



## TERMO DE REFERÊNCIA

### PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 21.23.03/DP

O Ordenador de Despesas da Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos do município de Itapipoca vem abrir o presente processo de dispensa de licitação que tem como objeto a Contratação da prestação de serviços especializados de coleta e transporte de resíduos domiciliares (sede e distritos), de construção e entulhos, de podação, capinação, roço e volumosos, de resíduos de serviços de saúde (rss), capina, limpeza de sarjeta, descida d'água e pintura de meio-fio, varrição de ruas, avenidas e logradouros no município de Itapipoca/CE.

### FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93) dispõe no seu art. 24, inciso IV que é dispensável a licitação "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento e 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".

Tendo em vista a iminente situação de emergência que está para ocorrer no Município de Itapipoca, Estado do Ceará, diante da finalização do contrato Administrativo da Concorrência Pública nº 18.09.01/CP por falta de saldo e as suspensões judiciais da Concorrência Pública de nº. 21.23.03/CP nos autos dos Processos nº.s 0051265-55.2021.8.06.0101 e 0051124-36.2021.8.06.0101, ambos da 2ª Vara da Comarca de Itapipoca/CE, bem como o fracasso da referida licitação (21.23.03/CP), o que demandará tempo considerável até que se deflagre novo certame para que se contrate nova empresa especializada para a prestação dos serviços de ESPECIALIZADOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DOMICILIARES (SEDE E DISTRITOS), DE CONSTRUÇÃO E ENTULHOS, DE Podação, CAPINAÇÃO, ROÇO E VOLUMOSOS, DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE (RSS), CAPINA, LIMPEZA DE SARJETA, DESCIDA D'ÁGUA E PINTURA DE MEIO-FIO, VARRIÇÃO DE RUAS, AVENIDAS E LOGRADOUROS NO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA-CE, conforme objeto da Concorrência Pública de nº. 21.23.03/CP, ora fracassada.

A presente Dispensa de Licitação se justifica por se tratar de serviços essenciais, não podendo sofrer solução de continuidade, sob pena de incorrer em infração a uma série de preceitos constitucionais, tais como o direito à saúde, à vida e à continuidade dos serviços públicos essenciais, e que em curtíssimo espaço de tempo, o acúmulo de lixo nas vias e nos logradouros públicos ocasionará mau



cheiro, proliferação de roedores e vetores de doenças. Assim sendo, o Ordenador de Despesas da Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos do Município de Itapipoca, vem abrir o presente processo de Dispensa de Licitação para contratação da empresa ECO NORDESTE SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, CNPJ: 09602664000103, com endereço na Avenida Washington Soares, nº. 2155, LJ 68 – bairro Edson Queiroz, CEP 60811-341, Fortaleza – CE, pelo período de seis meses a contar do dia da assinatura do contrato.

Ante o exposto, como forma de imprimir celeridade e eficiência na coleta do lixo da municipalidade, evitando assim danos à toda a população, em especial, no que pertine à saúde dos munícipes, a Administração Pública não vê alternativa senão proceder com a presente dispensa pelos fatos e fundamentos já expostos.

### **JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

Em virtude da finalização do contrato Administrativo da Concorrência Pública nº 18.09.01/CP por falta de saldo, e ainda a não contratação em tempo hábil de nova empresa para continuar executando os serviços de limpeza pública, por motivo de o novo processo encontrar-se sub judice, conforme decisões judiciais dos processos nº.s 0051265-55.2021.8.06.0101 e 0051124-36.2021.8.06.0101, ambos da 2ª Vara da Comarca de Itapipoca/CE (em anexo), fato que tomou de surpresa a administração, impedindo-a de dar prosseguimento à Concorrência Pública nº . 21.23.03/CP, bem como o fracasso da referida licitação, impedindo um planejamento satisfatório para a execução dos serviços de limpeza, a presente contratação através de Dispensa de Licitação justifica-se por se tratar de serviços essenciais, não podendo sofrer solução de continuidade, sob pena de se incorrer em infração a uma série de preceitos constitucionais.

