

Proc. Administrativo 6- 7.961/2023

De: Camila B. - SMA-PGM-JEA

Para: SMA-LC-DIS - Dispensas e Inexigibilidades

Data: 03/04/2023 às 13:25:41

Setores envolvidos:

GP, SMA, SMF-CONT, SMVO, GVP-PC, PC/CI, SMA-LC-ENT, SMA-LC-PE, SMA-LC-DIS, SMVO - SM, SMA-PGM-JEA

TR DISPENSA EMERGENCIAL PARA LOCAÇÃO DE MAQUINAS PESADAS

Segue parecer jurídico conforme solicitado.

ADVERTE-SE para o cumprimento do prazo máximo de vigência e execução da contratação sugerido no parecer.

Att

—

Camila Slongo Pegoraro Bõnte

Procuradora Geral

Anexos:

Parecer_n_0447_2023_Proc_7961_Fase_Interna_Dispensa_emergencial_locacao_de_maquinas_pesadas.pdf



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0447/2023

PROCESSO Nº : 7961/2023
REQUERENTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS
ASSUNTO : LOCAÇÃO DE MÁQUINAS PESADAS

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Viação e Obras, em que pretende a contratação direta, via dispensa, da empresa **YAMADIESEL COMÉRCIO DE MÁQUINAS LTDA** para a prestação de serviços de locação emergencial de máquinas pesadas, sendo 02 (duas) motoniveladoras e 02 (dois) rolos compactadores vibratórios, visando suprir a necessidade de recuperação e desobstrução de estradas vicinais do Município que foram danificadas e destruídas durante o período das chuvas ocorrido na região nos últimos dias, conforme Decreto Estadual n.º 12383 de 14 de outubro de 2022, que declara situação de emergência nas áreas dos municípios atingidos por chuvas intensas (1.3.2.1.4), de acordo com a Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), ao custo máximo de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

O processo veio acompanhado do Termo de Referência, Orçamentos, Decreto Estadual n.º 12383/2022, Plano de Contingência Municipal de Proteção e Defesa Civil, Contrato Social, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, Certidões Negativas, Atestado de Capacidade Técnica, Certificado de Treinamento Técnico dos Equipamentos XCMG e Parecer Contábil.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria Jurídica, levando-se em consideração o disposto no artigo 38, inciso VI e parágrafo único,¹ da Lei n.º 8.666/93.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI². O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais

¹ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...) VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

² "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,





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, como se destacou alhures, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições dos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Partindo-se, portanto, da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 em *dispensa* e *inexigibilidade*. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação ‘exigível’ que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.³

Na dispensa, a licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens ou serviços disponíveis, em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões de ordem superior, relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam uma contratação direta, sem recurso à licitação.

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. José dos Santos CARVALHO FILHO ⁴ ensina que a licitação dispensável tem previsão no artigo 24 da Lei 8666/93, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.

Já na *inexigibilidade* (art. 25, da Lei de Licitações e Contratos), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

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;”

³ MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-466.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p.225.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Todavia, mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para contratar. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar devidamente demonstrados nos atos do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

Além do enquadramento do caso concreto a alguma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 24, da Lei n.º 8.666/93, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 26, do mesmo Diploma Legal, que assevera:

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;*
- 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.*

Vê-se, portanto, que é imprescindível a explicitação das razões da escolha do contratado, a justificativa do preço, evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamentos, e a publicação do extrato da dispensa na imprensa oficial.

2.2 DISPENSA DE LICITAÇÃO NOS CASOS DE EMERGÊNCIA

No caso em questão solicitado pela Secretaria Municipal de Viação e Obras, devem ser analisados os requisitos a serem cumpridos para viabilizar a contratação de aquisição de produtos no caso de emergência, dispensando-se a licitação pública, conforme preceitua o art. 24, inc. IV, da Lei n.º. 8.666/93.

Conforme exposto acima, as circunstâncias que autorizam a dispensa de licitação configuram exceções e se submetem a uma interpretação restritiva, em especial, para os casos de emergência, porquanto uma interpretação ampla do inc. IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral, eis que o argumento da urgência sempre poderia ser utilizado⁵.

No caso de contratação de itens imprescindíveis para a Secretaria de Viação e Obras em decorrência da decretação de situação de estado de emergência em vários Municípios em decorrência de fortes chuvas, é possível a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos delineados no art. 24, inciso IV, a saber:

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 294.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

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 de 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;

Trata-se de importante ferramenta jurídica disponibilizada ao administrador para uma situação peculiar, a ser acionada sob o crivo da proporcionalidade para atender o interesse público.

Sobre a matéria, emblemática é a Decisão nº 3.500/1999 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no bojo do Processo nº 1805/1999, da qual resultou o entendimento em caráter normativo, e ainda em vigor, no sentido de que:

(...) sem prejuízo do cumprimento das formalidades previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio:

- a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame;
- b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s);
- c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
- d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;
- e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial;
- f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial;
- g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata;

É esse o contexto normativo a que o administrador deve subsumir e ponderar os fatos relacionados com a contratação em apreço.

