



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
CONSULTORIA JURÍDICA**

Processo nº 8522190-86.2018.8.06.0000

Assunto: Contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa TRANSCETUR TRANSPORTADORA CEARENSE E TURISMO LTDA, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para prestação de serviços continuados de rotas de transporte aos servidores e colaboradores do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

PARECER

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, que trata da contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa TRANSCETUR TRANSPORTADORA CEARENSE E TURISMO LTDA., com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para prestação de serviços continuados de rotas de transporte aos servidores e colaboradores do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Instruem os autos os seguintes documentos:

a) Ofício nº 01/2018, da lavra do Sr. Francisco Pinto Neto, representante legal da EMPRESA TRANSPORTES RODOVIÁRIOS URUBURETAMA LTDA., não aceitando a prorrogação do contrato em vigor com o TJ/CE (fl. 03);

b) Termo de Referência e anexos (fls. 04/52);

- c) Pesquisa de mercado (fls. 53/81);
- d) Documentação da empresa a ser contratada (fls. 82/126).
- e) Justificativa para contratação direta (fls. 138/139);
- f) Dotação orçamentária (fls. 144/145); e
- g) Minuta do contrato (fls. 152/185).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

Preliminarmente, cumpre registrar que o âmbito de análise deste parecer se restringe aos aspectos legais do processo trazido a exame, pois não cabe a esta Consultoria Jurídica adentrar nos aspectos técnicos, econômicos, de conveniência e oportunidade da contratação ora pretendida, sob pena de usurpar competência que é própria do Administrador Público no exercício de seu mister.

Firmada essa breve premissa, passamos, nos tópicos seguintes, ao exame do vertente processo de dispensa de licitação e da minuta de contrato a ele vinculada, com o fito de verificar se os mesmos se encontram em consonância com os princípios e normas legais que lhes são pertinentes.

a) Da viabilidade da contratação direta, por dispensa de licitação, com arimo no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

Como se sabe, a regra, no direito brasileiro, é a obrigatoriedade de prévia licitação para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, conforme se depreende a partir da leitura do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá sempre aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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 ”(grifo nosso)

Nota-se, porém, que a própria Constituição Federal atribuiu competência ao legislador ordinário para definir hipóteses excepcionais em que é possível a contratação direta pela Administração Pública, sem a necessidade de prévia licitação.

Nesse sentido, regulamentando a ressalva contida na primeira parte do supracitado inciso XXI do art. 37 da CF/88, a Lei nº 8.666/93 estabelece, expressamente, em seus arts. 24 e 25, os casos em que a licitação é dispensável, embora possível, ou inexigível, por inviabilidade prática de competição no mercado.

Pois bem. No presente caso, como visto, sustenta-se o cabimento da contratação direta ora pretendida, tendo por base a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV – nos casos de emergência ou 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 e da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Segundo a melhor doutrina, a situação de emergência de que trata o dispositivo retrocitado é aquela em que as circunstâncias do caso concreto reclamam

pronta contratação do bem ou serviço pretendido pela Administração, não se podendo esperar o tempo necessário à conclusão da licitação, sob pena de risco de: dano ao erário; ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços ou bens; ou, ainda, paralisação de atividades específicas tidas como necessárias para o regular funcionamento do órgão ou repartição pública. Nesse mesmo sentido, confira-se:

É (a emergência) 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 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. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência (AMARAL, Antonio Carlos Cintra apud FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 49). (Grifo nosso).

Pelo que consta dos autos, é exatamente esse tipo de emergência o que se verifica na hipótese vertente, em que o prazo de vigência do atual contrato expira no próximo dia 01/12/2018, não havendo tempo hábil, até lá, para conclusão o competente processo licitatório, com a realização da nova contratação dos serviços ora demandados.

Tal situação, com é óbvio, acarreta um risco iminente de paralisação de atividades ou, quando menos, de diminuição da produtividade em determinados setores do TJ/CE por insuficiência de mão de obra, eis que vários servidores e colaboradores dependem, atualmente, do serviço de rotas de transporte para chegar ao trabalho. Há, pois, necessidade de solução imediata, por meio da contratação emergencial.

