

## PARECER DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM

Palmares – PE, em 09 de julho de 2019.

**REF.: PROCESSO LICITATÓRIO Nº 014/2019 / DISPENSA Nº 002/2019**

### PARECER JURÍDICO

*Direito Administrativo. Licitação. Dispensa.  
Caracterização da Situação de Emergência.  
Hipótese enquadrada no inciso IV do Art. 24  
da Lei de Licitações.*

Solicita-se pronunciamento desta Procuradoria-Geral acerca da possibilidade de Dispensa de Licitação, com fundamento no Art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), tendo em vista, a situação de emergência instalada no Município dos Palmares devido a falta Processo Licitatório para contratação de empresa especializada para realização de serviços regulares de coleta e limpeza urbana, haja vista a necessidade de continuidade do serviço, em atendimento a solicitação emanada da Secretaria de Infraestrutura.

### **I – DO RELATÓRIO**

É regra geral no ordenamento jurídico brasileiro que a Administração Pública deve licitar a contratação de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações de que necessita para a consecução de suas finalidades.

No entanto, a própria Lei de Licitações regula vários casos em que a licitação é dispensável em virtude de situações que necessitam de maior celeridade, como é o caso em comento, no qual, há a existência no município da situação de urgência, visto que o lixo acumulado provoca dentre outras coisas risco a saúde da população que fica vulnerável a vetores que transmitem doenças aos munícipes.

Neste diapasão, vendo-se a necessidade em virtude da urgência que a situação exige, de contratar empresa de prestação de serviços para efetuar a limpeza da cidade, fazendo a retirada do lixo, faz-se necessário o emprego da dispensa de licitação, para dar maior celeridade a contratação, dando-se tempo para levantamento mais detalhado da situação para a promoção de um Processo Licitatório para contratação definitiva.

Desta feita, a Secretaria de Infraestrutura, solicitou, através de seu Secretário JOSÉ ALBERTO FERREIRA PORTO, que fundamentou seu pedido na necessidade de contratação de empresa capaz de fazer a limpeza do município, através da justificativa apresentada no Termo de Referência, diminuindo a ocorrência de doenças provocadas pela sujeira que se acumula nas vias públicas.

A Administração Pública atual, à luz do interesse público e diante da falta de conclusão do Processo Licitatório competente, necessita contratar de forma rápida para atender as necessidades que se apresentam, principalmente de saúde de sua população.

A situação descrita, exige providências de imediato do Poder público para eliminar ou reduzir suas consequências lesivas. Deve de ser plenamente justificada no processo, como o foi, no qual fique comprovado que, se a situação não for resolvida rapidamente, haverá prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

Como dito alhures é regra geral no ordenamento jurídico brasileiro que a Administração Pública deve licitar a contratação de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações de que necessita para a consecução de suas finalidades. Preceito que advém da nossa Carta Magna, que em seu art. 37, inciso XXI, assim dispõe:

“(…)

Art. 37 (...)

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.  
(...).”

A Lei Federal nº 8.666/93, que rege os contratos e as licitações da Administração Pública, estabelece, em seu artigo 2º, que:

“(…)

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.  
Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre Órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.  
(...).”

Explicita, ainda, em seu artigo 3º, *caput*, que:

“(…)

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa

para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.  
(...).”

Assim, tanto para a aquisição de bens quanto para a prestação de serviços, é exigida da Administração Pública a observância da regra da obrigatoriedade das licitações como pressuposto dos contratos.

No entanto, a regra da compulsoriedade das licitações não é absoluta. O Estatuto das Licitações, em alguns casos, dá ao administrador a faculdade de se licitar ou não. Prevê, ainda, casos em que o próprio legislador dispensa ou reconhece a inexigibilidade daquelas. Essas situações, todas em caráter excepcional, estão previstas nos artigos 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, e deverão observar, obrigatoriamente, o disposto no art. 26.

No caso em comento, em atenção a necessidade imposta, interessa os casos de dispensa previstos no art. 24, mais precisamente em seu inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, que rege os contratos e as licitações da Administração Pública que:

“(…)

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;**  
(...)” (destaque nosso)

Reza ainda o art. 26, textualmente:

“(…)

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.
- (...).”

