



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Colares
Procuradoria Geral do Município

PARECER N. 233/2021 – PGM

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2021/1691 – PMC
DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 086/2021 – CPL/PMC

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE COLARES/PA.

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR PARA ATENDER O PROGRAMA ESTADUAL DO TRANSPORTE ESCOLAR PETE/PA, NA CONDUÇÃO DOS ALUNOS MATRICULADOS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO NAS SUAS RESPECTIVAS ESCOLAS NA ZONA RURAL E SEDE DO MUNICÍPIO DE COLARES, PARA O ANO LETIVO DE 2021.

EMENTA: LICITAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO NOS TERMOS DO ART. 24, IV DA LEI 8.666/93. CONTRATAÇÃO DIRETA EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR PARA ATENDER O PROGRAMA ESTADUAL DO TRANSPORTE ESCOLAR PETE/PA, NA CONDUÇÃO DOS ALUNOS MATRICULADOS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO NAS SUAS RESPECTIVAS ESCOLAS NA ZONA RURAL E SEDE DO MUNICÍPIO DE COLARES, PARA O ANO LETIVO DE 2021. **PARECER FAVORÁVEL A CONTRATAÇÃO DA EMPRESA LIRA TRANSPORTES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ Nº. 26.845.303/0001-07.**

I – DO RELATÓRIO

Fora encaminhado para esta Procuradoria, na forma do art. 72, III da Lei 14.133/2021, o presente processo administrativo, que visa contratação direta emergencial de empresa especializada para a locação de veículos para o transporte escolar para atender o Programa Estadual Do Transporte Escolar PETE/PA, na condução dos alunos matriculados na rede estadual de ensino nas suas respectivas escolas na Zona Rural e sede do Município de Colares, para o ano letivo de 2021.

As condições da presente análise envolvem a juntada aos autos do Ofício da SEMED/PMC, solicitando a presente contratação, termo de referência, justificativa, dotação orçamentária, autorização, cotação de preços e documentos da empresa.

É o Relatório, passa-se ao parecer opinativo.

II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Vale ressaltar, que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Colares
Procuradoria Geral do Município

documentação apresentada, não sendo, desta forma, a conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, ordenador das despesas.

Pois bem, a Constituição da República, em seu artigo 37, XXI, prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a chamada "Lei das Licitações", foi publicada com o objetivo de regulamentar o citado dispositivo constitucional, e criar padrões e procedimentos para reger a contratação pela Administração.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública. Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Para contratação, é prevista a obrigatoriedade da realização do certame licitatório, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 8.666/93:

"Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, **ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.**" (grifo nosso).

Assim, retiradas as hipóteses de excepcionalidade, é obrigatória a realização do procedimento licitatório pela Administração Pública.

Em que pese à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Colares
Procuradoria Geral do Município

discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. O artigo 24, da Lei nº 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa, dentre os quais, merece especial destaque, por se tratar da situação sob análise, a hipótese de prevista no inciso IV desse dispositivo legal, que tem redação do seguinte teor:

“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;”

Por se tratar de uma exceção ao dever de licitar, a aplicação dessa disposição legal merece interpretação restritiva e cautelosa, não devendo o argumento da “urgência” ser utilizado pelo Gestor Público de forma genérica e corriqueira.

De acordo com o Professor Marçal Justen Filho, na sua Obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 16ª edição, tal dispositivo refere-se:

“aos casos em que o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal.” (grifo adotado).

A contratação direta emergencial exige que fique devidamente caracterizada a situação concreta e efetiva que reclame atendimento urgente, sob pena de se incorrer em prejuízo que não pode ser recomposto posteriormente e em comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Deve ficar demonstrado também, que a contratação é o meio adequado e eficiente para a eliminação do risco de dano concreto apresentado. É necessário que a Administração Pública revele não só a necessidade da contratação, mas também a sua utilidade. Ou seja, deverá indicar as medidas concretas pelas quais a contratação evitará a efetivação do dano. A solução dada deve ser compatível com a necessidade que conduz à contratação.

Conforme justificado, fica cristalina o atendimento aos requisitos mínimos exigidos para contratação direta emergencial tendo em vista o anúncio do Governo do Pará flexibilizando o decreto da pandemia Covid-19, passando para o bandeiramento verde, retornando as aulas no dia 16 de agosto de 2021, o sucateamento da frota atual municipal, falta de transição de governo e realização



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Colares
Procuradoria Geral do Município

de novas rotas em decorrência da nova realidade, não podendo deixar os alunos abandonados por falta de transporte, já bastando os graves prejuízos causados pela pandemia ao período que ficaram afastados das salas de aulas.

Neste ponto, precisa e elucidadora é a lição do Professor Marçal Justen Filho, na Obra já citada acima, p. 489:

“A contratação imediata apenas será admissível se restar evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência do dano – ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano.

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.

(...)

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 a sua utilidade. Ou seja, deverá indicar as medidas concretas através das quais a contratação evitará a concretização do dano. A contratação deve ser precedida de todas as justificativas não apenas sobre a emergência mas sobre a viabilidade concreta de atender à necessidade pública. (...).”

