



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº /2022.**

**ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA**

**INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.**

**ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ONIBUS DE FORMA EMERGENCIAL PARA O TRANSPORTE ESCOLAR.**

### RELATÓRIO:

A Comissão Permanente de Licitação formulou consulta consubstanciada nas seguintes razões:

O Secretário Municipal de Educação e Cultura, Zaqueu Luiz Bobato, enviou pedido ao Prefeito Municipal, solicitando dispensa de licitação para contratação emergencial por dispensa de licitação de 07( sete) veículos ônibus Escolar, mínimo 33 lugares, ano mínimo 2008, com despesas de manutenção e motoristas sob responsabilidade da empresa e combustível fornecido pelo município. O ofício inaugural declina a cotação de mercado em um valor total máximo de R\$490.000,00 (quatrocentos e noventa mil reais).

Alega, em apertada síntese, que estava fazendo um mapeamento das linhas para um novo processo licitatório por quilômetro rodado, entretanto, como se trata de uma licitação de grande porte e com muitos detalhes a serem pesquisados e estudados, esta etapa ainda está em fase de finalização, podendo perdurar por mais um mês ainda até que esteja pronto para ser licitado.

Informa ainda que, com o advento do da implementação do Novo Ensino Médio, o Núcleo Regional de Educação (NRE) de Ponta Grossa informou, em uma reunião ocorrida em 28 de outubro de 2021, a edição da 6ª aula para os alunos, não sendo na ocasião informado qual seria o horário de início e término da aula. Em nova reunião no NRE, no dia 20 de dezembro de 2021, recebeu o alerta que a carga horária sofreria grande alteração, e, sendo assim, após a reunião,



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

começou-se a estudar os impactos que essas mudanças de horário causariam sobre o transporte escolar do município, momento em que foi identificada a necessidade de se contratar, de forma emergencial, mais 07 (sete) veículos para atender a demanda. (deixou de juntar eventuais documentos das citadas reuniões).

Destaca ainda, que realizou levantamento junto a empresas de locação de veículos para transporte coletivo, conforme orçamentos anexo ao pedido, solicitando que se proceda a Dispensa de Licitação, com base no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93.

O Departamento de Contabilidade, declina a existência de previsão de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações, estando cumprida a obrigação **definida no art. 7º, § 2º, inc. III da Lei de Licitações, bem como o estabelecido no art. 167, inc. I e II da Constituição Federal.**

Insta elucidar, que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o intuito de orientar na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

A justificativa apresentada para a contratação seria a necessidade de se garantir o transporte para se deslocar os alunos da rede municipal de ensino até suas respectivas escolas, tendo em vista a impossibilidade de se concluir processo licitatório para este objeto antes de se iniciar o período das aulas.

Em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei nº 8.666/93, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Consoante disposto nesta Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despender o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, poderá ser dispensada a licitação 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, conforme o estipulado nos termos do art. 24, inciso IV, da mesma Lei das Licitações.

Nesse sentido, no tocante à modalidade pretendida, ressaltam a doutrina e a jurisprudência que a dispensa de licitação deve ser excepcional, pois a regra é que toda a contratação da Administração Pública deve ser precedida de licitação, para preservar o princípio da supremacia do interesse público, conforme relatado supra.

No caso em tela, o procedimento de contratação tem fundamento no disposto no IV, do art. 24, que trata de dispensa de licitação por casos de emergência, conforme transcrição do dispositivo demonstra:

**O Art. 24 da Lei 8666/93, dispõe expressamente:**

**Artigo 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 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".



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

O aludido inciso refere-se a duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

[...] 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.

(...) *Calamidade pública* é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde pública, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281, *grifo do autor*).

Ademais, segundo o magistério de Meirelles,

[...] a emergência há de ser reconhecida e declarada em *cada caso*, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de *guerra*, *grave perturbação da ordem* ou *calamidade pública* em que a anormalidade ou risco é *generalizado*, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, *grifo do autor*).

Superada essa distinção, vamos nos ater aos aspectos relacionados à “emergência”.

Como se vê, para que a hipótese de emergência possibilite a dispensa de licitação, não basta que o gestor público entenda dessa forma. Necessário se faz a comprovação da situação emergencial, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. A dispensa por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para debelar ou, pelo menos, minorar as consequências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral:



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

“A emergência é, a nosso ver, 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, 2001:4).”

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra “emergência” e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo “emergência” diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma “situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente”. (FERREIRA, 1989, p. 634).

## **Destaca-se que o artigo 24 da Lei 8.666/93 é taxativo ao afirmar a dispensa de licitação para os casos de emergência ou calamidade.**

Neste mesmo sentido o TCU já se pronunciou em eminente Decisão nº 347/1994 do Plenário, que é seguidamente invocada a propósito da aplicação do art. 24, inc. IV, da lei 8.666/03, no voto do **Min. CARLOS ÁTILA**, no sentido de que:

**“além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado art. 24, IV, da mesma Lei:**

**a-1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se 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 a culpa ou dolo dos agentes públicos que tinham 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 o risco de danos a bens ou à saúde ou a vida de pessoas; a-3) que o risco, além de concreta 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**



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

**quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado...”**

Extrai-se da dicção legal que, quando houver situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, é possível a dispensa da licitação. Assevere-se que a emergência capaz de justificar a situação de dispensa da licitação deve estar respaldada em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado. Isso porque a lei pressupõe uma situação fática de incontornável urgência, a demandar imediata intervenção do gestor, na estrita medida do necessário para atender a excepcionalidade verificada.

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites.

**A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo cada vez mais a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido.**

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Assim definiu Marçal Justen Filho:

“No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (JUSTEN FILHO, 2002:239).”

Na lição do Professor Marçal Justen Filho, a contratação direta por motivo de emergência ou calamidade deve ser sempre precedida da análise de dois requisitos:

- 1) demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano, e
- 2) demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco

Segundo o doutrinador, o primeiro requisito não trata da urgência meramente teórica, mas sim daquela concreta, cujos dados que a evidenciam possam ser efetivamente aferidos.

Inobstante ser notório o prejuízo advindo da inexecução do serviço de transporte escolar, cumpre observar que este decorre de uma obrigação constitucional contida no artigo 208, VII, da Lei Maior.

Note-se, assim, que o próprio legislador constituinte definiu o caráter essencial do serviço público de transporte escolar.

No caso, tem-se, em tese, por demonstrada de forma efetiva a potencialidade de dano caso não haja a execução dos serviços de transporte escolar, mostrando-se a contratação direta como a única via apta a eliminar o risco, salvo se for possível e razoável adiar o início do ano letivo ou alguma forma de readequar as linhas já existente, até a conclusão de um processo licitatório.

Contudo, isso não significa que toda a contratação de empresa para a prestação de serviço essencial será dispensável, sob pena de se acarretar verdadeira distorção dos princípios da Administração Pública, tornando-se regra geral a dispensa de licitação.

Quanto à formalização do processo de dispensa de licitação, reza o artigo 26 da Lei 8.666/93, in verbis:



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

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:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Dessa forma, infere-se que em casos como o presente deve o contratante:

- 1 - justificar a situação de dispensa;
- 2 - como condição para a eficácia dos atos, comunicar, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias;
- 3 - justificar a escolha do contratado; e
- 4 - justificar a aceitação da proposta.

No que tange à escolha da empresa a ser contratada diretamente, MARÇAL JUSTEN FILHO assevera, litteris:

“Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes”



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.”

O instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO (2002, p. 234),

“...a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.”

Segundo o princípio da razoabilidade, a aquisição deve ser feita mediante licitação e em quantitativo razoável, para estrito atendimento da demanda.

Diga-se, por oportuno, que, para que haja licitude em tal contratação direta, é mister a plena demonstração da potencialidade do dano e da eficácia da contratação para eliminar esse risco. O gestor deve demonstrar que a contratação direta é o caminho adequado e efetivo para aniquilar tal risco,



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IMBITUVA

ESTADO DO PARANÁ

\*\*\*\*\*

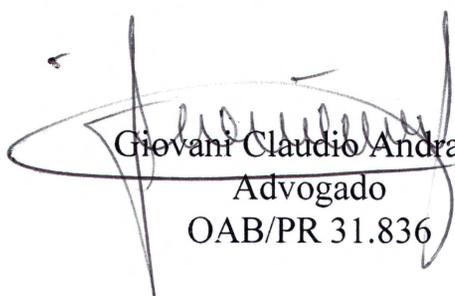
além de observar, no que couber, os procedimentos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

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.

O parecer é **OPINATIVO**, razão pela qual, caso Vossa Excelência juntamente com o Secretário de Educação e Cultura entenderem estar demonstrada de forma efetiva a potencialidade de dano caso não haja a execução imediata do serviço de transporte escolar, que os critérios de conveniência, necessidade e urgência-emergência estão presentes, pode determinar a contratação, condicionado ainda a existência de dotação orçamentária, que seja precedida de 03 (três) orçamentos, apresentação de todas as certidões negativas exigidas por lei e que o prazo máximo não ultrapasse 180 (cento e oitenta) dias, que sejam seguidos os procedimentos previstos no artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, opinando ainda, para que a eventual contratação seja pelo menor prazo possível, recomendando que se proceda a imediata abertura de novo processo licitatório para ampla concorrência.

È o Parecer. s.m.j.

Imbituva, 25 de fevereiro de 2022.

  
Giovanni Claudio Andrade  
Advogado  
OAB/PR 31.836