atendimento da população mediante os programas sociais, eis que são algumas metas a serem seguidas por uma administração pública eficiente.

Justifica-se ainda a presente contratação no fato de que a municipalidade necessita do bom e fiel funcionamento de seus veículos para prestar com eficiência os serviços por ela adotados, a exemplo da necessidade de pneus para o funcionamento da frota.

Em não podendo o Município de Aquidabã, como um todo, deixar de participar, ativamente, de tais políticas públicas, haja vista que são inerentes às suas atividades e objetivo-mor do órgão, para que sejam cumpridas todas as metas designadas, necessária se faz a instrumentalização desta Prefeitura, face, como dissemos, à referida carência e à necessidade premente de desenvolvermos os referidos programas, no atendimento a população dorense.

Perlustrando Marçal Justen Filho, resta claro o interesse público na contratação ora pretendida. Veja-se:

“A contratação administrativa pressupõe atendimento ao interesse público. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Se inexistisse um interesse público 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.”²

Não se pode, ainda, olvidar que o fato de que o competente procedimento licitatório para a contratação já se encontra em andamento; entretanto, devidos aos trâmites administrativo-burocrático-legais, não se permite que a mesma seja efetivada e concluída em tempo hábil para a pretendida contratação, já que o contrato anterior findou-se em 31/12/2016 por conta das exigências legais, sendo que a necessidade de fornecimento de pneus para abastecer a frota de veículos da secretaria de administração e de transporte é necessária e urgente, pelos motivos já expostos, o que findaram por originar o presente procedimento emergencial, perfeitamente justificável e plausível.

² Ob. cit.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes já doutrinou:

“Aqui tem-se situação em que a Administração pretendia promover, por exemplo, a contratação de um serviço de natureza contínua, devidamente precedido de processo licitatório que, por razões alheias à Administração, não vem a ser concluído em tempo de possibilitar a contratação.

Esse é um caso excepcional em que os órgãos de controle têm admitido que a Administração contrate diretamente uma empresa até que o processo licitatório seja concluído, e tão somente para esse fim.”³

A situação emergencial, portanto, existe e a presente dispensa tem por fim proteger o interesse público.

II – Razão da Escolha do Executante

A escolha da empresa **O CENTRÃO LTDA - ME** não foi contingencial. Prende-se ao fato de ter sido ela a que apresentou o menor preço dentre aquelas que apresentaram propostas para o fornecimento (docs.nos autos).

III – Justificativa do Preço

Conforme se pode constatar através da confrontação dos orçamentos apresentados pelas demais empresas e da proposta apresentada pela empresa **O CENTRÃO LTDA - ME**, verifica-se, facilmente, ser este compatível com os praticados no mercado, estando, inclusive, um pouco abaixo daqueles.

Diante da fundamentação fático-jurídica, e:

Considerando, que a contratação, em caráter emergencial, de empresa especializada no fornecimento de pneumáticos para suprir a demanda da frota veicular das Secretárias de Transporte e Administração do Município é demanda de natureza urgente, tendo em vista a necessidade de atendimento da demanda diária desta municipalidade não comporta a espera da conclusão de um procedimento licitatório, sob pena do não atendimento das políticas públicas constitucionais.

Considerando, por fim, que o competente procedimento licitatório para a contratação de empresa especializada no fornecimento de pneus encontra-se em andamento com a coleta dos orçamentos e iminente publicação do edital de pregão, é que se faz dispensada a licitação;

³ Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *in* Contratação Direta sem Licitação, 5ª edição, Brasília Jurídica.

32
✓



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDABÃ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

Ex positis é que entendemos ser dispensada a licitação, pois caracterizada está a situação emergencial na forma do artigo 24, IV c/c art. 26, parágrafo único, todos da Lei nº 8.666/93, em sua edição atualizada, para a efetiva e entrega imediata dos bens objetos desta contratação, qual seja, pneus.

Assim, colhidas as propostas de preços de 03 (três) empresas e analisada a documentação exigida foi, como já dito, classificada a empresa **O CENTRÃO LTDA - ME**.

Então, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 26 da mesma norma jurídica, submetemos a presente justificativa ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Aquidabã, para apreciação e posterior ratificação, após o que deverá ser publicada na imprensa oficial.

Aquidabã, em 31 de janeiro de 2017.

Milton Eduardo Santos de Santana
Licitações e Contratos Administrativos
Presidente da CPL

Silvío dos Santos
Membro da CPL

Adriano Rodrigues
Secretária da CPL