

PROCESSO Nº 178/9490-2018

PARECER Nº 238/ 2018 – ASJUR.

INTERESSADA: DANIELLY GOMES LEITE

ASSUNTO: SOLICITA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR FLUVIAL E TERRESTRE

PARECER

O presente procedimento administrativo foi requerido pela Coordenadora do Transporte Escolar da Fundação através de Memorando de nº 27/2018 e versa sobre **Processo Licitatório de nº 01774088/2018 para contratação de Transporte Escolar Fluvial e Terrestre** que ocorreu entre os **dias 02 a 19 de julho de 2018 (SEGEP)**, tendo como resultado final a habilitação de **apenas 08 (oito) rotas (itens: 01, 02, 03, 04, 05, 06, 09 e 11) e 03 (três) inabilitados**. Portanto, em razão do resultado final do processo, contactou-se a **flagrante necessidade de realização de um novo procedimento**, que ainda não tem data para ser deflagrado, sendo assim é **necessária à contratação emergencial a partir de 01/09/2018 para suprir a necessidade da Funbosque e não prejudicar os alunos e professores**.

Verificamos que de **fls. 11 a 15** encontra-se o primeiro **PARECER JURÍDICO de nº 220/2018** que opinou pela **VIABILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA PARA AS ROTAS QUE FORAM INABILITADAS NO PROCESSO LICITATÓRIO DE Nº 01774088/2018**, visto seu caráter emergencial. Após, foi juntado aos autos documentação para análise e emissão de Parecer Jurídico quanto à regularidade do processo, tendo essa Assessoria Jurídica se manifestado **sob o parecer de nº 234/2018 às fls. 246 a 250, pelo ajuste do referido processo quanto à questão documental, para que assim o feito pudesse prosseguir sem nenhum vício**.

De **fls. 252 a 256** temos resposta ao Parecer Jurídico de nº 234/2018, manifestação assinada pela Coordenadora de Transporte Escolar da Fundação, quanto aos ajustes solicitados pelo Jurídico.

Por derradeiro, vislumbra-se que a referida aquisição **justifica-se pelo fato de buscar promover o melhor atendimento aos alunos ribeirinhos da nossa região, fazendo-se necessário disponibilizar o transporte fluvial e terrestre (nas ilhas)**,

assim sendo, devem-se locar barcos e ônibus que estarão a disposição da FUNBOSQUE, fazendo assim, o transporte dos alunos ribeirinhos, bem como, dos professores, técnicos e outros servidores da Fundação. Ressalte-se ainda, que tal contratação deve ser imediata, a contar de **01/09/2018**. Assim, verifica-se que a não contratação emergencial prevista em legislação, **gerará danos irreversíveis aos alunos e servidores das unidades das ilhas**, vez que os referidos necessitam diariamente fazer uso do transporte fluvial e terrestre para se deslocarem até escolas, bem como os insumos para o preparo da merenda escolar, e outros bens de consumo, são descolados através destes meios de transporte. Logo, sem a contratação do serviço, **as aulas não poderão ser ministradas, o que ocasionará grave dano educacional ao ano letivo de crianças e adolescentes matriculadas nestes polos da Funbosque.**

O **TERMO DE REFERÊNCIA** constante de **fls. 42 a 55** está em plena conformidade com os ditames que preconizam nosso hodierno ordenamento jurídico, onde este trás a especificação de todos os documentos que devem ser apresentados pelos concorrentes, no entanto, não verificamos nenhuma cláusula impeditiva caso não ocorra à apresentação dos documentos exigidos. Nas **fls.241 a 242** visualizamos o **MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS**, o qual nos trás **03 (três) cotações de preços quanto às rotas 07 e 08, no entanto, verificamos que quanto à rota de nº 10 só existem 02 duas cotações**. Senão vejamos algumas considerações:

É inegável que a pesquisa de preços representa importante instrumento para as contratações administrativas e a correta aplicação dos recursos públicos. Como exemplo, sua utilidade é relevante para a escolha da modalidade licitatória – no regime da lei nº 8.666/93 -; a análise da vantajosidade na prorrogação contratual; e o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços.

Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade.

Os julgados do TCU, a exemplo do recentíssimo acórdão de nº 1.842/2017, aponta que a pesquisa de preços para os casos de dispensa e inexigibilidade deve **consistir de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos**, sendo **“necessária à apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações”**. Justificativa esta que não encontramos juntada ao presente procedimento.

