



ESTADO DA PARAÍBA
DEFENSORIA PÚBLICA
ASSESSORIA DE GABINETE

PARECER JURÍDICO Nº 001/2015
PROCESSO Nº 0399/2015-0

EMENTA:

SITUAÇÃO EMERGENCIAL.

1. Inteligência do art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações: “É dispensável 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, 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 de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos*”.
2. Serviço de recuperação de piso do prédio situado na Rua Walfredo Leal, 487, Tambiá, João Pessoa.
3. Situação emergencial caracterizada. Cabimento.

RELATÓRIO

Através do Memorando/GEATI nº 025/2015 houve solicitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recuperação de piso sendo 500 m² do tipo Granilite e 500 m² do tipo Durbeton, através da aplicação de massa e desbaste com uso de máquinas esmerilhadeira e politriz de acordo com o Termo de Referência.

Consta autorização do Defensor Público-Geral em 29/01/2015. O Termo de Referência encontra-se acostado aos autos às fls. 03/19. A Comissão Permanente de Licitação, por seu Presidente, proferiu parecer monocrático opinando pela aprovação do referido Termo às fls. 21, com homologação do Defensor Público Geral às fls. 22.



Foram juntados aos autos várias cotações do BANCO DE PREÇOS, às fls. 24/27. Houve publicação no Diário Oficial da União de Aviso de Coleta de Preços indicando prazo até o dia 06/02/2015 para encaminhamento das propostas.

Acudiram ao aviso vários interessados, cujas propostas encontram-se encartadas no processo, às fls. 37/67.

Às fls. 68, a GEATI, através de despacho fundamentado, sugere a contratação em caráter emergencial, nos termos do art. 24, IV, da Lei de Licitações, motivada no sentido de que a execução do serviço é necessária para a imediata mudança dos setores da GEATI e GEPOF, e pelo fato de que o serviço de execução do projeto elétrico das instalações internas estar em iminência de conclusão, quando então TODOS os demais setores terão que ser transferidos para a nova sede.

O Relatório de Cotação apresentou os preços unitários propostos, às fls. 69.

Em despacho, às fls. 71, a CPL solicitou da GEPOF informação sobre dotação orçamentária e reserva para a proposta que se apresentou mais vantajosa, no valor de R\$ 8.530,00 para a execução de serviços, e R\$ 1.666,00, para os encargos patronais previdenciários, uma vez que o proponente a ser considerado como vencedor é a pessoa física JOSÉ FELIPE DA SILVA FILHO.

Em resposta, às fls. 72, a GEPOF informa dotação orçamentária para as duas naturezas de despesas, e justifica o motivo pelo qual não se promoveu a devida reserva.

Apresenta o proponente a Certificado de Condição de MEI – Microempreendedor Individual, abrindo-se o CNPJ sob o nº 21.906.645/0001-68, com alvará provisório de funcionamento, nos termos da legislação de regência. Visto isso, foi proferido despacho no sentido de que a rubrica do elemento de despesa deva ser a “39” – “Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica”.

Vieram os autos, prontos para parecer acerca da sugestão da GEATI, no sentido de opinar acerca da viabilidade jurídica da contratação com espeque no art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, e suas alterações.

É o breve relato.

DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Foi estabelecido com a empresa EDIFIC CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA o Contrato nº 003/2014-DPPB, vinculado ao Processo nº 0763/2014 (DOE de 09/04/2014) para a elaboração de projeto da reforma do prédio situado à Rua Monsenhor Walfredo Leal, 487, Tambiá, João Pessoa/PB, contendo planilha descritiva de serviços, planilha orçamentária, composição de preços, cronograma físico-financeiro, memorial de cálculo e levantamento arquitetônico.

Compulsando os aludidos documentos, não consta qualquer serviço relacionado ao objeto do presente processo, qual seja a recuperação de piso, sendo 500 m² do tipo Granilite e 500 m² do tipo Durbeton, através da aplicação de massa e desbaste com uso de máquinas esmerilhadeira e politriz.

Tanto assim que o edital da Tomada de Preços nº 001/2014¹, contendo como Anexo I o Projeto Básico contratado pela empresa EDIFIC CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA, não consignou em seus termos a execução de serviço de tal natureza.

A empresa licitante vencedora COMENG – CONSTRUTORA METROPOLITANA DE ENGENHARIA LTDA assinou o Contrato nº 014/2014, cujo extrato fora publicado no DOE de 29/08/2014, bem como em relação ao Aditivo Contratual nº 001, publicado no DOE de 20/11/2014, sendo que em nenhum dos instrumentos contratuais consta o serviço em questão.