Neste caso, o município não dispende de pessoal e veículos e/ou equipamentos próprios para esta finalidade, ou que em possuindo não são suficientes para atendimento das demandas, exatamente por se tratar de equipe e/ou equipamentos destinados à atender de forma exclusiva pelo período de seis meses, com excepcionalidades de casos, essa contratação se mostra de todo necessária e indispensável.

Sabe-se que o município não pode negligenciar a ponto de esperar o decorrer do prazo regular de um processo licitatório para a contratação de tais serviços sem tomar nenhuma providência, de imediato, visando não comprometer as condições de saúde das pessoas, ou seja, de toda uma população em geral, como já enfatizamos, de suma importância para toda a municipalidade. Assim, com esteio no preceito legal vinculado nos termos da Lei Federal 8.666/93, Art. 24, IV, a administração lança mão de uma prerrogativa que a lei seguramente lhe garante, para suprir de imediato uma demanda de natureza urgente, a bem da continuidade dos serviços públicos essenciais, inadiáveis e de responsabilidade do Município.



Vale salientar que a administração realizou todos os levantamentos pertinentes para dimensionamento da demanda para o restante de todo o exercício de 2021 e que se deu a abertura da Licitação Concorrência Pública n°. 21.23.03/CP, ocorrida no dia 02 de junho de 2021 do corrente ano, realizando um processo licitatório em tempo hábil, contudo, infrutífero, uma vez que para além das decisões judiciais de suspensão do certame proferidas nos autos 0051265-55.2021.8.06.0101 e 0051124-36.2021.8.06.0101, a mesma restou fracassada, já que nenhuma das empresas concorrentes socorreram à licitação mesmo tendo sido conferido prazo para apresentação de recursos e juntada de novos documentos.

Ao caso em comento, aplica-se a hipótese preconizada no art. 24, Inciso IV, c/c art. 26 da Lei Federal n°. 8.666/93, alterada e consolidada.

“Art. 24, – É dispensável a licitação”:

I - ...;

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;

Quanto à necessidade do enquadramento legal, vinculando-se o fundamento legal do Art. 24, inciso IV, do “Códex Licitatório”, segundo o administrativista Antônio Carlos Cintra do Amaral diz, “in verbis”:

“...a emergência e, 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 qual 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.” (obra cit. , Ulisses Jacoby Fernandes).

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles, afirma que:

“... a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa de licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a administração visa corrigir, ou como prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública, e que a anormalidade ou o risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento.” (In Licitação e contrato Administrativo, 9ª Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo: 1990, p. 97)



Além disso, ressalte-se que, nestes casos relacionados pela legislação, há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público. Muitas vezes, o administrador opta pela dispensa, posto que, como afirma o ilustre Marçal Justen Filho, "in verbis":

"a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir."

É de se inferir das transcrições acima que a dispensa de licitação, prevista no art. 24 da Lei 8.666/93, só deve ocorrer por razões de interesse público, como no caso em análise. Obviamente, no caso URGENTE como o presente, a realização da licitação viria tão somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame nos casos expressamente previstos. Contudo, ainda, a jurisprudência do TCU é bastante clara ao afirmar que outras situações podem ensejar a emergência necessária para se dispensar uma licitação, vejamos:

"Para o fim de enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 não há que se fazer distinção entre a emergência resultante de fato imprevisível e a decorrente da incúria ou desídia administrativa, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento à situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (negritamos). "A situação prevista no art. 24, IV, da Lei n° 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente 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". Com esse entendimento, o Tribunal julgou improcedente representação contra a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - (Chesf), acerca de irregularidades na contratação de empresa, para a prestação de serviços na área de propaganda e publicidade, por meio de processo de dispensa de licitação fundamentada no art. 24. inciso IV, da Lei n° 8.666/1993 (situação emergencial). Para a unidade técnica, na espécie, o uso da dispensa de licitação teria se revelado indevido, pois "a caracterização da suposta situação emergencial não restou fundamentada em fatos novos e imprevisíveis, mas em situação decorrente de omissão do agente público, que não providenciou a licitação em tempo hábil". Na instrução do processo, informou-se que serviços não relacionados a essas campanhas também teriam sido contratados por meio de dispensa de licitação, amparada na emergência. Propôs-se, então, que os responsáveis pela contratação emergencial, supostamente irregular, fossem apenados com multa. O relator, todavia, dissentiu do encaminhamento. Segundo ele, "há que se separar a ausência de



planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas”. Nesse quadro, a contratação emergencial ocorreria “em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação”. Assim, “na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização”. A partir da verificação desses efeitos, caberia à Administração sopesar a imperatividade da contratação emergencial e avaliar a pertinência da aplicação da excepcionalidade permitida pelo art. 24. IV. da Lei de Licitações. No caso concreto, o relator entendeu que “a contratação emergencial se caracterizou, sobretudo, pela necessidade de não interrupção dos serviços de publicidade de utilidade pública”, os quais, para ele, dizem respeito a uma área que “está relacionada com a divulgação de serviços que tenham como objetivo informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar segmento ou toda a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, visando à melhoria em sua qualidade de vida”. Aditou que a principal atividade prevista na área de serviços de publicidade de utilidade pública era a campanha de prevenção de queimadas, destacando que “incêndios em canaviais existentes sob linhas de transmissão da Chesf têm provocado, no período da colheita, interrupção no fornecimento de energia elétrica, principalmente em Pernambuco e Alagoas. A campanha que a Chesf vem fazendo nas últimas décadas, através de emissoras de rádio e televisão, contribui decisivamente para a redução dos desligamentos”. Consignou o relator, ainda, que à época da queima dos canaviais no nordeste do país, os desligamentos de linhas de transmissão, em decorrência de tais queimadas, apresentaria acentuado crescimento, caracterizando situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, fato que autorizaria a utilização da contratação direta prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. Em face do exposto, o Plenário manifestou sua anuência, acompanhando o relator no entendimento de que a representação não mereceria ser provida. Acórdão n.º 1138/2011-Plenário, TC- 006.399/2008-2, rei. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011.

O julgamento acima colacionado se deu por ocasião de apreciação do TCU sobre Representação em desfavor da CHESF - Companhia Hidroelétrica do São Francisco. Tal ente contratou de forma emergencial empresa de publicidade e propaganda, bem como emissoras de televisão e rádio para veicular anúncios e informes visando instruir os cidadãos a não acenderem fogueiras ou atear fogo próximo da fiação elétrica. Tal ação reduziu substancialmente as ocorrências de desligamento das linhas de transmissão causadas por incêndios. Por todo o exposto, o Plenário do Tribunal de Contas da União, de forma unânime, julgou improcedente tal representação. Dessa forma consignou o Ministro Ubiratan Aguiar em seu voto:

“7. Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não. Ao comentar referido dispositivo legal, leciona o saudoso Administrativista Hely Lopes



Meirelles (in Licitação e Contrato Administrativo, 10a edição, Editora Revista dos Tribunais, 1991): A emergência que dispensa licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Situação de emergência é, pois, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas. A emergência há que ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado.”

Ora, a semelhança com o caso em tela é latente, assim, o Sr. ANDRÉ RICARDO MOREIRA BONATES, Secretário Executivo e Ordenador de Despesas da Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos do município, frente ao risco de colapso na coleta de lixo, pretende contratar a empresa para não permitir solução de continuidade nos serviços de limpeza pública.

## **A DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA E OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE**

Doravante, trataremos acerca do instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da 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 Município.

Percebe-se, pois, que o interesse público sempre deve estar presente nas dispensas de licitações, o que não significa sobrepor esse ao princípio da isonomia.

Ao se dispensar uma licitação, os eventuais concorrentes deverão gozar de tratamento isonômico pela Administração Pública, afastando, desta forma, o personalismo. O que se vê na realidade, porém, é bem diferente da teoria.

Aludido instituto tem provocado grandes polêmicas no âmbito da Administração Pública quando é invocado pelos órgãos licitadores, submetidos aos ditames da Lei nº 8.666/93. Aliás, não só tem causado controvérsias e escândalos revelados pela mídia, bem como inquéritos, sindicâncias, demissões de funcionários públicos de alto e baixo escalão que, por ignorância ou má fé, pretendem usar e abusar do instituto logo que a “necessidade” se faz presente.