Merece, nesse ponto, ser citado o que disse a Secretaria de Administração e Infraestrutura sobre o risco que traz a eventual falta de tais serviços, *in verbis*:

[...]

Os serviços descritos no Termo de Referência visam atender aos servidores e colaboradores em seu deslocamento diário casa/trabalho/casa, tendo em vista que, atualmente, circula apenas uma linha de ônibus dentro do Centro Administrativo Governador Virgílio Távora, o que é insuficiente para atender à demanda.

Desta forma, a contratação emergencial é medida que se impõe, não restando outra solução para dar continuidade as atividades citadas, conforme permissivo contido no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Ressaltamos, ainda, que a contratação pretendida deve perdurar somente pelo tempo necessário à conclusão do processo licitatório que se encontra em andamento por meio do processo administrativo nº 8515552-37.2018.8.06.0000, devendo o contrato emergencial ser rescindido tão logo se conclua o referido certame.

[...]

Como se percebe, há uma necessidade pública que precisa ser imediatamente atendida e não pode aguardar a conclusão do processo de licitação. Daí por que a realização de uma contratação emergencial se apresenta como a única alternativa viável, para evitar uma eventual paralisação/diminuição de atividades no âmbito do TJ/CE por falta/atraso de servidores e colaboradores que se utilizam, no dia a dia, do serviço de rotas de transporte e, repentinamente, poderiam ficar desatendidos.

Oportuno lembrar, nesse diapasão, que se presume aqui que tanto a especificações técnicas, como os custos estimados para a realização de tal contratação, tenham sido regularmente determinados pela Secretaria de Administração e Infraestrutura, com base no melhor atendimento ao interesse público a ser tutelado.

Isso porque, como é cediço, o tratamento de tais questões compõe, indiscutivelmente, a parcela de discricionariedade que norteia a atuação do Administrador Público no exercício de seu mister, cabendo-lhe decidir quais os melhores meios técnicos de suprir as necessidades públicas, dentre as opções disponíveis.

Feitas essas ponderações e avançando na análise do feito, verifica-se que, na pesquisa de mercado anexa, foi a empresa TRANSCETUR TRANSPORTADORA CEARENSE E TURISMO LTDA. a que apresentou a melhor proposta de preços, nas condições previamente estabelecidas pela Secretaria de Administração e Infraestrutura, o que legitima a decisão por sua escolha nesta oportunidade.

Por outro lado, é de se ressaltar, outrossim, que a contratação direta ora pretendida deverá perdurar apenas pelo tempo estritamente necessário à conclusão de processo licitatório específico a ser instaurado para esse fim, havendo de ser observado, em todo caso, o prazo máximo de 180 (cento e oitenta), conforme previsão legal.

À luz de tais considerações, encontra-se, por conseguinte, evidenciada nos autos a ocorrência de situação emergencial que autoriza a contratação direta, por dispensa de licitação, na forma do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

Tratando-se, porém, de uma hipótese excepcional de contratação pública, onde não é exigido o prévio certame licitatório, entendemos, *concessa venia*, imperiosa a instauração de procedimento administrativo, especificamente para apurar se a emergência, no caso em apreço, decorreu, única e tão somente, de fatores externos – como o faz parecer o setor competente –, ou se houve certa parcela de dolo ou culpa de servidores desta Casa que contribuiu para sua ocorrência, hipótese em que quem lhe deu causa deverá ser responsabilizado na forma da lei.

Trilhando essa mesma linha de raciocínio, *ex vi*:

A doutrina pátria mais esclarecida tem posto em confronto a caracterização da emergência e da conduta pretérita do administrador para avaliar se a situação não decorre de atuação irresponsável ou negligente.

[...]

Efetivamente, se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, que serão estudados a seguir, pouco importa que a mesma decorra da inércia do agente da administração ou não! Caracterizada a tipificação legal, não pode a sociedade ser

duplamente punida pela incompetência de servidores públicos ou agentes políticos: dispensa-se a licitação em qualquer caso.