Sendo que a **COOPERATIVA DOS BARQUEIROS DO PARÁ-COOPBARP** apresentou as melhores propostas nas 03 (três) rotas em análise, sendo estas:

- 1- Rota 07: **COOPBARP**: Valor por 06 meses: R\$ 72.241,80
- 2- Rota 08: **COOPBARP**: Valor por 06 meses: R\$ 66.000,00
- 3- Rota 10: **COOPBARP**: Valor por 06 meses: R\$ 185.172,00

Totalizando assim o valor de **R\$ 323.413,80** (trezentos e vinte e três quatrocentos e treze reais e oitenta centavos) com a contratação pelo período de 06 meses. Temos a **DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA fls. 244 e 245** que comprova existir saldo para atender a presente demanda pelo **período de 06 meses, a se iniciar em 01/09/2018.**

Passaremos a análise dos documentos exigidos no **TERMO DE REFERÊNCIA** e que estavam ausentes no Parecer Jurídico de nº 234/2018. Senão vejamos:

A exigência de apresentação de **autorização de tráfego** expedida pela **SEMMA** e **SEMOB** continua **ausente no referido procedimento** sob a legação às fls. 252 de que: “evidencia-se que a SEMMA e SEMOB estão cientes de que o Termo de Referência solicita documento de autorização de tráfego na ilha e os referidos órgãos liberaram as declarações, demonstrando que possibilitam aos participantes trafegarem na ilha, cabem aos respectivos órgãos adequar o texto e especificar melhor os referidos documentos, colocando a placa do veículo e prazo de validade.”. **Tal alegação não merece prosperar, visto que na realização de qualquer procedimento onde se vincula a obrigatoriedade de apresentação de documentação, não se pode simplesmente alegar fatos procrastinatórios para a sua não apresentação. O TERMO DE REFERÊNCIA é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares, e deve conter elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para atender o objeto ora contratado, estando à administração vinculada ao cumprimento de tais exigências.** Assim sendo, essa assessoria pugna pela apresentação do exigido no **TERMO DE REFERÊNCIA**, bem como **responsabilização civil, criminal e administrativa, caso se verifique caráter tendencioso quanto ao alegado.**

Às fls. **73** temos a juntada do **DUT** do veículo **TIPO ÔNIBUS VW/CIFERAL CITMAX U, PLACA JTH 5392**, em consulta ao **DETRAN/PA** verificamos que o veículo em questão é de propriedade da **VIAÇÃO FORTE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA**, tendo o **Sr. TARCILLO GEMAQUE TEIXEIRA** apresenta às fls. **76** um **recibo de compra do referido veículo, recibo este sem reconhecimento de firma do vendedor e**

sem procuração de outorga de poderes da **VIAÇÃO FORTE** para que o vendedor transacione em seu nome. Invalidando o negócio jurídico ora firmado. Ocorre que, após pedido de ajuste foi juntado às fls. 278 a 285 declaração de compra do referido veículo pelo Sr. **TARCILO GEMAQUE TEIXEIRA**, bem como cópia da **Consolidação Contratual** da **VIAÇÃO FORTE**, onde se tem que o Sr. **NELSON LAGE GOMES** é sócio proprietário da empresa podendo para tanto transacionar a venda. Portanto, pugno pela aceitação da declaração ora apresentada para validar que o Sr. **TARCILO GEMAQUE TEIXEIRA** é o real proprietário do veículo TIPO ÔNIBUS VW/CIFERAL CITMAX U, PLACA JTH 5392.

Mais a frente às fls. 77 e 78 temos os documentos juntados pela Cooperada **OCILENE MOREIRA CHAVES** que comprovam que o ônibus **MARCOPOLO/VOLARE, PLACA JUG 5972**, efetivamente é de sua propriedade, visto que o DUT está devidamente assinado e reconhecido em cartório, bem como consta cópia dos documentos do vendedor e comprador.

A **COOPBARP** juntou às fls. 257 a **RELAÇÃO NOMINAL** dos **CONDUTORES e AUXILIARES** para as 03 rotas a serem contratadas, com as especificações quanto a condutor/monitor e motorista/monitor. Às fls. 258, e 263 a 277 verificamos que foram juntadas todas as **DECLARAÇÕES** exigidas no **ITEN 8.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA**.

De fls.81 a 94 temos elencados os seguintes documentos, que a nosso ver correspondem às propostas da **ROTA FLUVIAL** apresentadas pela **COOPBARP**, senão vejamos: **CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS** de **CELITO DE JESUS BARBOSA DA COSTA JUNIOR**; **CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS** de **CELITO DE JESUS BARBOSA DA COSTA JUNIOR**; **TÍTULO DE INSCRIÇÃO DA EMBARCAÇÃO** de **CELITO DE JESUS BARBOSA DA COSTA JUNIOR**; **TERMO DE RESPONSABILIDADE** de **CELITO DE JESUS BARBOSA DA COSTA JUNIOR**; **CADERNETA DE INSCRIÇÃO E REGISTRO CIR** de **CELITO DE JESUS BARBOSA DA COSTA JUNIOR**; **RG** de **CELITO DE JESUS BARBOSA DA COSTA JUNIOR**; **CADERNETA DE INSCRIÇÃO E REGISTRO CIR** de **RICARDO BATISTA BARROS**; **RG** de **RICARDO BATISTA BARROS**; **COMPROVANTE DE RESIDÊNCIA** de **ROSANA DE FATIMA BASTOS ALFAIA**; **ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA** de **CELITO DE JESUS BARBOSA DA COSTA JUNIOR** e **COMPROVANTE DE CNPJ**.

Consta de **fls. 94 a 113** o **ESTATUTO DE FUNDAÇÃO DA COOPBARP**, a **ATA DE CONSTITUIÇÃO** está às fls. 114 a 118, bem como às **fls. 299 e 300** está a **ATA COM A ATUAL DIRETORIA**, no entanto, não vislumbramos nenhuma ata que conste a Sra. Ocilene Moreira Chaves como cooperada, o fato da **COOPBARP** apresentar às **fls. 301** comprovante de pagamento sob a alegação de que é a solicitação do registro da última ata não se sustenta vez que, o comprovante apresentado não trás nenhuma alusão ao que de fato é requerido pela **COOPBARP**. Lembrando que se deve se ter comprovação idônea de que o serviço será efetivamente prestado pelos cooperados. As **CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL** da **COOPBARP** estão às **fls. 136 a 144**, às **fls. 145 e 146** temos os **ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA** em favor da cooperativa supracitada.

Passamos a análise de **fls. 188 a 194** da **PROPOSTA DE PREÇO** de **JEZIEL GEMAQUE TEIXEIRA** para **PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PARA A ROTA TERRESTRE**. Primeiro ponto que merece destaque é o fato de que a proposta comercial apresentada **não está devidamente assinada**. O **DUT** do veículo é de **PROPRIEDADE DO PROPONENTE** e sua **HABILITAÇÃO É COMPATÍVEL COM A CATEGORIA EXIGIDA**. No entanto, a declaração de **fls. 191 NÃO ESTA DEVIDAMENTE ASSINADA** e a de **fls. 192 é inerente ao pregão licitatório de nº70/2018 que ora já ocorreu pela SEGEP, sendo que esta deveria referenciar a contratação em questão**.

Não vislumbramos a **RELAÇÃO NOMINAL** dos **CONDUTORES e AUXILIARES**, nem apresentação dos documentos que os relacione como prestadores do serviço. Ademais, não constam todas as **DECLARAÇÕES** exigidas no **ITEN 8.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA**. Descumprindo o proponente quanto às exigências basilares para a efetivação da referida contratação.

Quanto à análise para a **ROTA FLUVIAL DE Nº 07**, deixo de nenhum dos proponentes, quais sejam, **ANTONIO CARLOS RIBEIRO CAMPOS e JOSE ADRIANO MIRANDA DA COSTA** apresentaram no mínimo a correta elaboração das propostas, bem como estão ausentes todas as declarações exigidas e falta documentação primária para o prosseguimento do feito.

Em relação à **ROTA FLUVIAL DE Nº 08**, temos que o proponente **GILBERTO BARBOZA ALFAIA** não assinou a sua proposta de preço e **não apresentou as declarações e certidões exigidas no TERMO DE REFERÊNCIA**, além do que, foi sanada a questão do vencimento da **CARTEIRA CIR** do **CONDUTOR DA EMBARCAÇÃO**, vez que

este conforme as **fls. 304** será **LUIZ CLEBER PANTOJA ALFAIA** conforme se pode verificar às **fls. 217**. Já o proponente **JOÃO PEDRO ALVES MENDES**, entregou sua proposta sem a devida assinatura, a **CARTEIRA CIR** do **CONDUTOR DA EMBARCAÇÃO** está vencida conforme **fls. 235** e este **não apresentou as declarações e certidões exigidas no TERMO DE REFERÊNCIA**.