A lei é clara e não permite equívocos, apontando as hipóteses taxativas em que a dispensa pode e deve ser exercitada, não permitindo interpretações ampliadas para se eximirem da obrigatoriedade de licitar. Assim, o art. 24 elenca os casos em que a licitação é dispensável. Entretanto, nunca é ocioso dizer que, com certa frequência, o inciso IV do art. 24 é invocado indevida e propositadamente, servindo-se o intérprete de má fé dos vocábulos emergência e urgência, naquele inciso insertos, para encobrir um mau planejamento da Administração.

## **TRAÇOS GERAIS DA DISPENSA POR EMERGENCIA**

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.

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.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites.

A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo cada vez mais a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido.

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).

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).*

Superada essa distinção, nos ocuparemos doravante somente com os aspectos relacionados à “emergência”, objeto do caso concreto.

Como se vê, para que a hipótese de emergência possibilite a dispensa de licitação, não basta que o gestor público entenda dessa forma. Necessário se faz a comprovação da situação emergencial, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto.

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 administração (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).

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra “emergência” e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo “emergência” diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma “situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente”. (FERREIRA, 1989, p. 634).

Em outras palavras, 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).



Examinando de forma perfunctória essas conceituações, poderíamos concluir que o simples argumento da urgência sempre poderia ser alegado e a regra de dispensa sempre utilizada, mas não se pode olvidar que este instituto é a exceção e não a regra. Assim, este dispositivo deve ser interpretado como os casos onde o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção da medida indispensável para evitar danos irreparáveis. Essa atividade acautelatória é de interesse público. Portanto, é o interesse social, e não o da Administração, que é determinante para a não realização de licitação.

Impende destacar, neste ponto, a distinção entre dois institutos bem próximos, quais sejam urgência e emergência. Conforme nos ensina o prof. Caldas Furtado, [...] *não se pode confundir urgência com emergência; esta última combina urgência com imprevisibilidade. Qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam tomadas no tempo certo.* (FURTADO, 2009:147).

Ou seja, 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.

## **PRESSUPOSTOS PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL**

Em face do exposto, vale dizer, portanto, para que a contratação direta fundamentada nos casos de emergência seja realizada de forma lícita, necessário se faz a presença dos seguintes requisitos: a urgência concreta e efetiva necessidade de atendimento; a plena demonstração da potencialidade do dano; a eficácia da contratação para elidir tal risco, bem como a imprevisibilidade do evento. Daí, estaremos diante de um caso emergencial, como se observa no entendimento do TCU a respeito do assunto:

[...] para a regularidade da contratação por emergência é necessário que o fato não decorra da falta de planejamento, deve existir urgência concreta e efetiva de atendimento, exista risco concreto e provável e a contratação seja o meio adequado de afastar o risco. [TCU. Processo nº 014.243/93-8. Decisão nº 374/1994 - Plenário]. (FERNANDES, 2005:417).

Não se trata, pois, de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência nas providências a serem tomadas para minorar ou evitar as consequências lesivas à sociedade. (JUSTEN FILHO, 2002).

Necessário se faz, então, 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, é necessário entender que a urgência deve se encontrar na execução do objeto e não só no ajuste contratual:

Existe, com frequência, confusão entre urgência de contratar e urgência de executar o contrato. Vale dizer: não basta ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual.

Muitas vezes, a Administração contrata rapidamente e o objeto contratual é executado com lentidão [...]. (AMARAL, 2001:4-5, grifo do autor).

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.

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 nexos 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).

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.

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.



O que o legislador pátrio pretendia era a dispensa de licitação em razão de situação emergencial provocada de forma imprevisível, e não da inércia administrativa, o que ocorre no caso em tela.

Portanto, a contratação direta nos casos de emergência deve ser utilizada pela Administração quando restarem presentes todos os pressupostos constantes do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, sendo ainda necessário o cumprimento de formalidades estabelecidas no parágrafo único do art. 26 do mesmo diploma legal, como condição para a eficácia do processo administrativo correspondente:

Art. 26 (...)

