

PROCESSO Nº 804265/2022

RATIFICAÇÃO DO COMUNICADO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO N. 27/2022

Secretaria Municipal de Viação e Obras.

1. Observou-se a necessidade da Secretaria Municipal de Viação e Obras, quanto à contratação da empresa **CONSTRUBRAZ EIRELI** inscrita no CNPJ sob nº **32.961.408/0001-16**, visando a Contratação de empresa especializada para a execução das obras de substituição de bueiro na Rua Goiás no Bairro Jardim Paula II no Município de Várzea Grande/MT. **Diante disso**, justifica-se a contratação considerando que:

2. Situação: Na Avenida Goiás, no Bairro Jardim Paula II existe um bueiro celular para passagem de água do Córrego Traíras, medindo (2,80 x 2,80) m, que com as últimas chuvas, 12/03/2022, não foram suficientes para a passagem de água, ocasionando o desmoronamento de parte da pista e alagamento de algumas casas que ficam nas proximidades, conforme relatório da Defesa Civil em anexo.

Com o relatório fotográfico, visita "in loco", estudo realizado visualmente e em conversa com os moradores vizinhos podemos concluir:

Necessidade de aumentar a vazão do bueiro celular, em virtude de aumento de água que o Córrego dos Traíras passa no local, em função da grande bacia de contribuição, com construção de residências e obras comerciais, à montante, assim como pavimentação de algumas ruas e avenidas também a montante, contribuindo assim com a impermeabilidade do solo, aumentando o volume de água recebida pelo Córrego Traíras, nas imediações da Av. Goiás, como também o alto Índice pluviométrico dos últimos dias, a última do dia 12/03/2022, principalmente pela grande quantidade arrastada pelas águas, de vegetação, entulho, contribuindo para a diminuição da vazão das passagens de água.

Somos de parecer que deve ser colocado uma aduela de (4,0 x 4,0) m de vazão, assim como o comprimento deve ser suficiente para a passagem da avenida com calçada dos dois lados, para segurança dos munícipes.

Outrossim deve ser feito com urgência, uma vez que a avenida é uma linha de ônibus, acesso a vários bairros, e também utilizado por alunos das escolas municipais nas imediações e munícipes que utilizam hospitais e pronto socorro.

Considerando também que corre risco de um desmoronamento de outra parte da pista que deverá ser interditada em sua totalidade e deverá ser feito no menor tempo possível, para evitar maior prejuízo aos moradores e, portanto, deverá ser utilizado aduelas pré-moldadas.

Para atender esta necessidade somos de parecer favorável a aquisição de 16 aduelas de (4,0 x 4,0) m de 1,0m de largura em concreto armado, 04 alas de 4,0 (4,85 x 0,20 x 6,90) m espessura 0,20m em concreto armado.

Para execução dos serviços em questão, num menor tempo possível, pesquisamos os contratos da Secretaria de Viação e Obras e não encontramos nenhuma empresa cujo contrato tenha no objeto os serviços necessários para a solução do problema, conforme o projeto.

Outro fator a considerar é que as obras que serão executadas também visam oferecer segurança ao pedestre, uma vez que será executada calçada ao longo da via que era desprovida desse tipo de infraestrutura, ocorrendo inúmeros acidentes entre veículos e pedestres.

Os serviços a serem executados são os constantes no projeto e planilha em anexo. Para os demais serão utilizadas licitações já existentes na Prefeitura Municipal de Várzea Grande, como o caso da calçada e a capa asfáltica necessária para a pista de rolamento.

3. As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei.

4. No contexto da reconstrução do Estado com a nova Constituição, procurou-se melhorar a administração pública, trazendo expressamente no art. 37, caput, diversos princípios, uns já anteriormente positivados e outros não, todos, no entanto, com o objetivo de proteger a administração pública de atos ímprobos dos administradores ao manusear o dinheiro público.

Nessa linha de implementação de uma nova política de administrar, a licitação, portanto, constitui um dos principais instrumentos de aplicação dos recursos públicos, à medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratar a proposta mais vantajosa, sempre colocando em condições de igualdade os participantes do certame. Do contrário, o Poder Público agiria sempre de forma desvirtuada, favorecendo sempre interesses particulares, o que foge da finalidade da função administrativa.

