

PARECER JURÍDICO Nº 153/2021 – PROJU/SEMOB

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 9521/2021

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 05/2021

REQUERENTE: CPL/SEMOB

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONFECCÃO DE TALONÁRIO DE AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO (AIT), A FIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DA COORDENADORIA DE OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO-COFT E DA COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO E VISTORIA-CFVI DA SEMOB. LEI nº 8.666/93.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONFECCÃO DE TALONÁRIO DE AUTO DE INFRAÇÃO. POSSIBILIDADE LEGAL. PREVISÃO DO ART. 24, IV, DA LEI Nº 8.666/1993.

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, em atenção ao disposto no parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93, que dispõe sobre o exame prévio e conclusivo dos atos relativos à realização de licitação e exame dos textos de editais, contratos ou instrumento congêneres.

No caso em tela, os autos tratam de processo administrativo instaurado com o objetivo de verificar a legitimidade da despesa referente à contratação de empresa para confecção de talonário de auto de infração de trânsito (AIT), a fim de atender as necessidades da Coordenadoria De Operações De Fiscalização De Trânsito-COFT e da Coordenadoria De Fiscalização E Vistoria-CFVI da Semob.

Em razão da então declarada emergência em dispor do material de serviço para a realização de atividade-fim do Órgão, mostrou-se interesse na contratação através de Dispensa de Licitação Emergencial para o serviço de para confecção de talonário de auto de infração de trânsito (AIT) a curto prazo. Por isto, foi encaminhada solicitação à Procuradoria Jurídica que requer análise acerca da legalidade da contratação por Dispensa de Licitação Emergencial e do texto da minuta do novo Contrato.

O Procedimento Administrativo está instruído na seguinte forma:

- 1 – Memorando 035/2021 – DTR/SEMOB;
- 2 – Justificativa Técnica – DTR/SEMOB;
- 3 – Termo de Referência;
- 4 – Despacho nº 72/2021-CP/SEMOB;
- 5 – Cotação de preços das empresas;
- 6 – Mapa Comparativo de Preços Propostos;
- 7 – Nota de Liberação Orçamentária;
- 8 – Despacho nº 083/2021 – CPL/SEMOB;
- 9 – Aprovação do Termo de Referência e da Justificativa Técnica;
- 10 – Justificativa do Preço;
- 11 – Razão da Escolha do Fornecedor;
- 12 – Certidões da Empresa S.R. DE O. LOBATO EIRELI;
- 13 – Minuta do Contrato de Prestação de Serviços;
- 26 – Despacho nº 87/2021 - CPL/SEMOB.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO: DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Deve-se salientar que, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ressalta-se ainda que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, não se analisando nesse parecer os atos pretéritos, pressupondo-se que foram analisados tempestivamente pelos setores competentes.

Indiscutivelmente, a Administração Pública somente pode agir com base na lei. O próprio exercício do *poder discricionário* depende da existência de lei autorizadora. Não há atuação administrativa fora do Direito¹. No âmbito contratual este princípio ganha um reforço, pois os recursos públicos não podem ser utilizados de forma pessoal – para buscar interesses particulares em detrimento do interesse público.

¹ CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 82.
AV. SENADOR LEMOS, 3153 | SHOPPING IT CENTER – 2º PISO | BAIRRO: SACRAMENTA
CEP: 66120-000 | BELÉM – PA | TELEFONE: (91) 98425 – 1384
E-MAIL: gabs.semob@cinbesa.com.br

Salienta-se que as compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei. O fundamento principal que reza por esta iniciativa é o artigo. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, no qual determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, e ainda procurar conseguir a proposta maior vantajosidade às contratações.

A matéria é regulada pela Lei Federal nº 8.666/93, que rege os contratos e as licitações da Administração Pública, onde foi estabelecida, no seu artigo 2º, a necessidade do processo licitatório para firmar contratos com terceiros. 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 essencial de validade dos contratos, qual seja, a necessidade de licitar.