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 (BRASIL, 1993).

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).

Quanto à justificativa do preço, necessário se faz que o órgão licitante junte aos autos do processo as propostas comerciais das empresas proponentes, bem como a consulta aos preços de mercado, através de órgão oficial do município (setor de compras/cotação), para efeito de comparação de preços, pois a necessidade da sociedade ou da Administração não pode justificar preços exorbitantes ou abusivos, sob pena de ver frustrada a moralidade na seleção das propostas.

Nessa esteira, o TCU já decidiu que é necessário rigor na análise dos valores dos contratos emergenciais, para que se evite o superfaturamento, pois sempre



haverá os que se aproveitam da premência da situação para cobrar preços abusivos:

[...] é irregular compra com valor superfaturado por emergência. [TCU. Processo nº 550.790/91-8. Decisão nº 060/1997 – 2ª Câmara]. (FERNANDES, 2005: 418).

Por fim, em se tratando de serviços ou obras emergenciais, também deve ser acostado aos autos o Termo de Referência, devidamente aprovado pela autoridade competente. Assim entende o TCU:

[...] ausência de projeto básico e outros motivos irregulares, ensejou multa de R\$ 10.000,00 (fev/2003). [TCU. Processo nº 016.224/2001-2. Acórdão nº 100/2003 – Plenário]. (FERNANDES, 2005: 427)

## **RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO**

A escolha recaiu sobre a empresa ECO NORDESTE SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, CNPJ: 09.602.664/0001-03, com endereço na Avenida Washington Soares, nº. 2155, LJ 68 – bairro Edson Queiroz, CEP 60811-341, Fortaleza – CE por ter sido, na Coleta Prévia de Preço realizada a que melhor preço ofereceu para a administração, além de comprovar habilitação compatível com o objeto da licitação, bem como ser devidamente cadastrada para esta especialidade, conforme comprova a documentação em anexo, e em razão dos motivos aduzidos, conforme abaixo:

- 01 - As necessidades do Município são de interesses público e social, que devem prevalecer sobre qualquer espécie de burocracia, por isso, não tem condições de aguardar os prazos exigidos na Lei para abertura de processo licitatório;
- 02 - Inexistência de outras empresas com capacidade e nas características apropriadas para o serviço em tela.

## **JUSTIFICATIVA DO PREÇO**

Procedeu-se com a consulta de 03 (três) empresas em condições de atender a tais serviços, levando-se em consideração a média dos quantitativos faturados no ano de 2021 para o contrato Administrativo da Concorrência Pública nº 18.09.01/CP, até então vigente, e, conciliando a questão da oferta do melhor preço, da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e previdenciária, a escolha recaiu sobre a empresa ECO NORDESTE SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, CNPJ: 09.602.664/0001-03, que ofertou o menor valor mensal de R\$ 799.050,00 (setecentos e noventa e nove mil e cinquenta reais), totalizando um valor global, para o período de 06 (seis) meses, de R\$ 4.794.300,00 (quatro milhões, setecentos e noventa e quatro mil e trezentos reais).

As coletas solicitadas pelo município de Itapipoca/CE não encontrou outra empresa no ramo de limpeza urbana que oferecesse menor valor, o que justificou



a escolha da empresa ECO NORDESTE SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, CNPJ: 09.602.664/0001-03, que inclusive mantém cadastro no município para a realização dos serviços, bem como as demais empresas.

### **DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO**

A fatura relativa aos serviços mensalmente prestados deverá ser apresentada à Secretaria de Infraestrutura, até o 10º (décimo) dia útil do mês subsequente à realização dos serviços, para fins de conferência e atestação da execução dos serviços.

A fatura constará dos serviços efetivamente prestados no período de cada mês civil, de acordo com o quantitativo efetivamente realizado no mês, cujo valor será apurado através de medição;

Caso a medição seja aprovada pela Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos, o pagamento será efetuado até o 10º (décimo) dia após o protocolo da fatura pelo(a) CONTRATADO(A), junto ao setor competente da Prefeitura Municipal de Itapipoca.

### **DO REAJUSTAMENTO DE PREÇO**

Os preços são firmes e irrevogáveis pelo período de 06 (seis) meses, a contar da data da apresentação da proposta. Caso o prazo exceda a 06 (seis) meses, os preços contratuais poderão ser reajustados, tomando-se por base a data da apresentação da proposta, pela variação dos índices constantes da revista "CONJUNTURA ECONOMICA", editada pela Fundação Getúlio Vargas.

### **DA FONTE DE RECURSOS**

As despesas decorrentes da contratação correrão por conta da dotação orçamentária nº. 2301.15.452.1001.2.102, elemento de despesa nº. 33.90.39.00. Fonte de Recurso 1001000000.

### **DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS**

A CONTRATADA fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões no quantitativo do objeto contratado, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do Contrato, conforme o disposto no § 1º, art. 65, da Lei no 8.666/93 e suas alterações posteriores.

### **DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE**

A Contratante se obriga a proporcionar à Contratada todas as condições necessárias ao pleno cumprimento das obrigações decorrentes do Termo Contratual, consoante estabelece a Lei no 8.666/93 e suas alterações posteriores;



Fiscalizar e acompanhar a execução do objeto contratual, na pessoa do Secretário de Infraestrutura ou por ele indicado;

Comunicar à Contratada toda e qualquer ocorrência relacionada com a execução do objeto contratual, diligenciando nos casos que exigem providências corretivas;

Providenciar os pagamentos à Contratada à vista das Notas Fiscais /Faturas devidamente atestadas pelo Setor Competente.

O Responsável por fiscalizar e acompanhar o contrato será o(a) Sr(a). Noé Praciano Sampaio Neto, inscrito(a) no CPF sob o nº 049.074.033-21, assessor técnico especializado da Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos.

#### **DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA**

Executar o objeto do Contrato de conformidade com as condições e prazos estabelecidos nesta CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, na base do Termo Contratual;

Manter durante toda a execução do objeto contratual, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na Lei de Licitações;

Utilizar profissionais devidamente habilitados;

Substituir os profissionais nos casos de impedimentos fortuitos, de maneira que não se prejudiquem o bom andamento e a boa prestação dos serviços;

Facilitar a ação da fiscalização na inspeção dos serviços, prestando, prontamente, os esclarecimentos que forem solicitados pela CONTRATANTE;

Responder perante a Prefeitura Municipal de Itapipoca, mesmo no caso de ausência ou omissão da fiscalização, indenizando-a devidamente por quaisquer atos ou fatos lesivos aos seus interesses, que possam interferir na execução do contrato, quer sejam eles praticados por empregados, prepostos ou mandatários seus. A responsabilidade se estenderá a danos causados a terceiros, devendo a CONTRATADA adotar medidas preventivas contra esses danos, com fiel observância das normas emanadas das autoridades competentes e das disposições legais vigentes;

Responder, perante as leis vigentes, pelo sigilo dos documentos manuseados, sendo que a CONTRATADA não deverá, mesmo após o término do contrato, sem consentimento prévio, por escrito, da CONTRATANTE, fazer uso de quaisquer documentos ou informações especificadas no parágrafo anterior, a não ser para fins de execução do contrato;



Providenciar a imediata correção das deficiências e/ ou irregularidades apontadas pela CONTRATANTE;

Pagar seus empregados no prazo previsto em lei, sendo, também, de sua responsabilidade o pagamento de todos os tributos que, direta ou indiretamente, incidam sobre a prestação dos serviços contratados inclusive as contribuições previdenciárias fiscais e para fiscais, FGTS, PIS, emolumentos, seguros de acidentes de trabalho, etc, ficando excluída qualquer solidariedade da Prefeitura Municipal de Itapipoca por eventuais autuações administrativas e/ou judiciais uma vez que a inadimplência da CONTRATADA, com referência às suas obrigações, não se transfere a Prefeitura Municipal de Itapipoca;