Oportunamente, verificamos e já ressaltamos anteriormente necessidade de adequação do **TERMO DE REFERÊNCIA** para que este se direcione a esta **CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL e NÃO AO PREGÃO DE N°70/2018/SEGEP**. Ademais, as **fls. 256** a Coordenação de Transporte sugere que se for inviável a contratação emergencial de ônibus que seja feita a contratação de bondes, no entanto, informa da necessidade urgente de cotação de preços e adequação do Termo de Referência para que em 01/09/2018 haja transporte para os alunos da Fundação.

Antes de passarmos a qualquer outra análise, é importante informar que esta assessoria não tem nenhuma competência ou ingerência quanto a que tipo de contratação deve ou não ser feita por esta Fundação, e que apenas analisa a viabilidade jurídica e remete os processos para as deliberações superiores. Sendo tal parecer opinativo e que em momento algum vincula a administração. Se a Coordenação de Transportes acredita que não será possível à apresentação de todos os documentos que ela mesma solicitou em seu Termo de Referência, deve para tanto solicitar a Presidência que delibere quanto a mudança do transporte a ser contratado. Assim sendo, não nos manifestaremos quanto ao alegado às fls. 256.

DA FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, obriga a Administração Pública a fazer a licitação, para os contratos de obras, serviços, compras e alienações. A Lei de nº 8.666/93, no art. 2º, dispõe sobre a exigência da licitação:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessão, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei.

O que pode se observar no art. 37, inciso XXI da Constituição e no art. 2º da Lei 8.666/93, é que existem **ressalvas com relação à obrigação de licitar**. No que se refere à Constituição, **“ressalva os casos especificados em lei”**, e na Lei de Licitações e Contratos Públicos, **“ressalva as hipóteses previstas nesta Lei”**. O professor

Marçal Justen Filho, traz uma interpretação relevante a Contratação direta, do Art. 37, inciso XXI da Constituição, senão vejamos:

A Constituição acolheu a presunção de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. **Mas a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção, facultando contratação direta (sem licitação) nos casos previstos por lei.**

A Lei 8.666/93 adota os mesmo passos da Constituição Federal. **A Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, em seu art. 22 trata da necessidade do procedimento licitatório, e mais adiante nos **artigos 24 e 25**, dispõem sobre as exceções da licitação, **as modalidades de contratação direta, sendo elas: “dispensa e inexigibilidade de licitação”.**

A chamada “contratação direta” é aquela não precedida de um procedimento licitatório formal, no entanto, **isso não significa ausência de respeito aos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.**

Para haver a contratação direta será previamente necessário um procedimento, para respeitar os princípios e realizar o ato mais vantajoso para a Administração, que conseqüentemente refletirá a melhor opção para o cidadão. O que de fato ocorre no presente caso, já que, a Coordenadora do Transporte Escolar da Fundação provocou a abertura de procedimento.

O tribunal de Contas da União, em razão das modalidades de licitação afirmou:

REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR PARLAMENTAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES PRATICADAS PELA IMPRENSA NACIONAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA. INDÍCIOS DE COMBINAÇÃO DE PREÇOS ENTRE AS EMPRESAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. MULTA. DETERMINAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESAS. REMESSA DE CÓPIA AO MPF. JUNTADA ÀS CONTAS. **O processo Administrativo pelo qual a Administração Pública – sem escolher uma as modalidades de licitação previstas no artigo 22 da Lei 8.666/93 – realiza**

pesquisas de preço no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. (Acórdão nº 100/2003 – Plenário. Min. Rel. Marcos Bemquerer, TCU, 19/02/2003).

Esse procedimento destina-se a dois objetivos principais. Trata-se de comprovar o preenchimento dos requisitos para contratação direta (dispensa ou inexigibilidade). Por outro, busca-se selecionar a melhor proposta possível, com observância (na medida do possível) do princípio da isonomia.

Em decorrência da inabilitação de três itens do mencionado processo licitatório, e a inviabilidade de realização de nova licitação, restou configurado que a medida cabível para a questão seria a contratação direta para a realização das rotas que ficaram descobertas, através da modalidade de dispensa de licitação por casos emergência, prevista no art. 24, V da Lei de nº 8666/93, uma vez que a necessidade do transporte é fato essencial para o descolamento de alunos e funcionários da Funbosque.

Neste cerne, obtempera José dos Santos Carvalho Filho (2007, pág. 222):

A lei previu também, **também, a dispensa nos casos de emergência.** Em ambos os casos as situações devem caracterizar-se **pela urgência no atendimento, de modo que não causam prejuízos ou comprometam a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares.**

O transporte atenderá ao coletivo e não pode aguardar o trâmite usual de um processo de licitação. Caso contrário, os prejuízos enfrentados serão incalculáveis.

Neste sentido, corrobora MALHERIOS:

“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 ou minorar suas consequências lesivas à coletividade.” (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253)”.

Neste sentido, a dispensa de licitação, à luz do inciso IV da referida lei, somente poderá ser compreendida nas circunstâncias em que se caracteriza a situação excepcional. Logo, quando caracterizada a possibilidade de dano iminente à Administração Pública.

Assim, verifica-se que a não contratação emergencial prevista em legislação, **gerará danos irreversíveis aos alunos e servidores das unidades das ilhas**, vez que os referidos necessitam diariamente fazer uso do transporte fluvial e terrestre para se deslocarem até escolas, bem como os insumos para o preparo da merenda escolar, e outros bens de consumo, são descolados através destes meios de transporte. Logo, sem a contratação do serviço, **as aulas não poderão ser ministradas, o que ocasionará grave dano educacional ao ano letivo de crianças e adolescentes matriculas nestes polos da Funbosque.**

Sob esta égide, **no caso em apreço, manuseando os autos vislumbro os postulados impreteríveis para ensejar a dispensa de licitação. Tal assertiva concatena-se no caráter emergencial da contratação, uma vez que o ano letivo já se iniciou e caso assim não se proceda, os alunos terão diversos prejuízos, e como é sabido não há tempo hábil para se aguardar um processo licitatório.**

Nesta premissa, **é flagrante a caracterização do estado emergencial que assola danos aos servidores e precipuamente os alunos das UP's, tornando plenamente admissível a contratação emergencial de barcos e bondes para o período de 06 meses, a contar de 01/09/2018.**

No mais, não podemos deixar de considerar que em conformidade com o que permeia o artigo 37, *caput* da Constituição Federal o princípio da eficiência é um dos dogmas norteadores da Administração Pública. Desta feita, a Administração Pública têm a incumbência de desfrutar de todos os instrumentos devidamente previstos no ordenamento jurídico, a fim de saciar o interesse público, onde, no caso em apreço, como se tratam de bens jurídicos indispensáveis (segurança e educação), sendo a contratação emergencial o método mais eficiente para sanar à problemática em questão, posto que os trâmites burocráticos de um procedimento licitatório iriam prolongar uma situação, que inclusive pode acarretar danos sem precedentes.

Vale ressaltar ainda, que todos os órgãos da Prefeitura Municipal de Belém-PMB, devem observar o disposto no **Ofício Circular de nº60/2018-CPL/SEGEP/PMB**, onde existe um fluxograma para cumprimento de todos os processos de Dispensa, Inexigibilidade e Adesão a Ata, ou seja, tais processos a partir de **21/08/2018**

devem ser remetidos a CPL/SEGEP para análise e liberação de valores. Assim sendo, informamos o envio do Ofício de nº 527/GP à CPL/SEGEP onde se solicita a autorização para tal Contratação Emergencial.

DO PARECER

Diante do exposto, com fulcro no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, esta assessoria jurídica **opina pela possibilidade de contratação direta emergencial para a realização de serviço de transporte de barcos e ônibus para as rotas que foram inabilitadas no processo licitatório de nº 01774088/2018** para atender aos alunos e servidores da Funbosque em seu deslocamento até as UP's. No entanto, sugere que as **ressalvas apresentadas sejam sanadas**, bem como solicita a **juntada de resposta do Ofício nº 527-GB encaminhado a CPL/SEGEP com o deferimento da autorização para a referida contratação.** A Administração Pública, no exercício de suas funções, dispõe de poderes que visam garantir a primazia do interesse público. **Destaca-se o chamado poder discricionário da Administração, onde existe uma maior liberdade para a prática dos atos administrativos, sendo permitido ao executor um juízo de oportunidade e conveniência.**

Ressalte-se para tanto que o presente parecer é opinativo e foi confeccionado sob a estrita ótica jurídica. E o encaminhamos à superior análise, para apreciação e deliberação.

Ilha de Caratateua (PA), 27 de agosto de 2018.

CADNA FERNANDA FORMIGOSA PINHEIRO
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA 16.682