Destaca-se que a emergência decorre de imprevistos climáticos e formalmente declarados em ato próprio que, por sua vez, pode configurar a hipótese de emergência prevista na lei, não se eximindo o administrador de formalizar seus motivos, expondo em detalhes o caso e apurando se a urgência persiste.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Dessa forma, a Administração deve apresentar justificativas para os itens “a” e “b” da decisão acima transcrita no intuito de se evitar a chamada “emergência fabricada”, ou seja, quando o Administrador deixa de executar as medidas necessárias para o interesse público e, depois, pretende caracterizar sua desídia como urgência.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame dos requisitos da “fase interna” da contratação direta para o caso concreto.

2.2 O CASO CONCRETO

Levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(a) Exigências Satisfeitas:

- (i) **Modalidade:** o caso concreto enquadra-se na hipótese prevista no art. 24, inc. IV,⁶ da Lei n.º 8.666/93. Trata-se de situação emergencial decorrente de eventos climáticos evidenciados via Decreto Estadual n.º 12.383 de 14 de outubro de 2022, que declara situação de emergência nas áreas dos Municípios atingidos por chuvas intensas, de acordo com a Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE);
- (ii) **Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência foi justificada adequadamente a quantidade pretendida de máquinas de acordo com o levantamento de recuperação e desobstrução das estradas vicinais e acessos às propriedades rurais atingidas pelas fortes chuvas ocorridas nos últimos meses, sendo que as máquinas da frota municipal e os serviços de locação de máquinas em contratações vigentes são insuficientes para atender em tempo hábil todas as frentes de trabalho para essa demanda extraordinária;
- (iii) **Justificativa de Preço:** ao Termo de Referência foram anexados os seguintes orçamentos: Yamadiesel Comércio de Máquinas Ltda, Miolla Escavações Ltda, N.A Pertile Equipamentos e Transportes Rodoviários, SM Escavações – Transporte e Terraplanagem, S.A. Transportes e Locações, sendo que o preço que a Administração está disposta a pagar corresponde ao menor dos valores pesquisados. Salienta-se que fica excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no Termo de Referência com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação;

⁶ “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;”





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

- (iv) **Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal de Finanças exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação não comprometem os recursos mínimos destinados à saúde e educação. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, o art. 167 da Carta Política abre uma exceção à regra da impossibilidade de vinculação da receita proveniente de impostos, autorizando, contudo, quando se tratar de repasses destinados à saúde e à educação.
- (b) **Exigência Não Satisfeita:**
- (i) **Prazo de Execução:** o Termo de Referência estabelece o prazo de execução e vigência de 6 (seis) meses para a prestação dos serviços. No entanto, em atenção ao limite temporal estabelecido no art. 24, inc. IV, da Lei nº. 8.666/93, adverte-se que a presente contratação somente poderá vigor até o prazo final de 180 dias após a publicação do Decreto Estadual nº. 12.383 de 14 de outubro de 2022, isto é, até 14/04/2023. Contudo, verifica-se que a fase interna da presente dispensa foi deflagrada no início do mês de março de 2023 e que a burocracia de sua tramitação consumiu aproximadamente 30 dias. Ainda, este processo de dispensa somente precisou ser providenciado após a constatação da insuficiência de atendimento da demanda extraordinária através dos meios já existentes (frota municipal e contratos vigentes), razão pela qual se entende como adequado, pertinente, excepcional e razoável o estabelecimento do prazo de vigência e execução de 3 (três) meses, sem possibilidade de prorrogação, de modo a atender a finalidade de relevante interesse público.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, este Departamento Jurídico OPINA pela **viabilidade** da contratação direta, via dispensa, da empresa **YAMADIESEL COMÉRCIO DE MÁQUINAS LTDA** para a prestação de serviços de locação emergencial de máquinas pesadas, sendo 02 (duas) motoniveladoras e 02 (dois) rolos compactadores vibratórios, visando suprir a necessidade de recuperação e desobstrução de estradas vicinais do Município que foram danificadas e destruídas durante o período das chuvas ocorrido na região nos últimos dias, conforme Decreto Estadual nº. 12383 de 14 de outubro de 2022, que declara situação de emergência nas áreas dos municípios atingidos por chuvas intensas (1.3.2.1.4), de acordo com a Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), com arrimo no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93, desde que seja atendida a exigência não satisfeita acima disposta, ou seja, **ESTABELECENDO-SE O PRAZO MÁXIMO DE 3 (TRÊS) MESES PARA VIGÊNCIA E EXECUÇÃO, SEM POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO.**

Ainda, como condição de validade dos atos, o Departamento de Compras, Licitações e Contratos deverá, nessa ordem: **(i)** no prazo de 03 (três) dias, comunicar a autoridade superior (Prefeito Municipal), para ratificação; **(ii)** publicar a dispensa nos veículos oficiais,





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

no prazo de 05 (cinco) dias⁷; e (iii) firmar contrato ou documento equivalente, com a pessoa jurídica.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 03 de abril de 2023.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 – 013/2017
OAB/PR 41.048

⁷ 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.*





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4265-02A7-0FD1-7B2D

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CAMILA SLONGO PEGORARO BÔNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 03/04/2023 13:26:05 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/4265-02A7-0FD1-7B2D>