Disponibilizar, a qualquer tempo, toda documentação referente ao pagamento dos tributos, seguros, encargos sociais, trabalhistas e previdenciários relacionados com o objeto do CONTRATO;

Responder, pecuniariamente, por todos os danos e/ou prejuízos que forem causados à União, Estado, Município ou terceiros, decorrentes da prestação dos serviços;

Respeitar as normas de segurança e medicina do trabalho, previstas na Consolidação das Leis do Trabalho e legislação pertinente;

Responsabilizar-se pela adoção das medidas necessárias à proteção ambiental e às precauções para evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente e a terceiros, observando o disposto na legislação federal, estadual e municipal em vigor, inclusive a Lei nº 9.605, publicada no D.O.U. de 13/02/98;

Responsabilizar-se perante os órgãos e representantes do Poder Público e terceiros por eventuais danos ao meio ambiente causados por ação ou omissão sua, de seus empregados, prepostos ou contratados;

contratada deverá apresentar, documentalmente, a indicação das instalações de apoio técnico e operacional para seus equipamentos e escritórios, conforme exigências legais, a ser implantada na área urbana deste município, adequadas e disponíveis para a execução do contrato.

As instalações a serem utilizadas deverão atender, plenamente, a todas as especificações e exigências determinadas na Legislação Pertinente e serem compatíveis com a quantidade de equipamentos e pessoal dimensionados.

## **DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Pela inexecução total ou parcial das obrigações assumidas, garantidas a prévia defesa, a Administração poderá aplicar à CONTRATADA, as seguintes sanções:



- a) Advertência.
- b) Multas de:
  - b.1) 10% (dez por cento) sobre o valor contratado, em caso de recusa da licitante VENCEDORA em assinar o contrato dentro do prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data da notificação feita pela CONTRATANTE
  - b.2) 0,3% (três décimos por cento) sobre o valor da parcela não cumprida do Contrato, por dia de atraso na entrega do objeto contratual, até o limite de 30 (trinta) dias;
  - b.3) 2% (dois por cento) cumulativos sobre o valor da parcela não cumprida do Contrato e rescisão do pacto, a critério Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos de Itapipoca-CE, em caso de atraso superior a 30 (trinta) dias na entrega dos produtos.
  - b.4) O valor da multa referida nesta cláusulas será descontado "ex-offício" da CONTRATADA, mediante subtração a ser efetuada em qualquer fatura de crédito em seu favor que mantenha junto à Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos de Itapipoca-CE, independente de notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial;
- c) Suspensão temporária do direito de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração, pelo prazo de até 02 (dois) anos;
- d) Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto pendurarem os motivos determinantes da punição ou até que a CONTRATANTE promova sua reabilitação.

## DAS RESCISÕES CONTRATUAIS

A rescisão contratual poderá ser:

Determinada por ato unilateral e escrito da CONTRATANTE, nos casos enumerados nos incisos I a XII do art. 78 da Lei Federal nº. 8.666/93;

Amigável, por acordo entre as partes, mediante autorização escrita e fundamentada da autoridade competente, reduzida a termo no processo de dispensa de licitação, desde que haja conveniência da Administração;

Em caso de rescisão prevista nos incisos XII e XVII do art. 78 da Lei nº. 8.666/93, sem que haja culpa do CONTRATADO, será esta ressarcida dos prejuízos regulamentares comprovados, quando os houver sofrido;

A rescisão contratual de que trata o inciso I do art. 78 acarreta as consequências previstas no art. 80, incisos I a IV, ambos da Lei nº. 8.666/93.

## DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Os recursos cabíveis serão processados de acordo com o que estabelece o art. 109 da Lei nº. 8666/93 e suas alterações.



PREFEITURA DE  
**Itapipoca**  
Pra frente, pra gente



Os recursos deverão ser interpostos mediante petição devidamente arazoada e subscrita pelo representante legal da recorrente, dirigida à Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Itapipoca.

Os recursos serão protocolados na Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos de Itapipoca-CE, e encaminhados à Comissão de Licitação.

Itapipoca/CE, 26 de agosto de 2021.

**ANDRÉ RICARDO MOREIRA BONATES**

Ordenador de Despesas da Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos