



PROC. Nº 058/2015

DISP. Nº 010/2015

EMENTA: Direito Administrativo. Dispensa de Licitação – Caráter Emergencial da Contratação. Inteligência do art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

1. RELATÓRIO

O Secretário de Administração de Gravatá, por meio de ofício, contendo demandas da Secretária de Educação, Secretária de Saúde e Secretária de Desenvolvimento Sustentável e Agricultura solicita ao Sr. Interventor Estadual no Município de Gravatá, RRRPM CEL. Mário Cavalcanti de Albuquerque, a formalização de dispensa de licitação para a contratação, em caráter emergencial, de empresa especializada em locação de veículos leves e pesados. O pedido foi instruído com devida observância da Lei Federal 8.666/93.

Trata os presentes autos de procedimento que tem por objeto a Contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos leves e pesados para as Secretarias de Educação, Secretaria de Saúde, e Secretaria de Sustentável e Agricultura pelo período de 180 dias ou até conclusão de Processo Licitatório para este fim.

Na justificativa apresentada, as Secretarias demandantes descreveram os fatos que ensejaram a necessidade de contratação emergencial pelo município para o objeto supracitado. Demonstrou a necessidade de contratação, apontando os prejuízos que a inércia da administração poderia acarretar para a população.

A justificativa apresentada atendeu os requisitos do art. 26, p. ú. Da Lei Federal 8.666/93, realizando a justificativa, caracterização da emergência, razão da escolha do contratado e justificativa do preço.

No termo de referência, o setor técnico especificou os quantitativos necessários para atendimento da situação emergencial, além de indicar a rubrica orçamentária. Sendo assim, passamos à análise da autorização para a dispensa de licitação, objeto do presente parecer.

É o relatório, passo à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que esta comissão de licitação não possui a atribuição técnica de apurar os motivos que ensejaram a contratação emergencial do objeto desta dispensa de licitação.

Deve-se salientar ainda que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam no processo até a presente data.

2.1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A análise a ser feita restringe-se à possibilidade de contratação direta, através de dispensa de licitação, com base no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 e alterações, in verbis:

“Artigo 24. É dispensável a licitação:

Inc.IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada a 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.”

Tal dispositivo define os requisitos legais para a contratação direta, quais sejam: situação emergencial ou calamitosa, urgência de atendimento, risco e contratação direta como meio adequado para afastar o risco.

Em tese, é possível a contratação emergencial, desde que plenamente demonstradas e justificadas, de modo exaustivo e satisfatório, as condições da contratação emergencial e observadas as limitações legais, ou seja, somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial, para as parcelas de serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação do respectivo contrato.

Na lição de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 292) a dispensa de licitação fundamentada na urgência da situação, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos:

“a) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano: a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência. (...) Não é qualquer “prejuízo” que autoriza dispensa de licitação. O prejuízo deve ser irreparável.

b) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco. A contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano. “A contratação deve prestar-se a evitar a concretização do dano”.

Recentemente, o Pleno do TCU assim decidiu:

“A situação prevista no art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas hipóteses, a contratação direta, 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”. (Acórdão nº 1138- Plenário, TC 006.399.2008-2, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011).

Para o relator, a contratação emergencial ocorreria “em função da essencialidade do serviço ou bens que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. Portanto, na análise de contratações emergenciais, não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização”.



Por oportuno, Antônio Carlos Cintra do Amaral, discorrendo sobre o tema: DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA, ensina que “a decisão de não licitar decorre de uma valoração subjetiva da situação e do interesse social envolvido. Quando a norma menciona **prejuízo**, este deve ser interpretado em sentido amplo. Não me parece existir dúvida de que prejudicada fica a parcela da sociedade envolvida, direta ou indiretamente, quando, por exemplo, uma obra pública não é posta a sua disposição no prazo **adequado**. O conceito de prazo **adequado** comporta um certo grau de subjetividade e é determinável em cada caso. Não pretendo dizer que o juízo sobre a urgência seja arbitrário. O interesse determinante da não realização da licitação é o interesse social (**interesse coletivo primário, na concepção de ALESSI**) e não o da Administração (**interesse público secundário, na concepção de ALESSI**)”.

