



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

PARECER Nº 008/222 – PJ/SMT, 08 de março de 2022.

PROCESSO: Procedimento Administrativo nº2022014.
Dispensa nº 003/2022.

PROPONENTE: Núcleo de Administração e Finanças e Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito.

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONCESSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO VISANDO A ADMINISTRAÇÃO, OPERAÇÃO PORTUÁRIA, MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DOS TERMINAIS HIDROVIÁRIOS DE SANTARÉM E SANTANA DO TAPARÁ NA FINALIDADE DE ATENDER O IMINENTE INTERESSE PÚBLICO A SER GARANTIDO E AFIRMADO ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT, ATRAVÉS DA COORDENADORIA DE PORTOS E TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - CPTA.

1 – RELATÓRIO

Foi encaminhado pelo Núcleo de Administração e Finanças-NAF/SMT a esta Consultoria Jurídica, para análise jurídica de procedimento, bem como do contrato decorrente do Processo, tendo em vista a necessidade de contratação de empresa para CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONCESSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO VISANDO A ADMINISTRAÇÃO, OPERAÇÃO PORTUÁRIA, MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DOS TERMINAIS HIDROVIÁRIOS DE SANTARÉM E SANTANA DO TAPARÁ NA FINALIDADE DE ATENDER O IMINENTE INTERESSE PÚBLICO A SER GARANTIDO E AFIRMADO ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO – SMT, ATRAVÉS DA COORDENADORIA DE PORTOS E TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - CPTA.

É o sucinto relatório. Passo a análise.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

2 - ANÁLISE JURÍDICA

Sabe-se que o Parecer Jurídico em Processos Licitatórios cumpre a função de análise do procedimento, em como os pressupostos formais da contratação, ou seja, legalidade do procedimento, bem como os pressupostos formais da contratação, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema vigente. **Desta forma, a conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, ordenador de despesa.**

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Vale ressaltar que a Empresa que vier a ser contratada e a proposta aceita por valores estimados do objeto a ser contratado através do procedimento em questão, não se mostra tarefa afeta a este órgão de consultoria jurídica, motivo pelo qual, não será objeto de análise.

É o que se tem a relatar.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

1. Do Mérito

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 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 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.

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 de serviços é prevista a obrigatoriedade da realização do certame licitatório, de acordo com o artigo 2º:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando**



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (grifo nosso).

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

1.2 Da Dispensa de Licitação Emergencial

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 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 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa.

De acordo com o artigo 24, inciso IV da Lei de Licitações:

“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;”



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

Emergência aqui se entende como aquela situação decorrente de fatos imprevisíveis que exigem imediata providência sob pena de potenciais prejuízos para o cidadão, para o patrimônio público ou para interesses e valores protegidos pelo Direito.

Para fins de dispensa de licitação o importante é que a necessidade de contratação não possa aguardar os trâmites ordinários do procedimento licitatório. Ou seja, justifica-se a contratação direta (exceção) em razão da necessidade de resposta imediata por parte da Administração, que não pode aguardar o prazo ordinário da instrução processual do procedimento licitatório.

Na escoreita lição Hely Lopes Meirelles,¹ situação emergencial é assim delineada:

“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.”

Ainda no SPEC ao norte, o TCU ensina que para se tornar justificável a dispensa de licitação por situação emergencial, é necessário o cumprimento, cumulativamente, das seguintes condições:

- i. Ocorrência de situação de emergência ou calamidade pública;
- ii. Necessidade de urgência no atendimento da situação;
- iii. Existência de risco a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

¹ Direito Administrativo Brasileiro, 24^a ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.253.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

iv. Limitação da contratação emergencial à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

Segue o dispositivo legal informando que esta contratação é “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”.

Devendo em concreto existir o caráter provisório da contratação emergencial. Esta deve ocorrer apenas para evitar o perecimento do interesse jurídico protegido e conceder prazo à Administração para concluir um regular procedimento licitatório.

O Tribunal de Contas da União firmou entendimento, por meio da Decisão Plenária nº 347/1994, no sentido de que são pressupostos da aplicação do caso de dispensa de licitação preconizado no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, primeiramente, que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, na falta de planejamento, na desídia administrativa ou na má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em nenhuma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação. Em segundo, que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde, ou à vida de pessoas. Terceiro, que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso. E quarto, que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiros, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

A base jurídico-constitucional da conduta do administrador exhibe um argumento de especial relevância. Criada a situação de necessidade de



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

contratação, o administrador público foi colocado diante de situação cuja opção de solução é clara: a contratação emergencial.

São princípios constitucionais expressos à administração, cuja extensão à administração indireta a Constituição faz inquestionável, a legalidade e a eficiência. É nessa faixa jurídica que se há de encontrar a base validadora da conduta, para oferecer à lei de licitações a melhor leitura diante do quadro fático composto. Ressalta-se que essa conclusão não exime, das sanções cabíveis, o responsável que deu causa à situação o emergencial surgida. Assunto de natureza similar foi abordado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, acatado pelo Plenário, ao proferir o Acórdão nº 46/2002, aduzindo que as balizas legais, no atinente ao conceito de emergência, devem ser de tal ordem que impliquem urgência de atendimento da situação, sob pena de ocasionarem prejuízos ou comprometerem a segurança de pessoas, obras, serviços, bens ou equipamentos.

O que autoriza o dever de dispensar a licitação é a situação emergencial, não a causa de sua ocorrência. A teoria da imprevisão seria utilizada para averiguação da licitude do proceder administrativo. A falta de planejamento estaria aperfeiçoada com a constatação de uma situação de emergência, não com a adoção da contratação direta por dispensa. Não se pode confundir hipótese normativa criada para um caso dado com elemento de conduta objetiva utilizável para averiguar descumprimento de norma legal. Se estiverem presentes todos os requisitos previstos no dispositivo, cabe dispensa de licitação, independente de culpa do servidor pela não realização do procedimento na época oportuna. A inércia do servidor, dolosa ou culposa, não pode vir em prejuízo do interesse público maior a ser tutelado pela administração.

A demonstração de que a contratação direta foi a via adequada e efetiva para elidir o risco de dano ao interesse público não é suficiente para legitimar a atuação do administrador público. Deverá ser comprovada e documentada a presença dos requisitos legais que autorizam as contratações



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

diretas, sujeitando o administrador público ao cumprimento das disposições da Lei nº 8.666/93.

Não obstante a isto, em que pese o enquadramento da fundamentação no inciso IV do art. 24 da Lei no 8.666/93, para que o gestor público possa contratar via emergencial, tem que simultaneamente, atender o que determina o art. 26 da mesma lei de licitações, apresentando documentos que caracterizem a situação, bem como comprovar a compatibilidade dos preços com os preços praticados no mercado, vejamos:

“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.” (Grifou-se)

Neste mesmo piso, acompanha a as decisões do TCU:

Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

peças e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. Acórdão 1130/2019-Primeira Câmara Relator: BRUNO DANTAS ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Requisito, Preço, Justificativa.

Destaca-se, finalmente, que as conclusões registradas no presente parecer não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo seu conteúdo, e por constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como inspeções, denúncias ou tomada de contas.

3 – CONCLUSÃO

Impende salientar que esta Consultoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos-administrativa, inclusive a escolha da Empresa que vier a ser contratada e a proposta aceita por valores estimados do objeto a ser contratado através do procedimento em questão, não se mostra tarefa afeta a este órgão de consultoria jurídica, motivo pelo qual, não será objeto de análise.

Ademais, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 (Julgados STF: MS nº 24.073-3-DF-2002; MS nº 24.631-6-DF-2007), e apresenta como respaldo jurídico os fatos e fundamentos colacionados.

Ex positis, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta Consultoria manifesta-se que processo administrativo em análise tem feições de legalidade até o presente momento, desde que cumpridos/observados, ainda, os requisitos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666/93, para **Contratação Emergencial de empresa especializada para**



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM **SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO**

concessão de uso de espaço público visando a administração, operação portuária, manutenção, conservação e exploração comercial dos Terminais Hidroviários de Santarém e Santana do Tapará na finalidade de atender o iminente interesse público a ser garantido e afirmado através da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito – SMT, através da Coordenadoria de Portos e Transportes Aquaviários – CPTA, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade gestora da pasta.

Ressalto ainda, que deverão ser observados os apontamentos delineados ao longo do presente parecer, devendo o gestor atentar-se a estrita observância dos dispositivos legais destacados, dentre dos quais, a necessidade de contar nos autos, o cumprimento da exigência do ato na imprensa oficial.

Destarte, recomendamos que os presentes autos sejam encaminhados ao Controladoria Geral do Município de Santarém, para análise final do trâmite processual.

É o parecer, salvo melhor juízo. Encaminha-se os autos para a Divisão de Licitação, Contratos e Convênios para as providências cabíveis.

Santarém-PA, 08 de março de 2022.

Flávia Raffaella Pereira Leal
Consultora Jurídica do Município de Santarém
Decreto nº 036/2022-GAP/PMS