

91



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

DISPENSA DE LICITAÇÃO nº 01/2017

JUSTIFICATIVA

Ementa: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Dispensa de Licitação. Objeto: contratação de empresa para o fornecimento parcelado de combustíveis por meio de dispensa. Alegada Emergência. Situação Emergencial. Justificativa da Contratação. Dispensa de licitação. Art. 24, IV da lei 8.666/93. Consulta formal. Possibilidade.

A Comissão Permanente de Licitação do Município de Nossa Senhora das Dores/SE, instituída pela Portaria n. 02 de 02 de janeiro de 2017, vem apresentar Justificativa de Dispensa de Licitação, em virtude do caráter emergencial, para a contratação de empresa objetivando o fornecimento parcelado de combustíveis para a frota desta Prefeitura, bem como do Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Educação conforme o quanto disposto neste processo.

Para respaldar a sua pretensão, esta Comissão traz aos autos do sobredito processo duas peças fundamentais: a primeira, da lavra desta Prefeitura: **o Decreto nº 17/2017 declarando situação de emergência no município**; a segunda, da empresa que se pretende contratar: orçamento e documentos da empresa (docs. inclusos).

A Comissão colaciona, ainda, aos autos, orçamentos de outras empresas, além de diversos elementos que se constituem o processo em si.

Instada a se manifestar, esta Comissão Permanente de Licitação vem apresentar justificativa da dispensa de licitação *sub examine*, o que faz nos seguintes termos.

A Lei nº. 8.666/93, em seu art. 24, inciso IV, dispõe, *in verbis*:

“Art. 24. É dispensável a licitação:
(...)”

12



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

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;"

Em seguida, o mesmo diploma legal estabelece as condições formais para a composição do processo de dispensa de licitação, em especial, no caso de emergência ou calamidade (ex vi do art. 26, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93): Ei-las:

- 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.

Como se observa, a lei que rege as licitações e contratos administrativos estabelece critérios objetivos para a contratação direta. E é sob a óptica desses critérios infraconstitucionais que esta Comissão demonstrará a situação emergencial que ora se apresenta.

I – Da Caracterização da Situação Emergencial

Sabe-se que o Município, por força da sua natureza jurídica, sujeita-se ao Estatuto das Licitações e Contratos, máxime quando utiliza recursos provenientes da Fazenda Pública, so deixando de realizar o procedimento licitatório em casos excepcionais, tais como o que aqui se apresenta.

É bem de perceber, todavia, que nem sempre é possível instaurar-se um procedimento licitatório (o que ocorre no presente caso). A regra é licitar; no entanto, a Lei nº. 8.666/93 excepciona casos em que esta é dispensável, dispensada ou inexigível.

A dispensa da licitação pressupõe uma situação em que, sendo viável a licitação, poderá a Administração deixar de fazê-la, momentânea e excepcionalmente, em razão do interesse do serviço. Trata-se, portanto, de uma faculdade, que pode vir a se tornar uma

23



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

obrigação, principalmente diante das circunstâncias do caso concreto e da altivez dos bens jurídicos a serem protegidos.

Definindo o que seja uma situação de emergência, o festejado administrativista Marçal Justen Filho, doutrinou:

“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.”¹

Para os fins de dispensa de licitação com base no inciso IV, do art. 24 da lei de licitações, o vocábulo “emergência” quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa.

O significado na redação do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 1993 não é simplesmente a emergência ou a calamidade pública, mas a situação de urgência por elas provocada, que requerem a contratação imediata de determinado objeto, sem o qual o interesse público seria desatendido.

Não se pode impedir o gestor de utilizar-se da compra de bens e contratação de serviços mediante dispensa de licitação quando a administração estiver em situação de “urgência”, devido à análise da necessidade da prestação de serviços públicos ante à ausência de processo licitatório formalizado e contrato em andamento.

“O dogma da licitação como único caminho viável para o atendimento ao interesse público e a desconfiança permanente dos gestores (levando-os a adotar cada vez mais posturas conservadoras e protetivas da situação pessoal) não têm se revelado como o melhor caminho para evitar imoralidades e improbidades praticada no campo das contratações públicas.” (GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos casos e polêmicas, 4ª edição, 2016, pag. 283, Malheiros).