Na conceituação de Hely Lopes Meirelles:

"A emergência que dispensa a 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 conseqüências lesivas."

No mesmo sentido é a lição de Vera Lúcia Machado D'Ávila sobre o tema:

"O enfoque, portanto, delimitador da definição de emergência e urgência, parece convergir ao aspecto 'tempo', ou seja, à verificação de que a via normal de decurso de um procedimento licitatório, sem que medidas efetivas sejam imediatamente adotadas pelo administrador, pode transformar-se em resultado danoso as coisas e pessoas, comprometendo a segurança das mesmas". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. D'Ávila, Vera Lúcia Machado. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 3ª ed. 1998, São Paulo. Malheiros, p.91)

A ausência de planejamento e a contratação direta fundamentada em situação de emergência caracterizam situações distintas, não necessariamente excludentes. Estará incorrendo em duplo erro o administrador que, ante a situação de iminente perigo, deixar de adotar as situações emergenciais recomendáveis, ainda que a emergência tenha sido causada por incúria administrativa.

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)."

O TCU entendeu que é admissível a celebração de contrato provisório para prestação de serviços até a realização da nova licitação, quando ficar caracterizada a urgência de atendimento à situação que poderá ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, serviços e instalações. [TCU. Processo nº 019.983/93-0. Decisão nº 585/1994 – Plenário]. (FERNANDES, 2005: 415).

Em suma, a contratação direta deverá objetivar apenas a eliminação do risco de dano ou prejuízo, não podendo a execução do contrato superar a cento e oitenta dias. Esse limite foi dado à Administração para que se pudesse resolver o problema que existe temporariamente e, durante esse prazo, fosse iniciado um processo mais amplo, se necessário. Isso acarretará em um fracionamento



justificado, porque visa a resguardar o interesse maior da contratação imediata, que evita a concretização de um dano irreparável ou de difícil reparação.

Dessa forma, não cabe a esta Comissão de Licitação julgar se houve ou não inércia administrativa que gerou este pedido de dispensa de licitação, mas sim analisar se há o real enquadramento nas disposições do inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, bem como na interpretação do TCU presente nas decisões acima transcritas.

2.2. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL QUE JUSTIFIQUE A DISPENSA

Para a contratação direta dos mencionados serviços, o referido órgão apresentou as seguintes justificativas:

*“O Município de Gravatá passa por processo de Intervenção Estadual. Entre os problemas apresentados verificados pela nova gestão, verificou-se o da locação de veículos leves e pesados para as **Secretarias de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Agricultura**. Todos de extrema importância devido a sua essencialidade, fato este que torna urgente a normalização do serviço.*

O atual contrato que trata deste objeto tem seu prazo previsto para término no dia 02/01/2016, porém houve paralisação de parte dos serviços desde 02/12/2015. O que ocasionou transtornos na realização dos serviços ao Município.

É importante ressaltar que o Município de Gravatá não possui veículos próprios capazes de cobrir a demanda total. Fato este que coloca em risco de dano irreparável os serviços ofertados de alta necessidade para população, caso seja interrompida por muito tempo.

Assim, é preciso esclarecer que a locação do veículo é meio fundamental para que se possa realizar um serviço fim. O serviço de essencialidade ao município só poderá ser executado, se os meios necessários a sua execução estiverem presentes, estando presente, neste caso, a locação de veículos, senão vejamos:

A Secretaria Municipal de Educação não possui veículo próprio para transporte de merenda escolar. A merenda escolar garante um bom desempenho dos alunos durante as aulas. A realidade de grande parte de alunos atendidos pela rede municipal de ensino é de deficiência da alimentação em suas residências. Assim, deve-se considerar que, muitas vezes, a única alimentação que as crianças recebem são aquelas oferecidas pela escola nos lanches escolares. Portanto, não se pode permitir que a rede municipal de ensino fique sem abastecimento de merenda escolar por ausência de transporte.

Por outro lado, deve-se destacar que o transporte de gêneros alimentícios para abastecimento da rede Municipal de ensino não pode ser realizada em qualquer espécie de veículo. É preciso que seja efetuada mediante transporte adequado, neste caso um caminhão baú e outro com carroceria aberta, que estejam voltados para atender a demanda de forma correta para não comprometer os produtos transportados. A secretaria de



educação não possui, atualmente, veículo capaz de realizar o transporte respeitando tais requisitos.

Também se torna essencial a contratação de veículo, tipo Caminhão Pipa, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria de Educação e Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Agricultura. A secretaria de Educação, necessita deste tipo de veículo para abastecer as escolas da rede municipal de ensino para que se permita a preparação da merenda escolar das crianças atendidas pela rede de ensino, bem como para higienizar os materiais utilizados, realizar limpeza das dependências das escolas, com o problema de abastecimento de água na cidade, a rede municipal de ensino não pode ficar sem abastecimento. Não se questiona a essencialidade do fornecimento de água para que se possa desempenhar os serviços que possibilitam a realização das aulas na rede de ensino. O caminhão pipa, destinado a secretaria de Educação, será destinado ao fornecimento e transporte de água para as escolas onde a água encanada não atende devidamente.

A Secretaria Municipal de Saúde possui uma carência quanto ao abastecimento de água no Hospital Paulo da Veiga Pessoa e diversos postos de saúde. A grande demanda na utilização de água, especialmente para higienizar estes locais que requerem total limpeza e esterilização, não consegue ser sanada por falta de uma estrutura de armazenamento grande o suficiente para estocar o volume de água necessário, especialmente nos períodos de estiagem, onde a companhia de fornecimento de água na região tem dificuldade de atender o abastecimento normal da população. Para tanto, faz-se necessária a contratação de um caminhão pipa com a finalidade de suprir esta deficiência de abastecimento e armazenamento.

Para a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Produção Animal, faz-se necessária a locação de três tipos de veículos: Um caminhão de carroceria aberta, para auxílio no recolhimento de resíduos sólidos, trabalho de essencial necessidade salubre para a população e serviço de poda, face a indispensabilidade da manutenção das partes arborizadas da cidade, bem como nivelamento dos galhos em relação ao sistema de fiação elétrica, para evitar acidentes e não bloquear a iluminação dos postes; Dois caminhões baú tipo frigorífico para transporte de carne do Matadouro para o Açougue Municipal, garantindo o mínimo de segurança e higiene na conservação e acondicionamento do produto essencial para toda a população, salvaguardando-a de adquirir um alimento sob risco de contaminação; E um caminhão com carroceria tanque (caminhão pipa) para fornecimento de água potável nas regiões da zona rural onde há escassez de poços e a rede de abastecimento de água encanada não alcança, privando centenas de pessoas deste serviço de necessidade primordial.

Apesar da lei de licitações estabelecer modalidades adequadas para este tipo de contratação, abrir processo licitatório demandaria tempo para conclusão o que acarretaria sérios prejuízos à população. É preciso considerar, ainda, que a desordem jurídica/administrativa encontrada pela Atual Gestão, traz a necessidade de readequar os planejamentos gerais, incluindo o planejamento preciso das rotas, quilometragem percorridas pelos veículos, carga, centrais de abastecimento e outras informações necessárias, onde o dito planejamento também demandaria tempo que traria prejuízo a população atendida.

Assim, o acesso a tais direitos essenciais, balizados pela Constituição a todos os cidadãos brasileiros e, diante de todo o exposto, caracterizaram como urgente e emergencial



a contratação de empresa do ramo de transportes para atender às várias necessidades das secretarias em pauta.”

2.3. JUSTIFICATIVA DO PREÇO A SER CONTRATADO E RAZÃO DA ESCOLHA DO PRESTADOR DOS SERVIÇOS:

Quanto ao valor do serviço a ser contratado, as referidas Secretarias emitiram declaração de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado, acostada aos autos.

É necessário que a instituição seja contratada por preço compatível com o praticado no mercado, motivo pelo qual o parágrafo único, inciso III, do artigo 26, da Lei Federal nº 8.666/93, exige que os processos de dispensa de licitação sejam instruídos com a justificativa do preço:

“Art. 26. (...)

Parágrafo Único. (...)

III – Justificativa do Preço”

O TCU também já se manifestou sobre o tema:

“(…) mesmo que o inciso III do art. 24 da Lei nº 8.666/93 não exija a compatibilidade do preço contratado com aqueles praticados no mercado, o inciso III do parágrafo único do art. 26, da mesma Lei, exige que os processos de dispensa entre outros sejam instruídos com a justificativa de preço,(…)”

(TCU. Processo nº 014.136/1999-6. Acórdão nº 601/2003 - Plenário).

Parece, portanto, oportuna a conduta da Secretaria de Educação do Município, que juntou aos autos do processo 03 (três) propostas de preços, quais sejam:

- **RODOVIÁRIA IRMÃOS ROCHA LTDA – ME**, no valor mensal de R\$ 66.500,00 (sessenta e seis mil e quinhentos reais);

- **EREDIAS GERMANO DA SILVA TRANSPORTES ME**, no valor mensal de R\$ 63.500,00 (sessenta e três mil e quinhentos reais);

- **RODOVIÁRIA GRAVATAENSE LTDA-ME** no valor global de R\$ 55.100,00 (cinquenta e cinco mil e cem reais).

2.4. DOCUMENTAÇÃO JURÍDICA E FISCAL DA EMPRESA

A empresa que apresentou o menor valor para contratação dos serviços pretendidos, foi:

- **RODOVIÁRIA GRAVATAENSE LTDA-ME** – Av. Cícero Batista de Oliveira, nº 541, Prado, Gravatá-PE, inscrito no CNPJ sob o nº 07.803.353/0001-79.



Quanto à documentação jurídica e fiscal prevista na Lei nº 8.666/93, a empresa a ser contratada apresentou documentação, onde a Comissão Permanente de Licitação verificou a ausência:

- a) Certidão de Falência, Concordata e Recuperação Judicial
- b) Certidão de Regularidade Fiscal do Estado de Pernambuco.

Dessa forma, para que seja considerado cumprido os requisitos exigidos no inc. IV do artigo 24, e o artigo 26, ambos da Lei nº 8.666/93 é preciso que tal ausência seja sanado.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a comissão, com base na norma legal e nos fatos acima transcritos, opina pela contratação direta da empresa **RODOVIÁRIA GRAVATAENSE LTDA-ME**, CNPJ nº 07.803.353/0001-79, no valor total mensal de R\$ 55.100,00 (cinquenta e cinco mil e cem reais), para a Contratação de empresa para locação de veículos leves e pesados para as Secretarias de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Agricultura, observadas as cautelas da Lei nº 8.666/93 que rege as contratações públicas.

Recomenda-se que sejam oficiadas as Secretarias demandantes, para tomarem ciência da necessidade de processo de Licitação adequado para contratação do objeto para início do próximo período letivo.

A Comissão, considerará cumprido os requisitos de habilitação, desde que seja acrescentado os documentos faltantes como condição de contratação.

A comissão submete o presente parecer opinativo à Procuradoria Geral do Município para análise e visto jurídico e posterior envio à autoridade superior, face o disposto no art. 38 e 26, da Lei nº 8.666/93.

É o Parecer.

Salvo Melhor Juízo.

Gravatá, 04 de dezembro de 2015.

Maria Djanaina Sales

Presidente da Comissão Permanente de Licitação

André Luiz Ramos Araujo de Lima

Membro



Ilo Tenório de Albuquerque II
Membro