Em 02/10/2014 foi assinado o Contrato nº 019/2014 (DOE de 21/10/2014) com o Eletrotécnico Kardner Pequeno Feitosa para a elaboração do projeto de execução da subestação de 150 KVA, o qual serviu de Projeto Básico / Termo de Referência no Pregão Presencial nº 007/2014, (DOU de 28/11/2014), resultando na lavratura do Contrato nº 034/2014-DPPB, assinado em 29/12/2014, com execução fixada no prazo de 10 dias, com a empresa Diskluz Engenharia e Construções Ltda. **A subestação está devidamente concluída, aguardando a ligação da ENERGISA, vinculado o pedido ao Processo ENERGISA nº 2474/14.**

Ao passo que isso, também foi contratada a elaboração de Projeto da Rede Elétrica da parte interna do retrocitado imóvel, também em

¹ <http://www.defensoria.pb.gov.br/transparencia/Licitacao/425/73-6-edital.pdf>



favor do Eletrotécnico Kardner Pequeno Feitosa, consoante o Contrato 029/2014-DPPB, assinado em 19/11/2014 (DOE de 20/11/2014). Frente à entrega do aludido projeto, foi licitada a sua execução através do Pregão Presencial nº 008/2014, tendo sido firmado o Contrato nº 035/2014, no valor de R\$ 203.000,00, assinado em favor da empresa Diskluz Engenharia e Construções Ltda.

A execução do projeto de distribuição e alimentação da rede elétrica da parte interna, de força e luz, está em fase de conclusão, como se depreende das fotos ora anexadas.

Com isso, observa-se que o serviço em questão não foi contemplado em nenhum dos projetos que ora se menciona. Não se tinha conhecimento, por faltar em seus quadros assessoramento técnico em engenharia, de que existe o procedimento de recuperação dos pisos em granilite e durbeton, de maneira que os mesmos fiquem totalmente lisos e com drástica redução da rugosidade.

Além do mais, insta observar que um setor da Defensoria Pública (Comissão Permanente de Licitação) está já alocado no referido imóvel, porquanto seu espaço no local anterior era de somente 11,45 metros quadrados, insuficiente para atender às necessidades do serviço e ao regular andamento dos trabalhos por 5 pessoas, entre servidores e um estagiário, sendo forçada a antecipação de sua mudança para uma sala ampla e com espaço suficiente de 45,42 metros quadrados, praticamente quatro vezes a área do ambiente de trabalho antecessor.

Pois bem, nesse ínterim, o parecer em tela visa a verificar se existe possibilidade jurídica da contratação com amparo no art. 24, IV, da Lei de Licitações, frente às questões fáticas acima citadas, ficando de forma incontestável que a situação emergencial se aponta como presente, pois a demora no processamento de regular certame licitatório resultaria na malfadada prorrogação da locação do imóvel onde atualmente se situa a sede da DPPB, além do que, caso houvesse a mudança para posteriormente serem executados os serviços que se pretende contratar, no momento da sua execução, todos os móveis e equipamentos teriam que ser desmontados, alocados em espaço inexistente, e, pior, provocando interrupção no regular andamento da prestação de serviços públicos da alçada da Defensoria Pública. Uma vez presente o caráter emergencial, há de se examinar se a hipótese fática se acomoda na previsão legal.

DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Veja-se que o procedimento licitatório é a regra. Mas ocorre que nos caos especificados no rol taxativo do artigo supra citado, a Administração Pública está legalmente autorizada a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras, visando não frustrar a realização adequada das funções estatais.

Registre-se, por oportuno, que o próprio legislador ordinário determinou as hipóteses em que cabível a dispensa do procedimento licitatório regular, não tratando-se, pois, de mera discricionariedade atribuída ao Administrador Público.

Feitas tais considerações introdutórias ao tema que ora se pretende aprofundar, a lei sobre Licitações e Contratos Administrativos prevê em seu art. 24, inciso IV, o caso de contratação direta face a prévia existência de motivos caracterizadores de situação de emergência.

Assim reza o Art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93:

“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 de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

Vê-se que é possível ocorrer dispensa de licitação quando claramente 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.

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.

A dispensa de licitação por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências

rápidas e eficazes para debelar ou, ao menos, minorar as conseqüências lesivas à coletividade.

A respeito ensina o 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” (Licitações nas Empresas Estatais. São Paulo, McGraw Hill, 1979, p.34).

Diga-se, por oportuno, que para que a contratação direta, fundamentada nos casos de emergência, seja realizada de forma lícita, necessário se faz a plena demonstração da potencialidade do dano e eficácia da contratação para elidir tal risco.

Importante, ainda, ressaltar o descabimento da dispensa de licitação quanto aos casos de emergência ficta, ou fabricada, em que a Administração Pública deixa de adotar tempestivamente as providências necessárias à realização de licitação previsível.

No caso em tela, frente às situações fáticas retromencionadas, caracteriza-se inequivocamente a situação emergencial.

A nosso ver não se pode olvidar que, uma vez presentes todos os requisitos previstos no dispositivo legal em comento, cabível será a dispensa de licitação por emergência.

Ora, caso a demora no procedimento possa ocasionar prejuízos ou comprometer o desenvolvimento de serviços públicos inerentes a esta Instituição, deve-se proceder à dispensa por emergência, pois o interesse público em questão conduz necessariamente nesse sentido.