A jurisprudência do C. TCU, analisando a medida excepcional da contratação emergencial, tem se posicionado da seguinte forma:

“A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal.” (Acórdão 6439/2015, Relator Ministro Augusto Sherman, Data da Sessão 25/10/2015)

“A dispensa de licitação, em casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), apenas é cabível se o objeto da contratação direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado.”. (Acórdão nº 1987/2015, Relator Ministro Benjamin Zymler, Data da Sessão 18/08/2015) .

“A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993).” (Acórdão 2988/2014, Relator Ministro Benjamin Zymler, Data da Sessão 05/11/2014)

“Para caracterizar situação emergencial passível de dispensa de licitação, deve restar evidente que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, restringindo-se ao estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa. Deve-se dividir a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Colares
Procuradoria Geral do Município

da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano.” (Acórdão nº 1217/2014, Relatora Ministra Ana Arraes, Data da Sessão 14/05/2014).

Alerte-se que, de acordo com o texto legal, os contratos firmados, nessas hipóteses, não podem ser prorrogados e somente abrangem os bens necessários ao atendimento da situação de emergência ou de calamidade pública e, assim mesmo, as obras e serviços devem ser concluídos no prazo máximo de 180 dias.

Conforme analisado, o contrato será firmado por 90 (noventa) dias, ou até a conclusão do pregão com o mesmo objeto.

Ademais, importa destacar que, a situação de urgência a justificar a contratação direta aqui analisada não pode decorrer total ou parcialmente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis. É o que a doutrina denomina de “emergência fabricada”, quando a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível e posteriormente faz uma contratação direta, ou seja, sem o devido processo licitatório, amparada em suposta situação emergencial.

Mesmo nestes casos, a jurisprudência do TCU, atualmente, vem admitindo, diante da análise do caso concreto, a contratação direta emergencial nos casos de falta de planejamento da Administração, o que não é o caso, pois pandemia segue sendo flexibilizada, mas é totalmente imprevisível haja vista que ano passado (2020) também foi flexibilizado e retornou com nova variante chegando a decretar lockdown em várias capitais do país pela segunda vez (2021), infelizmente ficando impossível prevê e alegar falta de planejamento uma doença que afetou todos mundialmente.

É o que se observa da leitura dos decisórios abaixo extratados:

É possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório.

(TCU – Acórdão 1842/2017 – Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo)

Acrescente-se, por oportuno, que o processo de dispensa de licitação deve ser autuado e processado regularmente como todo e qualquer processo administrativo, devendo conter os elementos enumerados no parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, e, por se tratar de uma relação contratual, recomenda-se, também, a aplicação, no que lhe for compatível, do quanto disposto no artigo 38 da referida Lei de Licitações e Contratos.

Nestes casos, o agente público, na instrução do processo administrativo, deve caracterizar minuciosamente a hipótese de dispensa deflagradora da contratação direta, sob pena de incidir no crime tipificado no artigo 89 da Lei nº 8.666/1993. Quando da escolha e da evidente



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Colares
Procuradoria Geral do Município

necessidade de contratação, tome os cuidados necessários, para que referida contratação não exceda o valor de mercado (dentro da razoabilidade) e que sejam respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 CF/88).

Fora constatada a existência de crédito orçamentário para atender o objeto da prestação do serviço com a Dotação Orçamentária: Funcional Programática: 12.361.0007.2.074, (Manutenção do Transporte Escolar CV. Estado, Elemento de Despesa: 3.3.90.39.00 (Outros serviços de Terceiros Pessoa Jurídica).

Diante de todo o exposto, a referida contratação enquadra-se nas hipóteses de dispensa de licitação, definida no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, tendo em vista a situação de emergência em decorrência da flexibilização da pandemia Covid-19, retornando as aulas, não podendo prejudicar os alunos matriculados na rede estadual, opino pela possibilidade da contratação direta emergencial da empresa **LIRA TRANSPORTES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ Nº. 26.845.303/0001-07**, com valor mensal de **R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais)**, pelo período de 90 (noventa) dias, ou até a homologação do processo de pregão com o mesmo objeto.

III - CONCLUSÕES

Face ao exposto, feitas as considerações desta Procuradoria Jurídica, à luz das disposições normativas pertinentes, em especial o disposto no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, esta Procuradoria manifesta-se **FAVORÁVEL** à legalidade da Dispensa de Licitação para a contratação emergencial da empresa **LIRA TRANSPORTES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ Nº. 26.845.303/0001-07**, com valor mensal de **R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais)**, pelo período de 90 (noventa) dias, ou até a homologação do processo de pregão com o mesmo objeto, sendo a locação de veículos para o transporte escolar para atender o Programa Estadual do Transporte Escolar - PETE/PA, na condução dos alunos matriculados na rede estadual de ensino nas suas respectivas Escolas na Zona Rural e sede do Município de Colares, para o ano letivo de 2021, em decorrência da flexibilização da pandemia Covid-19, retornando as aulas, por estar dentro da legalidade.

Salvo melhor entendimento, é o parecer.

Colares/PA, 10 de agosto de 2021.

PEDRO ARTHUR MENDES
Procurador Geral do Município de Colares
Decreto 60/2021 - OAB/PA 23.639