Entretanto, tal obrigatoriedade não é absoluta, há situações que excepcionam a regra geral, seja porque há inviabilidade de competição, seja porque a lei autoriza expressamente que se deixe de licitar, se convier ao interesse do serviço, havendo ainda hipóteses em que à administração é defeso licitar, por vedação expressa. A própria lei de licitações, em alguns casos, concede ao administrador a faculdade de se licitar ou não. Prevê, ainda, casos em que o próprio legislador dispensa ou reconhece a inexigibilidade de licitação.

Essas situações são todas excepcionalidades e estão previstas nos artigos 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, e deverão observar, obrigatoriamente, o disposto no artigo 26 da mesma norma.

Cumpre ressaltar que a contratação direta não possibilita à Administração Pública o uso de critérios arbitrários e sem fundamentação legal. Assim, mesmo nos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, devem ser cumpridos os requisitos adotados pelo processo licitatório padrão, tais como a instauração de processo administrativo – que possibilita o controle interno, judicial e social – e a aplicação dos princípios da moralidade e da supremacia do interesse público.

No caso em exame, interessa principalmente os casos de dispensa de licitação previstos no artigo 24, da Lei de Licitações, mais precisamente em seu inciso IV, que passamos a analisar:

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;

Observa-se que a lei enumerou expressamente as hipóteses de dispensa de licitação, limitando inclusive sua aplicação a limites pecuniários, desde que estejam previstos em lei. Devemos ressaltar que, nesses 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.

Os doutrinadores justificam essas hipóteses de dispensa de licitação pelo fato do custo de um procedimento licitatório ser superior ao benefício que dele poderia ser extraído ou devido a urgência na contratação. A respeito do assunto, vejamos a opinião do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“O reduzido valor do objeto a ser contratado colocaria em conflito o princípio da licitação e o da economicidade, ensejando um gasto superior à

vantagem direta aferível pela Administração, decidindo o legislador, à vista do interesse público, pela prevalência do segundo”.

Vale dizer, instaurar a licitação em caso de dispensa significaria deixar de obter uma boa proposta ou obter uma proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é porquê, diante das circunstâncias, a Lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstâncias peculiares.

No caso em tela, o objeto apreciado é essencial indispensável para a continuidade dos serviços da Autarquia, vez que se trata da atividade fim desta, pois está relacionada com o exercício do Poder de Polícia no Trânsito, com efeito na segurança dos cidadãos e no arbitramento de penalidades previstas na legislação por infrações de trânsito no Município de Belém, atividade que está suspensa pela ausência do objeto deste contrato, em razão do período delicado de pandemia que estamos atravessando.

Na Justificativa Técnica, o Diretor de Transito afirmou a importância da aquisição dizendo:

A SEMOB desde o ano de 2020 não manteve o controle nem a atenção quanto a quantidade de talonários para que os agentes de trânsito não ficassem sem essa ferramenta primordial para o efetivo poder de fiscalização quando a orientação e campanhas educativas não surtissem o efeito esperado. Acontece que em decorrência do fim dos talonários as operações de fiscalização da SEMOB encontram-se paralisadas em decorrência de tamanho descaso com a SEGURANÇA VIÁRIA MUNICIPAL. Sabe-se que no momento atual esta superintendência desenvolve ações planejadas de campanhas educativas, mas que em determinados momentos e ações não resta outra alternativa ao agente de trânsito outro remédio senão atuar o infrator.

Por isto, conforme justificativa técnica, há uma clara emergência na contratação de empresa para serviço de confecção de talonário de auto de infração de trânsito (AIT), a curto prazo, para atender à demanda da Autarquia, visto que a impossibilita a maior eficácia da atividade do órgão municipal, prejudicando a fiscalização e segurança do trânsito do Município de Belém.