Com efeito, a hipótese de dispensa de licitação por emergência não tem o condão de atribuir ao Administrador Público irrestrita liberdade para que possa, a seu talante, evitar o processo licitatório, pois a regra é



licitar, sendo as exceções previstas em lei. Reconhece-se, todavia, que, por vezes, o decurso desse prazo pode inviabilizar o atendimento do interesse público, ensejando em possíveis prejuízos a bens e pessoas, ou à consecução dos serviços públicos inerentes à atividade-fim institucional. Em tais casos, não pode permanecer inerte o administrador público diante de fatos que reclamam providências que serviriam para rebater e conter as situações emergenciais.

Esta é a lição de Vera Lúcia Machado D'Avila sobre o tema:

“O enfoque, portanto, delimitador da definição de emergência e urgência, parece convergir ao aspecto ‘tempo’, ou seja, à verificação de que a via normal de decurso de um procedimento licitatório, sem que medidas efetivas sejam imediatamente adotadas pelo administrador, pode transforma-se em resultado danoso às coisas e pessoas, comprometendo a segurança das mesmas.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. D’AVILA, Vera Lucia Machado. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 3 ed. 1998. São Paulo. Malheiros, p. 91).

Urge em tais casos, o empenho por parte da Administração em demonstrar, de forma clara, a existência de situação fática excepcional e emergencial que justifique a dispensa do procedimento licitatório, bem como a cabal indicação de que este constitui o único meio viável para sanar ou minorar o dano iminente às pessoas ou bens.

Nessa linha, verifica-se que a contratação direta decorrente do permissivo do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, para que encontre respaldo legal, deverá basear-se em justificativas tanto quanto necessárias sobre a situação emergencial, além de claramente sinalizar no sentido de que a contratação direta constitui o meio único e viável para atender, naquele momento, à necessidade pública.

A contratação direta por emergência deverá visar à eliminação dos riscos de prejuízos, atendendo, contudo, às limitações impostas pela lei, inclusive a vedação de prorrogação do instrumento contratual. Como bem esclarece o dispositivo em comento, a dispensa nesses casos será admissível tão somente para a aquisição dos bens ou serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para parcelas de obras e serviços que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos.

Portanto, a contratação direta nos casos de emergência deve ser utilizada pela Administração quanto restarem presentes todos os pressupostos constantes do art. 24 da Lei nº 8.666/93, sendo, ainda, necessário o cumprimento de procedimento simplificado estabelecido no art. 26, do mesmo diploma legal.

Assim, para que a Administração Pública esteja apta a contratar diretamente com o particular, com fundamento na dispensa de licitação por emergência, necessário se faz o atendimento de dois pressupostos indispensáveis para o caso, a saber:

a). Demonstração cabal e efetiva da potencialidade do dano.

No caso, deve a Administração demonstrar concreta e efetivamente a situação de emergência, sendo insuficiente ao caso a mera demonstração de emergência em tese ou teórica.

Necessária a elaboração de ampla justificativa enumerando dados e fatos que, no conjunto, embasem com segurança a decisão de dispensar a licitação com amparo no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93.

Ademais, o dano ou prejuízo em potencial sobre bens e pessoas, deve ser analisado com cautela, pois não é qualquer prejuízo que autoriza a Administração contratar diretamente com o particular. O dano deve ser analisado sob a ótica de sua possível irreparabilidade, pois se assim não for, determina a lei o trâmite regular do procedimento licitatório.

b). Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco.

A dispensa de licitação por emergência somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelar o risco de dano. Nesse sentido, nasce a obrigação de a Administração compor o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas.

Assim aduz Maçal Justen Filho: *“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”* (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 239).

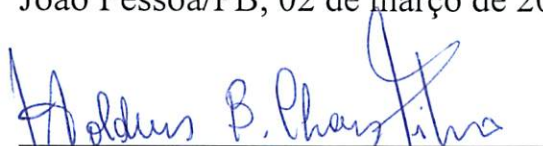
Como dito acima, a contratação nestes casos necessita de prévia e ampla justificativa, não apenas sobre a emergência, mas também acerca da plena viabilidade do meio pretendido para atendimento da necessidade pública. A Administração deve proceder à solução compatível com a real necessidade que conduz à contratação.

DO PARECER

ANTE O EXPOSTO, entende esta Assessoria de Gabinete que é dispensável a licitação para a prestação de serviço de recuperação de piso (500 metros quadrados de piso tipo “granilite” e 500 metros quadrados de piso tipo “durbeton”), no valor proposto de R\$ 8.530,00 (oito mil, quinhentos e trinta reais), em favor da empresa JOSÉ FELIPE DA SILVA FILHO 29928478449, inscrita no CNPJ nº 21.906.645/0001-68, destinados a esta Defensoria, em decorrência de restar caracterizado a urgência prevista no art.24, IV, da Lei 8.666/93.

À homologação da autoridade superior, na pessoa do Exmo. Defensor Público Geral, s.m.j., para as devidas considerações.

João Pessoa/PB, 02 de março de 2015.


Holdermes Bezerra Chaves Filho
Assessor de Gabinete
Mat: 170.450-8