Envolvendo interesses econômicos de toda ordem de grandeza, visto que diz respeito à ação administrativa do Estado em suas relações negociais com o particular, não é difícil perceber sua relevância e complexidade. Isso se deve, mormente, ao fato de que as ações administrativas de todos os Poderes do Estado pressupõem a utilização de recursos públicos obtidos mediante a compulsão tributária. Logo, a licitação surgiu não só com a finalidade de garantir a isonomia na escolha do contratante, mas como meio mais adequado de aplicação do dinheiro público, conforme os princípios norteadores da atuação administrativa.

Ratificando esse pensamento, o prof. Fábio Lins de Lessa Carvalho expõe:

Ressalte-se, também, que a maioria absoluta dos recursos arrecadados junto à coletividade, através da cobrança de tributos, é destinada à função administrativa, e dentro desta, grande parte é utilizada no pagamento dos contratos administrativos, o que já demonstra a relevância de uma reflexão mais detida sobre o tema. (CARVALHO, 2005: 19)

Em suma, pode-se resumir a atividade estatal da seguinte forma: o Estado existe para atender as necessidades públicas. Para o atendimento das necessidades, o Estado tem que realizar despesas públicas. Estas pressupõem a licitação. A licitação, portanto, consiste em instituto fundamental para que o Estado seja Estado. Nada mais republicano que a licitação, já que o Estado não pode escolher a quem contratar, haja vista os princípios da moralidade e da impessoalidade. Licitação, portanto, deve propiciar a mais ampla e isonômica participação de interessados.

O constituinte, contudo, ao prever o procedimento licitatório para qualquer despesa estatal, fez uma ressalva para os casos especificados na legislação. Logo, aquele, ao estabelecer a regra, conferiu ao legislador competência para, através de lei ordinária, definir as hipóteses capazes de excluir o dever de licitar (ou seja, criar as exceções), surgindo, portanto, o instituto da contratação direta.

Aqui surge a seguinte questão: porque a existência de um procedimento a par da licitação? A razão é simples: o procedimento licitatório é revestido de relativa complexidade, o que compromete, em alguns casos, a satisfação do interesse público. Nesses casos, sacrificam-se alguns valores, como a licitação, em prol da sociedade. A criação desse instituto, pois, foi justificada pelo legislador pátrio como uma tentativa de amparar os casos em que a licitação formalista seria muito dispendiosa e causaria prejuízos ao Poder Público e/ou à sociedade.

No entanto, a contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a função administrativa, nem se caracteriza como uma livre atuação administrativa. Assim, o administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo, onde as formalidades são suprimidas ou substituídas por outras, além de obedecer aos princípios constitucionais explícitos e implícitos constantes do art. 37, caput.

Dentre as hipóteses de contratação direta, vale ressaltar a dispensa de licitação nos casos de emergência, prevista no art. 24, IV da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, muito utilizada no âmbito da Administração Pública das três esferas de poder.

Ocorre que, em vez de ser utilizada em situações que realmente exijam a urgência no atendimento para evitar algum dano à sociedade ou à Administração Pública.

Para Justen Filho (2002, p. 234),

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso.

Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.

Segundo o autor, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser classificadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo: a) custo econômico da licitação; b) custo temporal da licitação; c) ausência de potencialidade de benefício; e d) destinação da contratação (JUSTEN FILHO, 2002). A dispensa por "emergência", pois, encontra-se respaldada no seu custo temporal, uma vez que a demora no atendimento de algumas situações pode acarretar danos irreversíveis para a sociedade e para o Estado.

Conforme já comentado, dentre as hipóteses de dispensa de licitação, encontra-se a situação emergencial, prevista no inciso IV do artigo 24, da Lei nº. 8.666/93, 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 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. (BRASIL, 1993).

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

O aludido inciso refere-se a duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

[...] A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar o minorar suas consequências lesivas à coletividade. (...) Calamidade pública é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde públicas, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281, grifo do autor).

A calamidade pública, pois, é um caso especial de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades básicas. Deve ser reconhecida e declarada pelo poder público, através de decreto do Executivo, delimitando a área flagelada e determinando tanto as medidas a serem tomadas como as autoridades incumbidas de tal papel, para que fiquem habilitadas a realizar obras, serviços e compras com dispensa de licitação. (MEIRELLES, 2007)

Manifestando-se sobre a matéria, Fernandes (2000, p. 313) ensina que:

[...] para melhor explicitação do assunto, seria conveniente distinguir caso de emergência da situação de emergência, empregando o primeiro termo para a avaliação restrita a órgão ou entidade, e o segundo para o que o Decreto referido entende como a circunstância que deve ser formalizada por um ato administrativo – portaria ministerial. [...]

Ademais, segundo o magistério de Meirelles:

[...] a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública em que a anormalidade ou risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, grifo do autor).

A dispensa por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para debelar ou, pelo menos, minorar as consequências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina 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. (AMARAL, 2001:4).

A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Segue a definição de Marçal Justen Filho:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento 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 seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (JUSTEN FILHO, 2002:239).

Verificada a demonstração cabal e efetiva da potencialidade do dano, deverá a Administração demonstrar que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar tal risco. A dispensa de licitação por emergência somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelá-lo. Nesse sentido, nasce a obrigação da Administração compor o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas.

Sendo assim, aduz Marçal 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. (JUSTEN FILHO, 2002: 240).

O Tribunal de Contas da União também já firmou jurisprudência nesse sentido:

"Caracterizada a urgência de atendimento a situação que poderá ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, serviços e instalações".
(TCU. Processo nº 019.983/93-0. Decisão nº 585/1994-Plenário).
(FERNANDES, 2005:415).

Enfim, 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 normal puder ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras ou serviços, públicos ou particulares, não restam dúvidas que mesmo assim deve-se proceder à dispensa por emergência, pois o interesse público em questão conduz necessariamente nesse sentido. Entretanto, deve-se punir o agente que não adotou as cautelas necessárias em tempo oportuno.

Ou seja, por motivos de ordem econômica e social, se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, pouco importa que a mesma decorra da inércia do agente da administração ou não.

Existem situações peculiares de emergência, em que a Administração programa-se para a contratação via licitação, mas fatores alheios à sua vontade a impede. É o caso em que o próprio obstáculo judicial à contratação tempestiva por meio de licitação constitui o pressuposto para a contratação emergencial, uma vez que o princípio da continuidade dos serviços públicos impede a paralisação dos serviços essenciais ao atendimento da população.

Destarte, diante de demora de decisão judicial ou de decisão suspendendo a contratação resultante de licitação tempestiva, o STJ já decidiu pela contratação provisória:

[...] seria lesão grave impedir-se a administração de manter a limpeza, asseio e conservação das repartições públicas. Deve ser observado, contudo, que a Lei de Licitações traz em seu artigo 24, inciso IV, a possibilidade de contratação temporária, razão pela qual não há risco de paralisação do serviço público em decorrência da eventual demora na solução definitiva da lide. [STJ. 2ª Turma. AGRMC nº 4081/DF. Registro nº 2001/0100343-5. DJ 29 out 2001. p. 189]. (FERNANDES, 2005: 415).

A Administração, pois, após a verificação dos pressupostos que caracterizam a situação emergencial, deve escolher, para contratação direta (desde que possua dotação orçamentária), executante que possua capacidade jurídica e regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com as exigências do objeto a executar. Apresentar-se-á a razão da escolha do fornecedor ou prestador de serviços, podendo ser que alguns valores sejam sacrificados em prol de outros. Conforme Antônio Carlos Cintra, isso se deve ao fato de que:

[...] o executante há que ser de absoluta confiança. Já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar, a confiabilidade se torna mais importante, exatamente porque diante de caso excepcional também excepcional deve ser a confiabilidade. Ao dispensar a licitação para uma contratação, com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social subjacente, apesar da medida excepcional tomada. (AMARAL, 2001: 5).

Da análise atenta do dispositivo em comento, depreende-se que não é possível ao agente público pretender utilizar uma situação emergencial para dispensar a licitação em aquisições que transcendam o objeto do contrato, que, nesses casos emergenciais, deve ser feito tão-somente no limite indispensável ao afastamento do risco. Ou seja, só é permitida a aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial. Deverá haver, portanto, íntima correlação entre o objeto pretendido e o interesse público a ser atendido. Exemplificando o que foi exposto, Fernandes (2000, p. 324) afirma:

[...] Há correlação entre uma explosão acidental, envolvendo dutos de combustível, ferindo pessoas e a contratação de serviços médicos sem licitação, com determinado hospital. Não haverá correlação se, tendo por causa o mesmo evento, um município pretender comprar caminhões-pipa, pois, embora estes sejam úteis em eventual combate a incêndio, não há a menor correlação entre o fato que se presencia como emergente e a instrumentalização do aparelho estatal para evitar a sua repetição. A correlação entre o objeto do futuro contrato e o risco, limitado, cuja ocorrência se pretenda evitar, deve ser íntima, sob pena de incidir o administrador em ilícita dispensa de licitação.

