



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Senhor Conselheiro José Gomes de Melo

Relator da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC

Ref.: REPRESENTAÇÃO

O Ministério Público de Contas, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, de guarda da Lei e fiscal de sua execução no âmbito do Estado de Rondônia, por meio da representante ministerial que esta subscreve, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no inciso I do art. 80 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, combinado com o art. 81, caput, e art. 230, inciso I, do Regimento Interno, interpor **REPRESENTAÇÃO**, pelas razões abaixo delineadas.

O **Secretário de Estado da Educação**, o senhor Júlio Olivar Benedito, ratificou a Dispensa de Licitação referente à contratação direta de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar, segundo os termos do artigo 24, inciso II¹, da Lei Federal nº 8.666/93, visando atender às necessidades dos alunos matriculados nas escolas estaduais do município de Guajará-Mirim/RO, pelo prazo de 180 dias, em favor da empresa Flecha Transportes e Turismo Ltda., no valor total de **R\$ 1.010.691,00**.

¹ Ressalta-se que todo o procedimento de contratação direta está fundamentado no art. 24, **inciso IV**, da Lei nº 8.666/93 (emergência).



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

A supramencionada dispensa de licitação tem por espeque o Processo Administrativo nº 1601.00541-00/2012/SEDUC, pautando-se no Parecer nº 567/PGE/2012, cujo fundamento, *a priori*, afronta a Lei de Licitações e Contratos, pois, no presente caso, não subsistem motivos suficientes para dispensar o procedimento licitatório, senão vejamos:

Na análise sumária dos autos, depara-se de plano com o Termo de Referência (fls. 03/30) e as cotações de preços perante 7 (sete) fornecedores (fls. 31/75).

No Parecer da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 94/101) ficaram consignadas recomendações a fim de evitar falhas no procedimento de dispensa de licitação, no entanto, diante do caso concreto, não houve uma manifestação cognitiva a respeito da legalidade ou ilegalidade da pretensa contratação direta.

Constata-se, também, a justificativa de fls. 76/81, revelou os motivos para dispensar a licitação, pautada principalmente na alegação de que o Convênio nº 017/PGE/2011 (transporte escolar), celebrado em 2011, entre o Governo do Estado de Rondônia e a Prefeitura de Guajará-Mirim/RO, expirou em 31.12.2011 e não foi renovado no ano de 2012 devido ao desinteresse do Prefeito Municipal.

Em que pesem os motivos expostos pela Secretaria de Estado da Educação, no sentido de justificar a contratação direta devido à necessidade de oferecer condições ao acesso dos alunos residentes na área rural do



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

referido município à escola da área urbana, tem-se que há graves indícios de ilegalidade no presente procedimento.

É notória a relevância da prestação dos serviços de transporte escolar, sendo que sua falta acarretaria transtornos incalculáveis aos alunos, porém, as circunstâncias do caso concreto não autorizam o descumprimento do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (licitação).

Além disso, a inobservância do procedimento de contratação pública e a violação dos princípios da isonomia e da competitividade ensejam em grave afronta à Lei de Licitações e Contratos.

De mais a mais, não há razão jurídica e fática para justificar a utilização da odiosa contratação direta, pois o procedimento licitatório deixou de ser realizado simplesmente por falta de planejamento e desídia da administração (emergência ficta).

Inclusive, até a presente data, segundo as informações obtidas perante a Superintendência Estadual de Licitações - SUPEL (Proc. nº 01-1601.00545-00/2012), não houve a conclusão do procedimento licitatório de interesse da Secretaria de Estado da Educação para contratação de serviços de transporte escolar, visando atender ao município de Guajará-Mirim, tendo em vista que o processo de licitação somente foi apresentado definitivamente à



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

SUPEL em **09.03.2012**², e, além disso, o certame encontra-se suspenso "sine die", em razão da Decisão Monocrática nº 014/2012/GCJGM/TCE, por haver impropriedades no Instrumento Convocatório (Proc. nº 1568/12).

Ocorre que, não obstante os fatos relatados contemplarem medidas administrativas tendentes a assegurar o adequado serviço de transporte escolar, não há nenhuma situação emergencial e/ou calamitosa que possa causar irreparáveis prejuízos ao Estado, de modo a justificar a contratação sem licitação, inclusive pelo extenso prazo de 180 dias, a teor do que prescreve a Lei nº 8.666/93.

Até porque, consoante justificativas de fls. 76/81, não houve impedimento algum para a realização do procedimento licitatório no exercício anterior, visto que o uso dos serviços de transporte escolar é de natureza contínua e permanente (ordinária), ou seja, de total previsão de sua necessidade.

Acrescenta-se que, muito embora a publicação do Termo de Ratificação de Dispensa de Licitação (D.O.E nº 1931 de 08.03.2012) tenha registrado como fundamento legal a hipótese prevista no art. 24, **inciso II**, da Lei nº 8.666/93 (dispensa em razão do baixo valor), é notório que o procedimento em análise está fundado no art. 24, **inciso IV**, do aludido diploma legal (dispensa por motivo de urgência/emergência), consoante teor do Termo de

² Em contato telefônico realizado com a senhora Pregoeira Fabíola, da equipe de licitação da SUPEL (69 3216 - 2258), no dia 16.04.2012, foi informado que a sessão estava agendada para o dia **20.04.2012**.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Referência, da justificativa do gestor e do Parecer da Procuradoria-Geral do Estado.

Desse modo, impossível extrair das circunstâncias concretas qualquer um dos requisitos legais permissivos da contratação direta, conquanto tenha sido aduzido em sede de motivação do ato, não há emergência e nem menos ainda calamidade pública.

Desponta-se, aqui, o questionamento quanto à viabilidade de efetivar contratação direta, sem licitação, diante da configuração de falhas no planejamento da administração pública.

O professor Jessé Torres Pereira Júnior³ ensina que:

"É claro que se deve aceitar a ponderação de que, em certas situações, como a situação **da verdadeira emergência, não da emergência ficta, fabricada, mas da verdadeira emergência**, em que você tem que agir com muita rapidez, com muita presteza e isso poderá, eventualmente, comprometer uma completa e exaustiva instrução do processo".

No mesmo enredo, o professor Marçal Justen Filho⁴, muito embora indique a possibilidade de contratação, punindo-se o agente que não adotou as cautelas necessárias, aduz que **é necessário verificar se a urgência existe efetivamente** e, ademais, se a contratação é a melhor escolha diante das circunstâncias.

³ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. DVD *Contratações diretas por dispensa e inexigibilidade*. São Paulo: NDJ, 2004, CD 4, minuto 22:15.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 240.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Neste aspecto, indiscutivelmente, a contratação da empresa Flecha Transportes e Turismo Ltda., no período de 180 (cento e oitenta) dias, no valor total de R\$ 1.010.691,00, para a realização de serviços de transporte escolar não coaduna com o permissivo legal baseado na URGÊNCIA/EMERGÊNCIA.

Qualquer entendimento diferente acarretaria na utilização indiscriminada da autorização de dispensa de licitação por emergência na contratação, pois, toda e qualquer obra ou serviço que a Administração tenha que executar ou prestar aos administrados sempre terá, ao menos para aqueles que forem beneficiados diretamente, "caráter de urgência" ⁵.

E mais. Para o Tribunal de Contas da União, a contratação direta, com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, só pode ser realizada na hipótese de estarem presentes as condições cumulativamente necessárias à **caracterização de urgência/emergência**, elencadas na Decisão 347/94-TCU-Plenário⁶, que firma jurisprudência acerca do assunto, quais sejam:

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

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, **não se**

⁵ Conferir: Apelação Reexame Necessário - Primeira Câmara Cível - Nº 70011897840 - Comarca de Pelotas - JUIZ(A) DE DIREITO DA 2.CIVEL DA COMARCA DE PELOTAS - APRESENTANTE RONALDO DA SILVA TAVARES E OUTROS - APELANTE: QUALITY ENGENHARIA PROJETOS E EXECUCAO LTDA - APELADO : MUNICIPIO DE PELOTAS)

⁶ TC - 005.236/2005-8.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

tenha 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 à culpa ou dolo do agente público que tinha 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 risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de **concreto 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 quantitativos tecnicamente apurados**, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.”

“(…) Além disso, é farta a jurisprudência neste TCU de que a falta de planejamento não pode servir de escudo para a contratação emergencial por dispensa de licitação, a situação do caso em tela. (ACÓRDÃO Nº 770/2011 – TCU – Plenário – Processo nº TC-011.299/2006-1)”.

Veja-se, neste sentido, também a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e de São Paulo:

“AÇÃO POPULAR - Ato lesivo ao patrimônio público - Locação de veículos de empresas, dispensada a licitação - **Inadmissibilidade** - Inteligência do artigo 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93 - **Emergência ficta, que se iguala à omissão, pois havia conhecimento anterior** - **Requisito - Ilegalidade** - Lesividade que dela decorre - Desprezo às regras da boa Administração - Ação procedente confirmada - Recursos não providos.” (Apelação Cível n. 246.345-1 - Campinas - 4ª Câmara de Direito Público - Relator: Soares Lima - 23.04.98 - V.U.);

“MUNICÍPIO - Contrato - Locação de veículos - Licitação - Dispensa - **Emergência** - **Não caracterização** - **Conhecimento anterior da**



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

necessidade - Emergência ficta ou fabricada - Negligência por omissão - Desprezo às regras da boa administração - Ilegalidade do ato e lesividade ao Erário público - Ação procedente - Recursos não providos.” (JTJ 223/9);

A urgência que constitui situação autorizadora de dispensa de licitação deve ser concreta e efetiva, o que não se verifica no presente caso, pois, a ausência de serviços de transporte escolar, embora constitua fato lamentável, decorre de, no mínimo, negligência administrativa.

Acresça-se, a propósito, que a emergência ficta, caracteriza-se pela ineficiência do planejamento e das ações necessárias ao cumprimento dos procedimentos legais necessário à contratação de bens ou serviços que, se não realizados ao tempo devido, poderão ocasionar prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e demais bens.

Indiscutivelmente, o ato administrativo objurgado não resguarda situação de emergência real, fato que autoriza a responsabilização do agente público que deu causa à contratação indevida, inclusive mediante a imposição de multa, no valor médio, em virtude da grave infração à norma legal, nos termos do art. 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96.

Nesse enredo, é salutar que a configuração da emergência provocada pela conduta da Administração (ficta) induz à aplicação dos princípios da razoabilidade e



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

proporcionalidade no sentido de permitir a manutenção do transporte escolar, por prazo não superior a 45 dias, para a imediata conclusão do procedimento licitatório e rescisão do atual contrato, independentemente da responsabilização do gestor, evitando-se, assim, maiores prejuízos ao interesse público.

Registra-se, por fim, a existência do Processo Administrativo nº 1601.01011-00/2012/SEDUC que também tem por escopo a contratação emergencial de transporte escolar, promovida pela SEDUC, em favor da empresa Vida Transporte Ltda., no valor de R\$ 889.318,80, para atender às necessidades do município de Vale do Anari/RO, que será objeto de análise em procedimento apartado.

Diante do exposto, considerando os documentos correlatos e a ausência de justificativas plausíveis para a contratação direta dos serviços de transporte escolar, sem licitação, em favor da empresa Flecha Transportes e Turismo Ltda., no valor total de **R\$ 1.010.691,00**, visando atender as necessidades dos alunos matriculados nas escolas estaduais do município de Guajará-Mirim/RO, pelo prazo de 180 dias, o Ministério Público de Contas requer seja:

a) autuada a presente representação para apurar e sanar eventual irregularidade no procedimento de dispensa de licitação em apreço, inclusive promover a instrução dos autos a fim de perquirir as incongruências, identificar os responsáveis e apurar eventual dano ao erário;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

b) concedida, mediante decisão monocrática do Conselheiro Relator, **a tutela antecipatória** no sentido de **fixar o prazo de 45 dias**, para a conclusão do procedimento licitatório em curso⁷ e rescisão do atual contrato, sob pena de incorrer nas sanções do art. 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96;

c) instadas as autoridades responsáveis, principalmente o **Secretário de Estado da Educação**, o senhor Júlio Olivar Benedito, para a apresentação de justificativas e/ou documentos, no prazo razoável de 15 (quinze) dias, a fim de atender aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, diante da possibilidade de responsabilização.

Porto Velho, 20 de abril de 2012.

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

⁷ Pregão Eletrônico nº 139/2012/SUPEL (Proc. nº 1568/2012/TCE).