Deste modo, fica nítida a urgência no atendimento à contratação de empresa, vez que a confecção de talonário de auto de infração de trânsito (AIT) é essencial para a

continuidade dos serviços prestados pelos servidores do órgão e para a segurança do trânsito de Belém.

Logo, cumpre destacar a hipótese de dispensa de licitação concernente a emergências ou urgência, em que o contrato administrativo precisa ser realizado imediatamente, pois, se o interesse público aguardasse a realização do certame, seria sacrificado ou prejudicado.

Sob essa perspectiva, para resguardar o interesse público, com fulcro no princípio da continuidade do serviço público ou das atividades administrativas, o legislador autoriza a dispensa, atenuando justificadamente a proteção ao princípio da isonomia.

Para os fins de dispensa, **o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação**, sob pena de graves danos ao funcionamento do órgão e à saúde dos servidores, o que prejudicaria o funcionamento da Autarquia, gerando danos ao interesse público.

Sobre os requisitos exigidos para contratação com dispensa de licitação ao amparo do referido artigo 24, IV, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades, entre elas citamos abaixo:

Ementa: Consulta formulada pelo Ministério dos Transportes sobre a caracterização genérica dos casos de emergência ou de **calamidade pública para que se proceda a dispensa de licitação. Conhecimento. Data: DOU 21/06/1994 Número da Ata: 22/1994 Entidade: Órgão: Ministério dos Transportes. Processo 009.248/1994-3. Ministro Relator: CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA.**

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1 conhecer do expediente formulado pelo ilustre Ministro de Estado dos Transportes para informar a Sua Excelência que, de acordo com as normas que disciplinam a matéria, o Tribunal não responde a consultas consubstanciadas em caso concreto; 2 responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese: a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso 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 a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar 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; b) que, tratando-se de caso efetivamente enquadrável no art. 24, da Lei nº 8.666/93”;

Nesse sentido, cumpre transcrever também o pensamento do Professor Marçal Justen Filho, a saber:

"A contratação deve prestar-se a evitar a concretização do dano. Isso exige que a Administração demonstre não apenas a necessidade da contratação, mas também sua utilidade. Ou seja, deverá indicar as medidas concretas através das quais a contratação evitará a concretização do dano”.

Com efeito, a justificativa apresentada e a própria natureza da contratação em relação à demanda existente, onde o Órgão se encontra convivendo com a diuturna impossibilidade de realizar autuações manuais pelos seus agentes de trânsito devido à falta dos talonários, traduzem, sem dúvida, a natureza emergencial da situação, pois a espera do término de um pleito licitatório pode causar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao erário e o interesse público.

Nada obstante, isso não afasta a necessidade de se apurar a responsabilidade funcional de quem, agindo ou se omitindo de agir, deu causa a esse estado de coisas que, inevitavelmente, gerou a necessidade de uma contratação emergencial.

Ademais, deve ser observado que a presente contratação não afasta a necessidade de ser instaurado procedimento licitatório para a aquisição da demanda remanescente de talonários, sobretudo em sendo considerada a informação prestada pelo Diretor de Trânsito na Justificativa Técnica dos autos, onde declara que está sendo objeto desta compra um quantitativo de talonários (1.000) suficiente para atender às necessidades emergenciais do órgão. Tudo para que no futuro se evite uma nova contratação emergencial, que deve ser excepcional.

No mais, verifica-se que há o atendimento da disposição insculpida no artigo 24, IV, da Lei nº. 8666/93, quando da apresentação de mapa comparativo, porém não há a informações concretas de que os valores oferecidos estão compatíveis com os praticados no mercado, através, p. ex., da cotação dos valores pelos meios disponíveis, ou, em sendo

constatada a impossibilidade de cotar, de uma pertinente justificativa, baseada em dados concretos e circunstanciados sobre essa eventual inviabilidade de realizar a cotação em vista da natureza e especificidades do produto a ser adquirido.

