



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

PARECER - TJ/AM/AASGA/TJ

AUTOS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI 2020/000021010-00

Interessado: **AIGP SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA**

Assunto: **Contratação direta relativa a situação emergencial de que trata o art. 24, IV, da Lei 8.666/1993**

Trata-se de processo administrativo, no qual se objetiva a contratação direta e emergencial de pessoa jurídica para a prestação de serviços de gerenciamento de controle de acesso, por meio de alocação de agentes de portaria, a serem executados em unidades deste Tribunal de Justiça por 180 dias consecutivos e ininterruptos, na forma do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993

O estudo técnico preliminar consta do documento n.º **0247204**.

O termo de referência ou projeto básico, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, consta do documento n.º **0247226**.

A manifestação pela contratação direta exteriorizada pela Divisão de Planejamento consta do documento n.º **0248364**.

A Assistência Militar (fiscal do atual contrato) atestou a necessidade de continuidade dos serviços objeto deste processo, conforme documentos n.º **0018762 e 0018765**.

A proposta mais vantajosa para a contratação direta foi apresentada pela pessoa jurídica AIGP SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA, conforme documento n.º **0252999**.

Não há restrições no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, conforme documento n.º **0252696**.

Não há restrições junto à Fazenda Nacional em relação a certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, conforme documento n.º **0252694**.

Foram juntadas informações aos autos no sentido de que o Contrato Administrativo nº 016/2016-FUNJEAM, celebrado entre este Poder e a empresa GRIFON SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO cujo objeto é a prestação dos serviços de gerenciamento de controle de acesso, por meio de alocação de agentes de portaria e supervisor, nas dependências das Unidades do TJAM, expirará em 12/06/2021, conforme documentos n.º **0018755 e 0018760**.

É o relatório.

1) Da dispensa por situação emergencial:

Como se sabe, a regra geral no setor público é a realização da licitação, em razão de norma de estatura constitucional inscrita no art. 37, XXI, da Constituição. Veja:

“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. (Regulamento)”

No entanto, em casos excepcionais, é possível a contratação direta sem realização da licitação, conforme parte inicial do inciso XXI do art. 37 da Constituição, acima transcrito.

Por exemplo, a licitação poderá ser dispensada nos casos de emergência, na forma do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993. Veja:

“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;”

Ressalte-se que a situação emergencial deve estar caracterizada cabalmente, por força do art. 26, parágrafo único, I, da Lei 8.666/1993. Veja:

“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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)”

Como se vê, são exigências básicas para a possibilidade de contratação direta nos casos de emergência:

- a) **urgência**: tem de estar 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;
- b) **prazo certo**: tem de se limitar a contratação em 180 dias consecutivos e ininterruptos a contar da ocorrência da emergência;
- c) **improrrogabilidade**: tem de estar prevista a improrrogabilidade do contrato.

No caso em análise, expirará em 12/06/2021 o Contrato Administrativo nº 016/2016-FUNJEAM, celebrado entre este Tribunal de Justiça e a pessoa jurídica “GRIFON SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DE OBRAS LTDA”, cujo objeto é a prestação dos serviços de gerenciamento de controle de acesso, por meio de alocação de agentes de portaria e supervisor, conforme documento n.º **0018755**.

Quanto à urgência, verifica-se que está presente referida exigência.

Isto porque, se os serviços objeto deste processo não forem novamente contratados após a expiração do prazo do atual contrato, certamente haverá prejuízos ao Poder Público e comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços e bens, conforme parecer da Divisão de Planejamento n.º **0248364**. Veja:

“Trata-se que o objeto desta contratação (Serviços de Agentes de Portaria - 25 e 1 Supervisor (a)) não está diretamente alinhado a um macrodesafio do Plano Estratégico 2015-2020, porém caracteriza-se como atividade de natureza comum e de caráter contínuo, visando à **proteção do corpo de magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas e de todos os envolvidos direta ou indiretamente na prestação jurisdicional (corpo de servidores, estagiários, público externo, demais operadores do direito, autoridades, como também o patrimônio)**.”

Diante do exposto, esta Divisão é favorável a contratação pretendida, porém detectou que nos documentos Estudo Preliminar (247204) e Termo de Referência (247226) as tabelas referentes a Estimativa de Preços, Planilha de Posto de Trabalho, Valor de Contratação não estavam preenchidas com os valores necessários.”

Quanto ao prazo e improrrogabilidade, nota-se que estão caracterizadas referidas exigências.

É que a pessoa jurídica em comento (“GRIFON SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DE OBRAS LTDA”) fora penalizada com a pena de suspensão temporária e impedimento de contratar por 1 ano com este Tribunal, conforme documento n.º **0018767**, motivo pelo qual não se faz possível a prorrogação do atual contrato.

Além disso, a nova contratação já está sendo objeto de licitação autônoma nos autos n.º CPA TJAM 2021/3456, conforme documento n.º **0018765**.

Logo, a contratação emergencial por 180 dias mostra-se suficiente para que a licitação se desenvolva regularmente, podendo ser concluída sem se falar em prorrogação.

2) Dos elementos complementares à dispensa:

O processo de dispensa, inclusive no caso de situação emergencial, deverá ser instruído com elementos complementares, tais como: a) razão da escolha do fornecedor ou executante; b) justificativa do preço; e c) aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados, conforme art. 26, parágrafo único, II, III, IV, da Lei 8.666/1993. Veja:

“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.
(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)”

No caso em análise, a justificativa do preço e a razão da escolha do fornecedor está indicada no documento n.º **0252999**.

Os demais interessados apresentaram propostas com maiores desvantagens para a Administração, conforme documentos n.º **0252678, 0252679, 0252680, 0252681, 0252685, 0252686, 0252689 e 0252692**.

Além disso, as informações relativas aos projetos estão todas indicadas no estudo preliminar n.º 0247204 e no termo de referência ou projeto básico n.º 0247226.

Logo, estão presentes os elementos complementares à dispensa de licitação de que trata o art. 26, parágrafo único, II, III, IV, da Lei 8.666/1993.

3) Do encerramento do contrato emergencial:

Não se pode perder de vista que o contrato emergencial deverá ser encerrado na data da contratação do vencedor do respectivo procedimento licitatório que estiver paralelamente em andamento, ou na data do implemento do termo final de 180 dias, o que

ocorrer primeiro.

Neste mesmo sentido é a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União. Veja:

“O contrato emergencial deve conter expressa cláusula resolutiva que estabeleça a sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços. (TCU Acórdão 3474/2018-Segunda Câmara Relator: ANDRÉ DE CARVALHO ÁREA: Contrato Administrativo TEMA: Emergência SUBTEMA: Vigência Outros indexadores: Extinção, Cláusula obrigatória)”

Este raciocínio está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro porque, no plano de fundo, as contratações emergenciais são situações excepcionais e temporárias que servem para que a Administração consiga tempo suficiente para realizar o regular procedimento licitatório.

Referido plano de fundo já foi, inclusive, objeto de debate no âmbito do Tribunal de Contas da União, órgão colegiado que chegou à mesma conclusão ora exposta. Veja:

“As contratações emergenciais se destinam a dar condições à Administração para se programar e para poder realizar, em um período de 180 dias, procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços mediante regular certame licitatório. (TCU Acórdão 1457/2011-Plenário Relator: JOSÉ JORGE ÁREA: Contrato Administrativo TEMA: Emergência SUBTEMA: Vigência Outros indexadores: Dispensa de licitação, Calamidade pública)”

4) Da dotação orçamentária:

No caso em análise, verifica-se que a Divisão de Orçamento e Finanças indicou expressamente disponibilidade orçamentária para a contratação do objeto deste processo administrativo, sem comprometimento da saúde financeiro-orçamentária deste Tribunal de Justiça, conforme documentos n.º **0253721** e **0254109**.

Desta forma, restou caracterizado o crédito pelo qual ocorrerá a despesa pública objeto deste processo (art. 55, V, da Lei 8.666/1993).

5) Da apuração de responsabilidade:

Há de se lembrar que, para se justificar a contratação direta sem licitação objeto deste processo administrativo, além da indicação de preços e condições mais vantajosas para a Administração, faz-se necessário demonstrar o evento excepcional e imprevisível, estranho à vontade das partes, que resultou na ausência de celebração tempestiva do novo contrato administrativo ou novo procedimento licitatório.

É que eventual falta de planejamento ou a atuação desidiosa de agentes públicos não caracteriza situação excepcional e imprevisível apta a afastar o dever de licitar.

A esse respeito, ainda que a contratação direta sem licitação seja decorrente da má gestão processual ou da falta de planejamento ou desídia, não seria razoável impor ao administrado os prejuízos da paralisação dos serviços com a não contratação direta, considerando que a finalidade do instituto é justamente o de evitar a descontinuidade na prestação de um serviço essencial à Administração Pública e aos administrados.

Neste mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, órgão colegiado para o qual é necessário segregar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano. Veja:

“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 divisar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano. (TCU Acórdão 1217/2014-Plenário Relator: ANA ARRAES ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Afastamento, Efetividade, Eficácia, Risco, Responsabilidade, Inércia da Administração, Objeto da licitação)”

A seguir transcrevem-se outros julgados em que o TCU abordou a matéria ora debatida no mesmo sentido aqui exposto.

Veja:

“É possível a contratação direta, mesmo quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. Caberá analisar, para fins de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências cabíveis. (TCU Acórdão 3521/2010-Segunda Câmara Relator: BENJAMIN ZYMLER ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Inércia da Administração, Responsabilidade)”

“A contratação direta é possível mesmo quando a situação de emergência decorre de falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. A inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração. Deve ser analisada, para fins de responsabilização, a conduta do gestor público que não adotou tempestivamente as providências necessárias. (TCU Acórdão 285/2010-Plenário Relator: BENJAMIN ZYMLER ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Inércia da Administração, Serviço médico de emergência, Responsabilidade)”

“Se a situação fática exigir a dispensa por situação emergencial, mesmo considerando a ocorrência de falta de planejamento, não pode o gestor deixar de adotá-la, pois se assim proceder responderá não apenas pela falta de planejamento, mas também pelos possíveis danos que sua inércia possa causar. Acórdão 1022/2013-Plenário

Relator: ANA ARRAES ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Inércia da Administração, Responsabilidade)"

"É possível a contratação por dispensa de licitação, com suporte no comando contido no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da inércia ou incúria administrativa, devendo ser apurada, todavia, a responsabilidade do agente público que não adotou tempestivamente as providências a ele cabíveis. (TCU Acórdão 425/2012-Plenário Relator: JOSÉ JORGE ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Inércia da Administração, Responsabilidade)"

"A dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, cabendo a utilização do dispositivo 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. (TCU Acórdão 1599/2011-Plenário Relator: UBIRATAN AGUIAR ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Inércia da Administração, Urgência, Responsabilidade)"

Portanto, concomitantemente à contratação direta objeto dos autos, deve ser apurado se a situação excepcional de fato é originária de fatos estranhos à vontade das partes ou de foi gerada por falta de planejamento, má gestão ou desídia, a fim de responsabilizar o agente público que lhe deu causa.

Desta maneira, serão preservados os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, sem a descontinuidade na prestação do serviço, bem como será possível responsabilizar o agente público eventualmente culpado, nos limites dos danos causados por sua conduta.

6) Da minuta do contrato:

No caso em análise, verifica-se que a Divisão de Contratos e Convênios juntou a minuta de contrato administrativo que atende às normas gerais sobre licitações e contratos, sobretudo aquelas constantes dos arts. 54 a 80 da Lei 8.666/1993, conforme documentos n.º 0256497.

7) Da conclusão:

Pelo exposto, esta Assessoria Administrativa opina pela contratação direta, mediante dispensa na modalidade licitação dispensável, da pessoa jurídica "AIGP SERVIÇOS EMPRESARIAIS", CNPJ 12.403.043/0001-05, indicada no documento n.º 0252999, no valor global de R\$ 508.907,70, pelo prazo improrrogável de 180 dias ininterruptos e consecutivos a contar de 13/06/2021, dia imediatamente após a expiração do atual contrato, na forma do art. 24, IV, e art. 26, parágrafo único, I, II, III, IV, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, porque, com empréstimo dos ensinamentos do renomado Pontes de Miranda, restou caracterizado o suporte fático suficiente (situação emergencial) para aplicação regular dos referidos preceitos normativos.

Ressalte-se que, no caso de acolhimento deste parecer meramente opinativo, o contrato emergencial deverá ser encerrado na data da contratação do vencedor do procedimento licitatório objeto dos autos n.º CPA TJAM 2021/3456, aludido no documento n.º 0018765, ou na data do implemento do comentado termo final de 180 dias, o que ocorrer primeiro, por força de jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União.

Sugere este órgão técnico-jurídico a abertura de procedimento específico a fim de apurar se a situação excepcional na qual se fundamenta a contratação direta sem licitação em tela é originada de fato estranho à vontade das partes ou se foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipóteses em que se imputará a responsabilização do agente público eventualmente culpado.

Considerando tratar-se de decisão da competência de autoridade superior, submeta-se o presente feito à apreciação e posterior deliberação, observadas as cautelas de praxe.

É o parecer.

Manaus, 20 de maio de 2021.

Diego Demetrio de Souza

Assistente Judiciário da Assessoria Administrativa da SGA

Carlos Ronaldo Lima Barroco Filho

Diretor da Assessoria Administrativa da SGA



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS RONALDO LIMA BARROCO FILHO, Diretor(a)**, em 20/05/2021, às 21:43, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0257107** e o código CRC **2A97AC2E**.