Obviamente, não deve a situação ficar sem providências acauteladoras ou de caráter didático-pedagógicas, sob pena de esse dispositivo vir a tornar-se de tal modo permissivo que acabe por anular o princípio da licitação [...]. (Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 307-308)

Sobre o assunto, não é outra a orientação do Tribunal de Contas da União e da Advocacia-Geral da União, senão leia-se:

RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. QUESTÕES RELACIONADAS A LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSAS FUNDAMENTADAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO APRESENTADO PELO ADMINISTRADOR. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA.

1. A situação prevista no art. 24, VI, 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 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.

2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas. (Acórdão 1876/2007-Plenário, Processo nº 008.403/1999-6, Rel. Aroldo Sedraz, 14.09.2997).

A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão,

*hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.
(Orientação Normativa nº 11, da AGU, de 1º de abril de 2009).*

Esclarecida tais questões, e verificando-se, ademais, que o processo de dispensa de licitação *sub examine* obedece todas as formalidades legais cabíveis na espécie, em especial aquelas de que trata o art. 26 da Lei nº 8.666/93, resta-nos, pois, apenas a análise prévia da minuta de contrato em anexo. É o que faremos adiante.

b) Da análise prévia da minuta do contrato.

Examinando-se acuradamente aludida minuta, verifica-se que nela estão expressas, em redação clara e precisa, as chamadas cláusulas necessárias, previstas no art. 55 da Lei nº 8.666/93, que são obrigatórias em todos os contratos administrativos e dispõem sobre: a legislação aplicável à espécie; a finalidade da contratação e seus elementos característicos; as obrigações das partes; as condições e os prazos para a execução dos serviços; a dotação orçamentária; o preço contratado e as condições de pagamento; o prazo de vigência; a garantia contratual; as penalidades cabíveis, dentre outras que complementam as condições de execução da avença.

Lembramos, por derradeiro, que, antes de concluído o processo de contratação em tela, deve a Secretaria de Administração e Infraestrutura verificar a regularidade da documentação apresentada pela empresa a ser contratada, tomando as medidas necessárias para o saneamento de eventual atecnia detectada. Feito isso e assinado o contrato pelas partes, deve ainda ser providenciada sua publicação resumida na imprensa oficial, na forma do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Conclusão

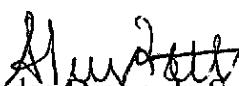
Ante todo o exposto, e ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, estamos de acordo com a contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa TRANSCETUR

TRANSPORTADORA CEARENSE E TURISMO LTDA., com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, desde que atendidas as recomendações feitas neste parecer.

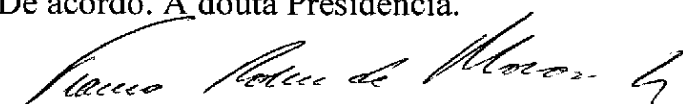
Nada obstante, poderá a Presidência do TJ/CE discordar do posicionamento ora externado, desde que, é claro, apresente motivos plausíveis para tanto, sem a necessidade de retorno dos autos a esta Consultoria Jurídica.

À superior consideração.

Fortaleza, 29 de novembro de 2018


Alexandre Diogo de Saboya Cruz
Assessor Jurídico

De acordo. À douta Presidência.


Francisco Rolim de Moraes Junior
Consultor Jurídico



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA**

Processo nº 8522190-86.2018.8.06.0000

Assunto: Contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa TRANSCETUR TRANSPORTADORA CEARENSE E TURISMO LTDA., com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para prestação de serviços continuados de rotas de transporte aos servidores e colaboradores do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

R.h.

Aprovo o parecer, que passa a integrar esta decisão, ao tempo em que autorizo a celebração do contrato com a empresa TRANSCETUR TRANSPORTADORA CEARENSE E TURISMO LTDA., nos termos da minuta apresentada.

Encaminhem-se presentes os autos à Coordenadoria Central de Contratos e Convênios do TJ/CE para providenciar a coleta das assinaturas devidas.

Exp. nec.

Fortaleza-CE, 29 de novembro de 2018


Desembargador FRANCISCO GLADYSON PONTES
Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará