



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



PARECER Nº. 359/2022

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 26038/2022

ASSUNTO: dispensa emergencial de licitação para contratação de empresa de serviço de limpeza através de mão de obra terceirizada

INTERESSADO: Diretoria Executiva

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DELIMPEZA ATRAVÉS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. EXAME DE LEGALIDADE. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES.



I – RELATÓRIO:

Trata-se de pedido de análise e de parecer jurídico solicitado pela Diretoria Executiva desta Casa Legislativa, nos autos do procedimento administrativo nº 26038/2022, no qual a Câmara Municipal de Rio Branco pretende realizar contratação emergencial de serviço de limpeza e conservação através de mão de obra terceirizada com os insumos necessários a execução do serviço.

Inicialmente vale relacionar os principais documentos que integram estes autos, são eles:

- i) pedidos de bens e de serviços nº. 23/2022 (p.01);
- ii) termo de referência (p. 02/36);
- iii) cotações realizadas com as empresas MAIA & PIMENTEL; KONECTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS; MASTER IDEIAS (p. 37/57);
- iv) documentos de habilitação da empresa selecionada; termo de juntada (p. 58/97);
- v) segundo termo de referência (p. 98/128);
- vi) declaração de inexistência de fatos impeditivos e de que cumpre o disposto no art. 7º, XXXIII, da CF/88 (p. 129);
- vii) complemento dos serviços de limpeza e conservação (p. 130/139);

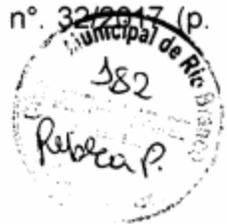
d



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



- viii) cópia do contrato nº. 32/2017 (p. 140/150);
- ix) cópias do primeiro ao quarto termo aditivo ao contrato nº. 32/2017 (p. 151/158);
- x) mapa comparativo (p. 159);
- xi) minuta do contrato (p. 160/170);
- xii) justificativa da dispensa de licitação, preço e escolha do fornecedor (p. 171/180);
- xiii) Solicitação de verificação de disponibilidade orçamentária e financeira emitida pela Diretoria Executiva com resposta positiva da Diretoria Financeira (p. 181/182);
- xiv) solicitação de análise e de emissão de parecer jurídico (p. 183);



É o necessário a relatar.

II – DA DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO

A realização de procedimento licitatório, importante ressaltar, é regra no serviço público em observância ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, o qual exige que as obras, os serviços, as compras e as alienações sejam contratados mediante licitação pública que além de promover o desenvolvimento nacional privilegia a moralidade e a impessoalidade na Administração Pública.

Em atendimento ao comando constitucional, a Lei nº. 8.666/93 estabeleceu as normas gerais pertinentes às licitações e aos contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos da administração indireta que sejam direta ou indiretamente controlados pelos entes federados.

Com efeito, a Lei de Licitações supracitada excepciona a realização de procedimento licitatório nos seguintes casos: i) licitação dispensada (art. 17), ii) licitação dispensável (art. 24) e iii) licitação inexigível (art. 25).

No caso particular da dispensa de licitação, a legislação enumera as hipóteses nas quais o procedimento licitatório, ainda que plenamente realizável, pode ser dispensado. É o que se observa na contratação direta, mediante dispensa, nos casos de emergência ou de calamidade pública.

Nesse sentido, prevê o art. 24, IV, da Lei nº.8.666/93:

f

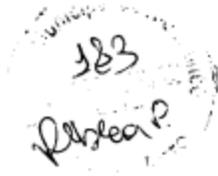


**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



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.



Pois bem. A dispensa de licitação nos casos de emergência ou de urgência se justifica quando o contrato precisa ser realizado imediatamente, sob pena de prejuízo ao interesse público, fundamentando-se no princípio da continuidade do serviço e das atividades administrativas.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas da União reconhece a imprescindibilidade dos serviços executados de forma contínua e que são indispensáveis à realização das atividades essenciais da Administração Pública, nos seguintes termos:

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.** Acórdão nº 132/2008 - Segunda Câmara - TCU.