Considera-se como situação emergencial, asseguradora da regular dispensa de licitação, aquela que precisa ser atendida com urgência, objetivando a não ocorrência de prejuízos, não sendo comprovada a desídia do Administrador ou falta de planejamento. Já por calamidade pública, entendam-se aquelas desgraças que atingem, de repente, grande número de cidadãos, como, por exemplo, podemos citar a seca, as inundações, peste, guerra, incêndio, terremoto, vendaval.

J. U. Jacoby Fernandes cita Decisão do Tribunal de Contas da União – TCU nesse sentido, in verbis:

(...)

a) além da adoção das formalidades previstas no art. 26, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa, preconizado no art. 24, IV, da mesma lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação:

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar o risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas:

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável se mostre iminente e especialmente gravoso:

a.4) **que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.**

(...) (TCU. Processo nº TC-009.248/1994-3. Decisão nº 347/1994 – Plenário. Relator: Ministro Carlos Átila Álvares da Silva. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 21 jun. 94. Seção 1, p. 9040) (Destaque nosso).

Segundo Marçal Justen Filho, em seu livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 13ª edição, Editora Dialética:

“(...) A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão... 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 seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (pág. 294). (...).”

Portanto, o sentido da palavra emergência deve estar relacionado diretamente com o tempo necessário à realização da licitação.

Deve a urgência ser demonstrada objetivamente. Isto quer dizer que se deve apresentar a situação concreta apontando os riscos de possíveis danos à comunidade para justificar a dispensa de licitação.

Observa-se que, de acordo com a doutrina, o conceito de emergência para fins de aplicação do art. 24, inciso IV, é mais abrangente que o conceito de calamidade pública. Não se faz necessário, por exemplo, o reconhecimento da situação por um ato administrativo formal. Tampouco é necessário que o risco eminente possa comprometer toda a comunidade, bastando o perigo de comprometimento de apenas uma parcela da Administração Pública. Este entendimento é também o de Jorge Ulisses Jacoby em “A Contratação Urgente na Lei de Licitações e Contratos” in Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública; vol.4, ano 1, abr. 2002, editora Fórum:

“...é permitida a contratação direta diante da análise de uma determinada situação que, pelas suas dimensões, não atinge toda uma comunidade, mas apenas uma área de atividade da Administração, órgão ou entidade, num círculo bem mais restrito, independentemente de qualquer ato formal de reconhecimento da situação.”

Neste diapasão, observa-se que a urgência se mostra bastante caracterizada, devido o serviço de coleta de lixo ser considerado essencial, pois que a solução de continuidade na sua prestação poderá acarretar prejuízo à saúde da população, consoante já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça – STJ, através do acórdão colacionado a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. COLETA DE LIXO. SERVIÇO ESSENCIAL. PRESTAÇÃO DESCONTINUADA. PREJUÍZO À SAÚDE PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL. NORMA DE NATUREZA PROGRAMÁTICA. AUTO-EXECUTORIEDADE. PROTEÇÃO POR VIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ESFERA DE DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO.

1. Resta estreme de dúvidas que a coleta de lixo constitui serviço essencial, imprescindível à manutenção da saúde pública, o que o torna submisso à regra da continuidade. Sua interrupção, ou ainda, a sua prestação de forma descontinuada, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana.

porquanto o cidadão necessita utilizar-se desse serviço público, indispensável à sua vida em comunidade.

2. Releva notar que uma Constituição Federal é fruto da vontade política nacional, erigida mediante consulta das expectativas e das possibilidades do que se vai consagrar, por isso cogentes e eficazes suas promessas, sob pena de restarem vãs e frias enquanto letras mortas no papel. Ressoa inconcebível que direitos consagrados em normas menores como Circulares, Portarias, Medidas Provisórias, Leis Ordinárias tenham eficácia imediata e os direitos consagrados constitucionalmente, inspirados nos mais altos valores éticos e morais da nação sejam relegados a segundo plano. Trata-se de direito com normatividade mais do que suficiente, porquanto se define pelo dever, indicando o sujeito passivo, *in casu*, o Estado.

3. Em função do princípio da inafastabilidade consagrado constitucionalmente, a todo direito corresponde uma ação que o assegura, sendo certo que todos os cidadãos residentes em Cambuquira encartam-se na esfera desse direito, por isso a homogeneidade e transindividualidade do mesmo a ensejar a bem manejada ação civil pública.

4. A determinação judicial desse dever pelo Estado, não encerra suposta ingerência do judiciário na esfera da administração. Deveras, não há discricionariedade do administrador frente aos direitos consagrados, quiçá constitucionalmente. Nesse campo a atividade é vinculada sem admissão de qualquer exegese que vise afastar a garantia pétrea.

5. Um país cujo preâmbulo constitucional promete a disseminação das desigualdades e a proteção à dignidade humana, alçadas ao mesmo patamar da defesa da Federação e da República, não pode relegar a saúde pública a um plano diverso daquele que o coloca, como uma das mais belas e justas garantias constitucionais.

6. Afastada a tese descabida da discricionariedade, a única dúvida que se poderia suscitar resvalaria na natureza da norma ora sob enfoque, se programática ou definidora de direitos.

7. As meras diretrizes traçadas pelas políticas públicas não são ainda direitos senão promessas de *lege ferenda*, encartando-se na esfera insindicável pelo Poder Judiciário, qual a da oportunidade de sua implementação.

8. Diversa é a hipótese segundo a qual a Constituição Federal consagra um direito e a norma infraconstitucional o explicita, impondo-se ao judiciário torná-lo realidade, ainda que para isso, resulte obrigação de fazer, com repercussão na esfera orçamentária.

9. Ressoa evidente que toda imposição jurisdicional à Fazenda Pública implica em dispêndio e atuar, sem que isso infrinja a harmonia dos poderes, porquanto no regime democrático e no estado de direito o Estado soberano submete-se à própria justiça que instituiu. Afastada, assim, a ingerência entre os poderes, o judiciário, alegado o malferimento da lei, nada mais fez do que cumpri-la ao determinar a realização prática da promessa constitucional.

10. "A questão do lixo é prioritária, porque está em jogo a saúde pública e o meio ambiente." Ademais, "A coleta do lixo e a limpeza dos logradouros públicos são classificados como serviços públicos essenciais e necessários para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado, porque visam a atender as necessidades inadiáveis da comunidade, conforme estabelecem os arts. 10 e 11 da Lei nº 7.783/89. Por tais razões, os serviços públicos desta natureza são regidos pelo PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE."

11. Recurso especial provido. (Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 575.998 – MG, relator Ministro Luiz Fuxi, 1ª Turma, DJ 16.11.2004).

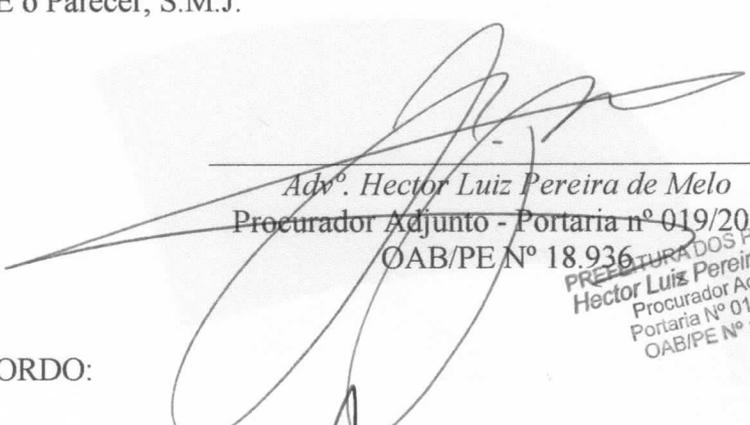
### III – CONCLUSÃO

Isto posto, diante da demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano que poderá ser causado à população, com a interrupção de serviço público essencial, bem assim, estar plenamente demonstrado que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar o risco, esta Assessoria Jurídica **opina favoravelmente** pela contratação direta de uma empresa que possa executar os serviços de limpeza urbana no Município de Palmares, **devendo ser observados os demais critérios estabelecidos na legislação, como a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço**, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, e suas alterações.

**Enfim, a contratação direta deverá se dar apenas pelo prazo necessário para realização de um certame licitatório, visando a execução do serviço em questão, através do qual irá obter-se a proposta mais vantajosa para a Administração Municipal.**

É o Parecer, S.M.J.

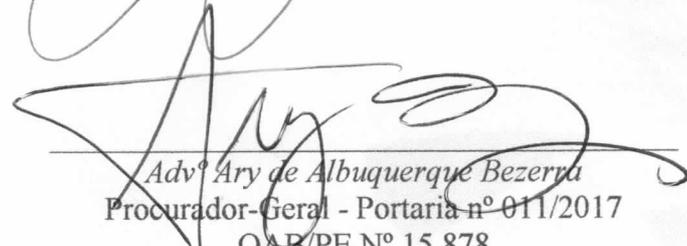
DE ACORDO:

  
Adv. Hecor Luiz Pereira de Melo

Procurador Adjunto - Portaria nº 019/2017

OAB/PE Nº 18.936

PREFEITURA DOS PALMARES  
Hecor Luiz Pereira de Melo  
Procurador Adjunto  
Portaria Nº 019/2017  
OAB/PE Nº 18.936

  
Adv. Ary de Albuquerque Bezerra

Procurador-Geral - Portaria nº 011/2017

OAB/PE Nº 15.878

# GABINETE DO PREFEITO

## TERMO DE RATIFICAÇÃO

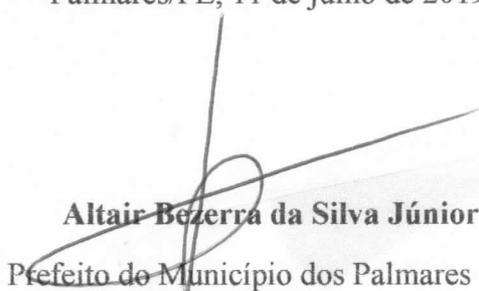
**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 014/2019**

**DISPENSA Nº 002/2019**

**RATIFICO** e reconheço o Parecer da Procuradoria Geral do Município e **AUTORIZO** a contratação do **PLANALTO PAJEÚ EMPREENDIMENTOS LTDA – CNPJ nº. 10.565.011/0001-72**, com o valor o valor mensal de **R\$ 287.826,47 (Duzentos e oitenta e sete mil oitocentos e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos)** e global de **R\$ 863.479,41 (Oitocentos e sessenta e três reais quatrocentos e setenta e nove reais e quarenta e um centavos)**, pelo período de 03 (três) meses, ou até a conclusão do processo licitatório, para **Contratação de empresa especializada para Serviços Regulares de Coleta e Limpeza Urbana do Município de Palmares/PE, em caráter emergencial**, fundamentado no disposto no Inciso IV, do Art. 24, da Lei Nº 8.666/93 e alterações posteriores, e determino as seguintes providências:

- a) Publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco;**
- b) A Emissão da Nota de Empenho;**
- c) Elaboração do Contrato;**
- d) Publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco**

Palmares/PE, 11 de julho de 2019.

  
**Altair Bezerra da Silva Júnior**

Prefeito do Município dos Palmares - PE

**ESTADO DE PERNAMBUCO  
MUNICÍPIO DE PALMARES****PREFEITURA MUNICIPAL DOS PALMARES  
RATIFICAÇÃO DE DISPENSA**

RECONHEÇO E RATIFICO a Dispensa Nº: 002/2019. Processo Licitatório Nº: 014/2019. CPL 01. Objeto: Contratação de empresa especializada para Serviços Regulares de Coleta e Limpeza Urbana do Município de Palmares/PE, em caráter emergencial. Fundamentação legal: Art. 24, inciso IV, Lei 8.666/93. Contratado: PLANALTO PAJEÚ EMPREENDIMENTOS LTDA – CNPJ nº. 10.565.011/0001-72. Valor Mensal de R\$ 287.826,47 (Duzentos e oitenta e sete mil oitocentos e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos) e global de R\$ 863.479,41 (Oitocentos e sessenta e três reais quatrocentos e setenta e nove reais e quarenta e um centavos), pelo período de 03 (três) meses, ou até a conclusão do processo licitatório

Palmares/PE, 11 de julho de 2019.

**ALTAIR BEZERRA DA SILVA JÚNIOR**  
Prefeito

**Publicado por:**  
Flávio Rocha de Moura Silva  
Código Identificador:4648C65E

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco no dia 15/07/2019. Edição 2371  
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:  
<http://www.diariomunicipal.com.br/amupe/>