



ESTADO DA PARAÍBA
DEFENSORIA PÚBLICA
ASSESSORIA DE GABINETE



PARECER JURÍDICO Nº 002/2015
PROCESSO Nº 1077/2015-7

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 reforma simples do prédio de propriedade da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, Tambiá, João Pessoa.
3. Situação emergencial caracterizada. Cabimento.

RELATÓRIO

Através do Memorando/GEATI nº 0126/2015, houve solicitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução de reforma simples no prédio sito à Rua Barreto Sobrinho, 68, Tambiá, João Pessoa/PB de acordo com o Termo de Referência.

Consta autorização do Defensor Público-Geral em 11/03/2015. O Termo de Referência encontra-se acostado aos autos às fls. 03/79. A Comissão Permanente de Licitação, por seu Presidente, deixou de proferir parecer monocrático opinando pela aprovação do referido, motivo pelo qual o fez posteriormente, conforme entendimento firmado com a Gerência da

GEATI, convalidando todos os atos administrativos posteriormente, como de fato o fez às fls. 176.



Houve publicação no Diário Oficial da União de Aviso de Coleta de Preços indicando prazo até o dia 20/02/2015 para encaminhamento das propostas (fls. 83), com prorrogação mediante aviso formalizado por email para o dia 25/03/2015.

Acudiram ao aviso vários interessados, cujas propostas encontram-se encartadas no processo, às fls. 114/172.

Às fls. 03/04, a GEATI, sugere a contratação em caráter emergencial, nos termos do art. 24, IV, da Lei de Licitações, motivada nos seguintes termos:

“O imóvel em questão possui área construída de 363 metros quadrados, assentado em terreno com área total de 952,50 metros quadrados, à Av. Barreto Sobrinho, 68, Tambiá, João Pessoa/PB, conforme Certidão de Inteiro Teor lavrada pelo 2º Ofício do Registro de Imóveis (Zona Norte) da Comarca desta Capital, com base na fl. 36, sob nº de ordem 32.618, do Livro 2BX1, datado de 03/09/2014, através do Processo Administrativo nº 3569/2014-1 (Dispensa de Licitação nº 011/2014), no valor global de R\$ 1.250.000,00, com o fim de abrigar a Administração Superior da Defensoria Pública do Estado da Paraíba. O valor venal do imóvel foi avaliado pela empresa contratada EBRAZ ENGENHARIA LTDA, através do Pregão Presencial nº 005/2014, decorrente do Processo Administrativo nº 3569/2014.

O pagamento do referido imóvel ocorreu em meados de Dezembro de 2014, quando então já se teve conhecimento de que o Governador do Estado não encaminhou para a Assembleia Legislativa a proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, estimado em aproximadamente R\$ 90 milhões.

Uma ação pedindo a correção do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) da Paraíba para 2015 foi ingressada no Supremo Tribunal Federal (STF). A Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) solicitou que fosse incluída na LOA 2015 a proposta orçamentária da Defensoria Pública da Paraíba, afixada em cerca de R\$ 90 milhões. Na ação, a Anadep ainda pede que a tramitação da LOA seja suspensa na Assembleia Legislativa do Estado até que a proposta seja inserida.

A LOA 2015 previu um corte de R\$ 30 milhões no orçamento da Defensoria Pública da Paraíba. A mesma situação ocorreu em 2014, ainda segundo a Anadep, quando o governador Ricardo Coutinho (PSB) foi obrigado a corrigir o orçamento para o ano passado.

No entanto, o STF não conheceu da medida judicial, tendo em paralelo que a Assembleia Legislativa, na legislatura passada, que alterar a proposta orçamentária da DPPB através de Emenda Parlamentar de Remanejamento, passando o montante global a ficar em um patamar de R\$ 80 milhões. No entanto, o Governador do Estado VETOU a referida emenda, conforme promulgação da Lei nº 10.437/2014, publicada no DOE de 13/02/2014.



Em sessão recente, a ALPB em sua nova composição, manteve o veto do Governador do Estado, porém tendo sido acordado entre o Governo e a DPPB que o orçamento desta Instituição seria mantido para o exercício de 2015, no mesmo patamar de 2014, com um reajuste de 5%, passando a aproximadamente R\$ 75 milhões.

Nesse interregno de tempo a DPPB aguardou o desfecho da questão orçamentária para se promover, ou não, uma reforma de maior magnitude, com elaboração de projeto arquitetônico, por profissional devidamente qualificado. No entanto, frente às questões fáticas acima mencionadas, a reforma a ser empreendida será simplória, porém com os procedimentos e intervenções suficientes para o bom funcionamento da Administração Superior da DPPB.

Portanto, encontra-se justificada a tomada do serviço em questão através de dispensa de licitação com amparo no art. 24, IV, da Lei de Licitações, salientando que o Contrato Administrativo nº 008/2012, prorrogado pelo 2º Aditivo até 28/04/2015 referente à locação da sede atual, situada à margem do Parque Solon de Lucena, 300, Centro, João Pessoa/PB, está prestes a se encerrar, estando o imóvel em questão já locado para o Ministério Público do Estado.”

O Relatório de Cotação apresentou os preços unitários propostos, às fls. 173.

Ausente a indicação de dotação orçamentária por parte da GEPOF contendo informação sobre dotação orçamentária e reserva para a proposta que se apresentou mais vantajosa, no valor de R\$ 45.143,80 (quarenta e cinco mil, cento e quarenta e três reais e oitenta centavos) para a execução de serviços, da empresa JOSÉ RIBEIRO SILVA.

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

Fazendo-se remissivas à justificativa da GEATI tem-se que às fls. 03/04, a caracterização da urgência deve ser analisada.

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

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 caracterizado 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 consequências 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, consta às fls. 03/04, dos autos, os motivos e justificativas para a contratação direta, sem a realização de licitação.

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, não cabendo imputação de culpa a quem tenha dado causa à situação emergencial, uma vez que tal situação foi oriunda da questão orçamentária quanto à LOA de 2015 (Lei Orçamentária Anual).

Ora, caso a demora no procedimento puder ocasionar prejuízos ou comprometer o desenvolvimento de serviços públicos inerentes a esta

instituição, mesmo assim 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. 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, a necessidade pública.

A contratação direta por emergência deverá visar à eliminação dos riscos de prejuízos, atendendo, contudo, às limitações impostas pela lei, sobre tudo 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 procedimentos 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:

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.

Necessário 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.

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 com clareza de verbo:

“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 contratação de serviços de reforma simples na futura sede da Defensoria Pública do Estado da Paraíba (Administração Superior), situada na Av. Deputado Barreto Sobrinho, 68, Tambiá, João Pessoa/PB, em decorrência de restar caracterizado a urgência prevista no art.24, IV, da Lei 8.666/93, considerando-se como vencedora a empresa “JOSÉ RIBEIRO SILVA 16230760487”, inscrito no CNPJ 18.480.982/0001-95, no valor global de R\$ 45.143,80 (cento e quarenta e cinco mil, cento e quarenta e três reais e oitenta centavos).

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

João Pessoa/PB, 25 de março de 2015.

Holdermes Bezerra Chaves Filho

Assessor de Gabinete

Mat: 170.450-8