Assim, compreende-se que para a realização de contratação direta emergencial é necessário ponderar sobre a manifesta emergência, a essencialidade do serviço, os prejuízos decorrentes de sua interrupção e a efetiva impossibilidade de realização de procedimento licitatório.

Ademais, por expressa disposição do já citado art. 24, IV, da Lei nº. 8.666/93, tal ajuste terá seu prazo máximo de vigência limitado a cento e oitenta dias, sendo vedada a prorrogação contratual.

Nesses termos, a par das considerações já delineadas, sublinhamos também que a contratação direta emergencial deve observar os requisitos estabelecidos no art. 26 da Lei nº. 8.666/93, quais sejam: i) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa; ii) razão da escolha do fornecedor ou executante; iii) justificativa do preço; iv) ratificação da dispensa pela autoridade superior e publicação na imprensa oficial no prazo de 5 dias. Vide dispositivo:

af



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



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.**

No caso em tela, temos que os requisitos supracitados necessários à contratação emergencial ora em análise não estão totalmente caracterizados.

Isso porque o contrato atual, de nº 32/2017, terá seu prazo de vigência encerrado em 02/10/2022 (p. 157) sem que a Administração consiga realizar um novo certame licitatório até a referida data. Vale pontuar que o contrato vigente atingiu o limite de prorrogações previsto no art. 57, II da Lei nº 8.666/93, de modo que a dispensa emergencial visa garantir a continuidade do serviço até a conclusão da licitação e celebração de novo termo contratual.

A justificativa apresentada, pautada na carência de servidores efetivos e terceirizados de apoio administrativo no setor responsável pela instrução dos autos do procedimento licitatório, está consignada nos itens 3.4 a 3.9 do Termo de Referência (p. 99/100).

Apesar de não se tratar de serviços relacionados à área fim deste Poder Legislativo, o serviço que se pretende contratar é indispensável à continuidade das atividades legislativas e administrativas desempenhadas na sede da CMRB, pois visa garantir um ambiente de trabalho com as características de limpeza e higiene adequadas ao desempenho das funções desta Casa Legislativa.

Além disso, restou consignado que o procedimento administrativo para realização do certame licitatório já está em andamento, Proc. nº 22.082/2022, o que evidencia a transitoriedade da contratação (p. 99).

Frisamos, conforme justificativa apontada à p. 178, que o fornecedor contratado será a empresa que já vem prestando o serviço, de modo a evitar a interrupção do serviço prestado com a troca da empresa contratada.

Quanto ao preço da contratação (art. 26, III, da Lei nº 8.666/93), foram realizadas as pesquisas de preços juntadas às p.37/57-130/139, as quais foram consolidadas no mapa comparativo de preços de p. 159.

4



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Observa-se que o contrato nº 32/2017 foi utilizado como um dos parâmetros de pesquisa. Contudo, a partir do preço constante dos últimos aditivos firmados (p. 153/157), nota-se que o valor contratado não foi repactuado, motivo pelo qual a planilha de preços nele baseada não repercute o valor do salário da categoria fixado no Acordo Coletivo vigente, não podendo ser considerada para efeito de comparativo.

Comparando-se os demais preços consignados, verifica-se que a proposta do fornecedor selecionado, empresa MAIA E PIMENTEL, foi a de menor de valor, porém, analisando os quantitativos dispostos na planilha que embasa a proposta de p. 37/39 e na memória de cálculo de p.130/139, verifica-se que os insumos previstos na planilha e os materiais indicados (p. 113/115) estão orçados para 12 meses, não para 6 meses, destoando do Termo de Referência.

Situação semelhante ocorre na proposta apresentada pela MASTER IDEIAS E SERVIÇOS (p. 52/57) quanto aos insumos estimados na planilha. Registre-se que na proposta de preços não foi apresentada a listagem de materiais descrita no TR.

Ademais, não há como aferir a equivalência entre o parâmetro utilizado nas cotações de preços e as dimensões da área a ser limpa no âmbito deste órgão contratante, porquanto a metragem quadrada considerada nas cotações não corresponde à área do imóvel em que atualmente está instalada a sede da CMRB (p. 105), devendo ser justificado o quantitativo estimado para a contratação.

Finalmente, salienta-se que a pesquisa mediante consulta direta a fornecedores é de caráter residual, sendo necessária a complementação a partir do cotejo com contratações similares firmadas por outros órgãos públicos, providência que deve ser justificada em caso de impossibilidade de atendimento.

No tocante aos requisitos de habilitação exigidos pela legislação, observamos que foi juntada a documentação respectiva (p. 58/96), com as ressalvas de que as certidões negativas de falência e a de débitos trabalhistas estão vencidas (p. 91/92), de modo que devem renovadas as certificações vencidas ou que venham a vencer antes da formalização da contratação emergencial.

Em relação à regularidade fiscal federal, verifica-se que a sua validade foi prorrogada através de decisão judicial liminar emitida em 19/09/2022, tendo em conta pendência em questão *sub judice* que repercute na emissão da referida certidão (p. 93/96).

Nesse sentido, é necessário verificar se a decisão continua válida ou se a empresa já está apta a emitir a certidão de regularidade, porquanto o prosseguimento regular da contratação depende da demonstração de uma ou da outra providência.

cf



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



Por fim, pontuamos que como condição de eficácia da contratação, faz-se necessário que a autoridade superior, antes da assinatura do contrato, ratifique a presente dispensa emergencial, mediante a formalização de termo específico para tanto, providenciando sua publicação na imprensa oficial no prazo de 5 dias.

III – DA MINUTA DO TERMO CONTRATUAL

Em relação à minuta contratual de p. 160/169, recomendamos o seguinte:

- i. **Cláusula segunda, item 2.1:** estipular que o prazo de vigência é de até 180 dias, contados da sua assinatura;
- ii. **Cláusula quinta, itens 5.9 e 5.10:** desmembrar a parte que menciona cláusula sexta e reproduzir a disposição constante no item 19.1 do TR. Será necessário renumerar as cláusulas seguintes;
- iii. **Cláusula oitava, garantia da execução:** em verdade trata-se da cláusula sétima. Renumerar observando a recomendação do item anterior. Também será necessário reproduzir as disposições de garantias contratual previstas no TR;
- iv. ✓ **Cláusula décima primeira, item 9.1:** Reproduzir as disposições relativas às obrigações das partes contratantes previstas no TR;
- v. ✓ **Cláusula décima segunda, item 10.2.c:** Substituir o prazo para 2 anos e o fundamento legal para o art. 87, IV da Lei nº 8.666/93;
- vi. ✓ **Cláusula décima quarta, item 12.2 e subitens:** suprimir. Contratação emergencial, evitar a previsão de disposições que não sejam estritamente relacionadas ao fornecimento do objeto a ser contratado.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento.

Outrossim, à luz do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco e do art. 15 da Lei nº. 2.168/16, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

cf



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Sendo assim, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 26038/2022, cujo objeto é a contratação emergencial de serviço de limpeza e conservação através de mão de obra terceirizada com os insumos necessários à sua execução, não está de acordo com os ditames legais atinentes à matéria, devendo ser adotadas as seguintes providências:

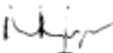
- i. Adequação e complementação da pesquisa de preços e renovação das certidões de regularidades vencidas, conforme as recomendações do item II deste parecer;
- ii. Adequação da minuta contratual ao recomendado no item III deste parecer;
- iii. Verificação da conformidade processual pela Controladoria-Geral.

Por fim, realizadas as providências acima descritas e antes da assinatura do contrato, a Presidência da Casa, nos termos do que prescreve o art. 26, caput, da Lei nº. 8.666/93, deverá ratificar este procedimento, mediante a formalização de termo de dispensa, providenciando a sua publicação na imprensa oficial no prazo de 5 dias.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Diretoria Executiva para adoção das providências i e ii. Após, à Controladoria-Geral.

Rio Branco-AC, 27 de setembro de 2022.


Renan Braga e Braga
Procurador-Geral
Matrícula 11.156