Portanto, havendo a confirmação que o valor está compatível, ou garantias sobre a impossibilidade da cotação, não há óbice a celebração do contrato.

III – DA ESCOLHA DO FORNECEDOR E DA MINUTA DO CONTRATO

Em análise aos presentes autos, observamos que foram solicitadas pesquisas de preços, sendo juntada a proposta comercial da GRÁFICA SANTA MARTA LTDA, AQUARELA – S. R. DE O. LOBATO EIRELE, GRÁFICA E EDITORA SANTA CRUZ EIRELI-ME.

O critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas, conforme artigo 26, parágrafo único, inciso III da Lei nº 8.666/93. Senão, vejamos:

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:

III - justificativa do preço.

Segundo mapa comparativo, a empresa AQUARELA – S. R. DE O. LOBATO EIRELE possui o melhor custo benefício quanto aos parâmetros para confecção de talonário de auto de infração de trânsito (AIT) para atender a Autarquia.

A minuta posta nos autos trata-se de contrato de prestação de serviços, através de Dispensa de Licitação nº 05/2021, com vigência de até 180 (cento e oitenta) dias em decorrência do caráter emergencial da demanda.

Em análise à minuta acostada nos autos, verifica-se que a mesma contém cláusulas relativas à qualificação das partes, objeto e forma de execução dos serviços, da

remuneração do contratado pelos serviços prestados em caráter emergencial, forma de pagamento, prazo de reajuste, dotação orçamentária, do prazo de vigência, da rescisão do contrato, da publicação e fiscalização do contrato, do local de execução do serviço e do foro de Belém-Pa.

Considerando que nos autos há certidões de regularidade fiscal vencidas, a Procuradoria opina pela possibilidade de contratação da empresa, desde que esta apresente as certidões negativas atualizadas.

Diante do exposto, a Procuradoria considera que a minuta analisada reúne os elementos essenciais exigidos pela Lei nº 8.666/93, cabíveis à espécie, bem como apresenta a melhor vantajosidade quanto as propostas analisadas, não havendo óbice a sua celebração, desde que sejam sanados os vícios apontados.

IV - CONCLUSÃO

Com base nos fundamentos expostos, opina-se pela **possibilidade** da Contratação da empresa para confecção de talonário de auto de infração de trânsito (AIT) para atender as necessidades desta Autarquia, através de dispensa em caráter emergencial, com fundamento legal no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, desde que as certidões sejam atualizadas (apresentadas certidões válidas) e o mapa comparativo esteja de acordo com os preços de mercado praticados, ou haja justificativa concreta e circunstanciada sobre a impossibilidade de ser realizada a cotação de preços, dadas a natureza e especificidades do produto.

Além disso, deve ser observada a necessidade de se instaurar de imediato procedimento licitatório versando sobre a compra da demanda remanescente de talonários, para que se evite nova contratação emergencial após o término do quantitativo ora sob aquisição.

No mais, reitera a necessidade de instauração de procedimento correcional no âmbito disciplinar (no caso, sindicância administrativa de caráter apuratório) destinado a perscrutar sobre a responsabilidade de quem, mediante ação ou omissão enquadráveis nos tipos infracionais da Lei nº 7.502/1990, deu causa à dispensa de licitação em caráter emergencial.

Ressalvo, todavia, o caráter meramente opinativo do presente parecer, e principalmente verificado o respeito à competência do Procurador-Chefe, em acatá-lo e encaminhá-lo à Diretora-Superintendente da SEMOB, para conhecimento e apreciação, podendo ainda, a autoridade superior entender de forma diversa para atender melhor o interesse público e às necessidades desta Administração Pública.

É o parecer.

Belém, 24 de junho de 2021.

IGOR OLIVEIRA CARDOSO

Assessor Jurídico – PROJU/SEMOB

OAB/PA nº 26.300

APROVADO

HIGOR TONON MAI.

Procurador Chefe da SEMOB, em exercício.