¹ Marçal Justen Filho, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Dialética.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

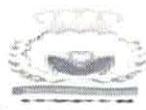
De acordo com o novo posicionamento do TCU (1.876/07, Plenário do TCU), mesmo que a emergência decorra da desídia ou falta de planejamento do Administrador, poderá haver dispensa de licitação por emergencialidade, pois as falhas do Administrador não eliminam a situação emergencial que exige uma providência rápida, cuja adoção é incompatível com o tempo necessário para a realização de uma licitação.

Noutra senda, cabe alertar à Administração que existe um limite objetivo na contratação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93. Com efeito, esse contrato não pode se prestar a disciplinar outras situações que não aquelas estritamente ligadas à situação emergencial não podem ser inseridas aquisições ou, mesmo, serviços que poderiam perfeitamente ser objeto de uma licitação.

"A regra em comento tem sua razão de ser, pois é sabido que a Administração Pública, para realizar todos os atos de um procedimento licitatório, e especialmente em respeito ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, sujeita-se ao decurso de um determinado tempo, variável de órgão para órgão, para produzir os efeitos legais desejáveis a uma contratação. Por certo, o decurso desse prazo pode inviabilizar o atendimento do interesse público, qual seja o de sanar uma determinada situação, que se apresenta como ensejadora de produzir prejuízos de difícil reparação a bens e pessoas. Não pode, diante de tal situação, quedar-se inerte o administrador, aguardando esgotar-se o decurso do tempo para a concretização final do instrumento que lhe garantirá a consecução daquela obra, serviço ou compra, sob pena, inclusive, de ser posteriormente responsabilizado por desídia, e pelos prejuízos que causar às pessoas e bens materiais, por falta de imediata adoção de providências que serviriam para rebater e conter a situação emergencial". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. p. 107);

O doutrinador Marçal Justen Filho, "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 o seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propicia a concretização do sacrifício a esses valores" (FILHO. Marçal Justen. Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética. 15ª edição. 2012, p. 339);

75



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A realização de licitação ou processo seletivo, qualquer que seja a modalidade, demanda tempo para o preparo, confecção e publicação de editais, abertura das propostas e julgamento, e abertura de prazos para eventuais recursos e homologação, bem como o fato de que a administração tem como princípio basilar a continuidade do serviço público, e uma eventual paralisação, fatalmente acarretará em violação aos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União a situação de emergência deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique, com a demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados. No magistério de Antônio Carlos Cintra do Amaral, a emergência:

"é (...) caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: ao 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 prejuízos à empresa (obviamente prejuízos 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".(citado na obra Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, de Sérgio Ferraz e Lúcia Valle Figueredo. p. 49)

Da mesma forma entende o magistério de Lucas Rocha Furtado:

"É preciso que essa situação de urgência ou emergência seja imprevisível. Seria absolutamente descabido que o administrador, sabendo que determinada situação iria ocorrer e que sua ocorrência obrigaria a celebração do devido contrato, não adotasse as medidas necessárias para a realização do procedimento licitatório. Jamais a inércia do administrador poderá justificar a adoção de contratos emergenciais, conforme já observamos". (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. p. 76)

A Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores funciona na sede do seu município, formando um complexo de atendimento à comunidade dorense.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Esta Prefeitura, no desenvolvimento de seus objetivos sociais, tentando minimizar as diferenças existentes no âmbito social e resgatando a dignidade da pessoa humana, deseja implementar ações que objetivam a potencialização do dever da mesma de promover o completo e eficiente atendimento público, redução das mazelas que acometem a população e um efetivo atendimento de saúde pública e assistência social, além de outros, objetivos principais do sistema de Governo atual, procurando alcançar, por conseguinte, a amenização das disparidades que ainda se verificam em nossa sociedade, desenvolvendo uma série de programas voltados ao atendimento dos objetivos supra mencionados.

Assim sendo, em se tratando de um órgão cujos programas estão voltados para a melhoria da qualidade de vida da população dorense, além das funções administrativas necessárias ao bom andamento da Prefeitura no desenvolvimento desses programas, dentre outros, é necessária a implantação de todos estes programas nos mais distantes povoados, principalmente nos mais carentes, além da manutenção administrativa, fato este que, por si só, já justifica a contratação emergencial por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Tais ações têm, graças à interação das esferas Federal e Estadual, alcançado resultados positivos, com louvores, e ainda, à atuação dos abnegados técnicos que, em virtude de seus conhecimentos específicos e difundidos, têm prestado relevante serviços ao povo de Nossa Senhora das Dores.

Ocorre que, para o desenvolvimento de tais atividades, funções e projetos é imprescindível o deslocamento de técnicos a diversas regiões do município, além da capital do estado, com intuito de participarem de reuniões, treinamentos, reciclagem, continuamente, a fim de que possam melhor desenvolver as ações que lhe são inerentes, pois a troca de conhecimentos entre os técnicos de diversas esferas, a observação *in loco*, a participação em reuniões deliberativas, dentre outras circunstâncias, como também a realização das mais corriqueiras atividades administrativas, necessitam de deslocamento de nossos técnicos.

Este órgão conta com uma frota de veículos destinados a realização dessas viagens e deslocamentos, que ocorrem com frequência visando atender esses programas e demais funções diárias necessárias ao andamento da máquina pública.

Para que tais viagens e deslocamentos possam ocorrer é primordial o abastecimento regular dos veículos, inclusive das ambulâncias, a fim de que os mesmos

77



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

possam exercer as funções que lhe são inerentes, e que os demais técnicos possam-se locomover para o desenvolvimento de suas funções, investidos do *múnus* público.

Outrossim, é de bom alvitre perceber que, com a multiplicidade de postos e programas já existentes no município, e com a prevista implantação de novos, aumentando, sobremaneira, a demanda de viagens, é importante que os veículos estejam sempre abastecidos, para que possam servir às funções as quais se destinam.

Ademais, representa-se uma necessidade o regular abastecimento dos veículos, posto que os mesmos são um patrimônio pertencente à Prefeitura e, conseqüentemente, ao povo de Nossa Senhora das Dores, devendo, destarte, serem preservados para que possam contribuir na implementação de novos programas de saúde, assistência social, além de atos administrativos, melhorando, sobremaneira, a qualidade de vida da população.

Ora, zelar pelo erário é preocupação de todo Administrador, assim como de seus administrados, e tudo fora feito nesse sentido, como faz prova a realização de todos os trâmites legais. Entretanto, igual zelo tem o administrador, os administrados, enfim, o município, com aquele mais longínquo munícipe que carece dos efeitos dos citados programas, dever do Poder Público.

Em não podendo o Município de Nossa Senhora das Dores, como um todo, deixar de participar, ativamente, de tais programas, haja vista que são inerentes às suas atividades e objetivo-mor do órgão, para que sejam cumpridas todas as metas designadas, necessária se faz a instrumentalização desta Prefeitura, face, como dissemos, à referida carência e à necessidade premente de desenvolvermos os referidos programas, no atendimento a população dorense.

E, nesse diapasão, necessário se faz o fornecimento parcelado de combustíveis para este Município.

Devemos, ainda, encarar a questão do fornecimento parcelado de combustíveis em dois pontos básicos e cruciais: ser estabelecido, exclusivamente, à luz do interesse público e visar o bem comum. E, assim, podemos constatar, hialinamente, que ambos se fazem presentes no objeto da contratação, pois o fim ao qual se destina a contratação – fornecimento parcelado de combustíveis para esta Prefeitura – possui, inegavelmente, interesse público, haja vista que com a implantação de novos programas desenvolvidos por esta Prefeitura, além da

48



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

implementação dos já existentes, através da visitas dos técnicos aos locais onde os mesmos se desenvolvem e das viagens dos técnicos para participarem de reuniões, treinamentos, reciclagem, continuamente, a fim de que possam melhor desenvolver as ações, com a melhora, racionalização, experimentação, remodelagem e aperfeiçoamento dos programas já existentes, no intuito único e exclusivo de expandir seus efeitos, serão minimizadas as diferenças existentes no âmbito social e resgatada a dignidade da pessoa humana, amenizando as disparidades que ainda se verificam em nossa sociedade, além do alavancamento da saúde pública do povo dorense, indubitavelmente, é, eminentemente, de interesse público, posto que uma das premissas básicas desta Prefeitura é o desenvolvimento da saúde e assistência social, conseqüentemente, com a melhoria dos programas, está-se visando o bem comum, melhorando as condições de vida da população e o IDH, além do atendimento das suas funções administrativas inerentes a operacionalização da máquina pública.

Perlustrando Marçal Justen Filho, resta claro o interesse público na contratação ora pretendida. Veja-se:

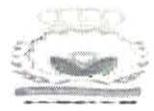
“A contratação administrativa pressupõe atendimento ao interesse público. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Se inexistisse um interesse público em risco, nem caberia intervenção do Estado. A atividade pública não pode ser suprimida ou diferida para o futuro. Afinal, essas são características inerentes à Administração Pública.”²

Por fim, vale ressaltar que não ocorrendo o abastecimento regular dos veículos por conta de que o contrato existente já se findou, nada do que foi dito acima poderá ser implementado ficando essa Prefeitura à mercê do caos, por não poder disponibilizar sua frota para a realização das ações e atos administrativos inerentes.

Reponha extreme de dúvidas, portanto, que a situação que se nos apresenta é, tipicamente, emergencial, exigente de uma solução imediata e eficaz, uma vez que ao se deparar com a administração, o atual gestor não encontrou nenhum processo licitatório em andamento ou em fase de conclusão destinado à contratação de empresa para o fornecimento parcelado de combustíveis.

Não se pode, ainda, olvidar que o fato de que o competente procedimento licitatório para a contratação já se encontra em andamento; entretanto, devidos aos

² Ob. cit.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

trâmites administrativo-burocrático-legais, não se permite que a mesma seja efetivada e concluída em tempo hábil para a pretendida contratação, já que o contrato anterior findou-se em 31/12/2016 por conta das exigências legais, sendo que a necessidade do abastecimento é imediata e necessária, pelos motivos já expostos, o que findaram por originar o presente procedimento emergencial, perfeitamente justificável e plausível.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes já doutrinou:

“Aqui tem-se situação em que a Administração pretendia promover, por exemplo, a contratação de um serviço de natureza contínua, devidamente precedido de processo licitatório que, por razões alheias à Administração, não vem a ser concluído em tempo de possibilitar a contratação. Esse é um caso excepcional em que os órgãos de controle têm admitido que a Administração contrate diretamente uma empresa até que o processo licitatório seja concluído, e tão somente para esse fim.”³

A situação emergencial, portanto, existe e a presente dispensa tem por fim proteger o interesse público.

II – Razão da Escolha do Executante

A escolha da empresa **R & M DERIVADOS DE PETROLÉO LTDA.** não foi contingencial. Prende-se ao fato de ter sido ela a que apresentou o menor preço dentre aquelas que apresentaram propostas para o fornecimento (docs.nos autos).

III – Justificativa do Preço

Conforme se pode constatar através da confrontação dos orçamentos apresentados pelas demais empresas e da proposta apresentada pela empresa **R & M DERIVADOS DE PETROLÉO LTDA**, verifica-se, facilmente, ser este compatível com os praticados no mercado, estando, inclusive, um pouco abaixo daqueles.

Diante da fundamentação fático-jurídica, e:

Considerando, que os veículos não podem ficar parados, sobre pena de trazerem prejuízos materiais e sociais, posto que acarretarão uma maior deterioração dos

³ Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *in* Contratação Direta sem Licitação, 5ª edição, Brasília Jurídica.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DAS DORES
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

mesmos, e que impedirão o deslocamento dos técnicos para a efetivação dos programas, causando, desta forma, irreparáveis males à sociedade dorense, com a depredação de seu patrimônio e dependente de tais programas.

Considerando, por fim, que o competente procedimento licitatório para o fornecimento dos combustíveis encontra-se em andamento, é que se faz dispensada a licitação.

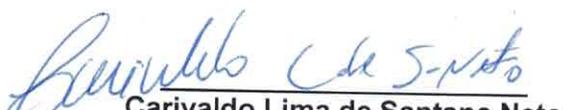
Ex positis é que entendemos ser dispensada a licitação, pois caracterizada está a situação emergencial na forma do artigo 24, IV c/c art. 26, parágrafo único, todos da Lei nº 8.666/93, em sua edição atualizada, pelo prazo de até 90 (noventa) dias ou até a assinatura do contrato definitivo decorrente do procedimento licitatório em andamento, o que primeiro ocorrer.

Assim, colhidas as propostas de preços de 03 (três) empresas e analisada a documentação exigida foi, como já dito, classificada a empresa **R & M DERIVADOS DE PETROLÉO LTDA.** em 1º lugar, por ter apresentado menor preço.

Então, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 26 da mesma norma jurídica, submetemos a presente justificativa ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Nossa Senhora das Dores, para apreciação e posterior ratificação, após o que deverá ser publicada na imprensa oficial.

Nossa Senhora das Dores, em 03 de janeiro de 2017.


Milton Eduardo Santos de Santana
Presidente da CPL


Carivaldo Lima de Santana Neto
Membro da CPL


Andréa da Cunha Clementino
Secretária da CPL