Assim, o art. 24, IV, também prevê que somente 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, são passíveis de contratação emergencial. Assim, mesmo que ocorram quaisquer fatos alheios à vontade das partes, o tempo do ajuste é contado de forma contínua, a partir do fato e não da contratação. Ademais, lembra-se a impossibilidade de prorrogação.

Consoante se pôde observar, o certame licitatório, que foi previsto como regra basilar no âmbito da Administração Pública, cada vez mais foi cedendo espaço para as contratações diretas, com o precípuo escopo de beneficiar interesses particulares em detrimento da sociedade.

Nesse contexto, dentre os casos em que a licitação é afastada, figura a situação de emergência, conforme previsão expressa do art. 24, inciso IV do diploma legal supracitado.

A emergência que justifica a dispensa de licitação deve ser caracterizada por situação fática real, e não meramente em tese, ocasionada por fato imprevisível ou, embora previsível, mas que não pôde ser evitado, como é o caso deste processo licitatório.

A contratação direta nos casos de emergência tem lugar quando a situação que a justifica demanda da Administração Pública providências urgentes a fim de evitar prejuízos ou repelir os riscos de danos às pessoas, bens ou serviços, públicos ou privados.

Ademais, dentro das limitações impostas por lei, a dispensa de licitação por emergência somente deverá acontecer quando cabalmente demonstrado a potencialidade do dano que se pretende repelir, bem como a clara indicação de que essa constitui o meio adequado e suficiente para a eliminação dos riscos.

Nesses termos, ressalte-se que a dispensa por emergência do procedimento licitatório agrega caráter de excepcionalidade.

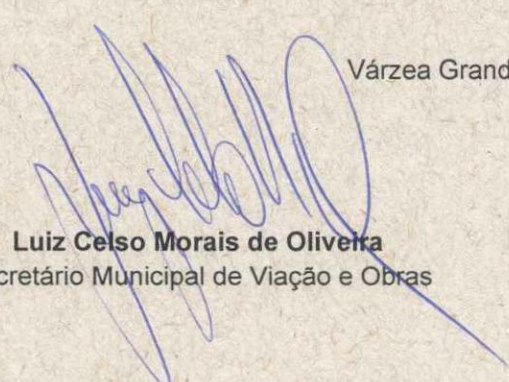
Desta forma, vislumbra-se que a demora na execução destes serviços poderá trazer vários transtornos à população, sendo necessária a dispensa de licitação para a contratação do objeto em tela, haja vista que as necessidades do Município são de interesse público e social, que devem prevalecer sobre qualquer espécie de burocracia, por isso, não tem condições de aguardar os prazos para a conclusão do processo licitatório nas modalidades de licitação convencionais. No caso em questão verifica-se a Dispensa de Licitação com base jurídica no Art. 24 IV da Lei Federal nº 8.666/1993.

5. Instada a se manifestar, a Procuradoria Municipal emitiu Parecer Jurídico nº 262/2022 favorável às fls. 320/328 dos autos, no sentido de concordar com a contratação via Dispensa de Licitação.

6. Desse modo, considerando as razões expostas, e diante da aprovação pela Procuradoria Municipal, **RATIFICO** o Comunicado de **Dispensa de Licitação n. 27/2022**, para a celebração de Contrato via Dispensa com a **CONSTRUBRAZ EIRELI** inscrita no **CNPJ sob nº 32.961.408/0001-16**, estabelecida na Avenida Manoel Jose de Arruda, nº 2.933, Bairro Jardim Europa, Cuiabá/MT, com valor total fixado em **R\$ 491.274,99 (Quatrocentos e Noventa e Um Mil Duzentos e Setenta e Quatro Reais e Noventa e Nove Centavos)**, cujo pagamento será efetuado em até 30 (trinta) dias após o recebimento e atestado da nota fiscal.

7. Dê-se publicidade e cumpra-se.

Várzea Grande - MT, 28 de abril de 2022.


Luiz Celso Moraes de Oliveira
Secretário Municipal de Viação e Obras