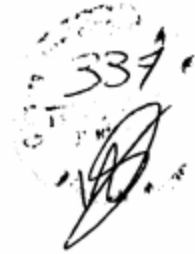




**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



**PARECER Nº. 118/2023**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 6999/2023**

**ASSUNTO:** contratação emergencial de serviço de apoio administrativo através de mão de obra terceirizada

**INTERESSADO:** Diretoria Financeira

**DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO ATRAVÉS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133/2021. EXAME DE LEGALIDADE. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES.**

## **1 – RELATÓRIO:**

Trata-se de pedido de análise e de parecer jurídico nos autos do procedimento administrativo nº 6999/2023, que tem como objeto a contratação de serviço continuado de apoio administrativo sob o regime de execução indireta, com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio de dispensa emergencial de licitação, nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Instruem os autos os seguintes documentos:

- i) protocolo de abertura do procedimento (p. 01);
- ii) documento de formalização de demanda (p. 02/07);
- iii) projeto básico e estudo técnico preliminar (p. 08/93);
- iv) cópia do contrato nº 34/2022 e do extrato de sua publicação no Diário Oficial do Estado do Acre (p. 94/112);
- v) pesquisa de preço realizada com a juntada de Atas de Registro de Preços e consulta direta a fornecedores (p. 113/257);
- vi) cópia da Convenção Coletiva de Trabalho 2023/2024 (p. 258/280);
- vii) mapa comparativo de preços (p. 281);



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

338  
*[Handwritten signature]*

- viii) documentação de habilitação do fornecedor selecionado (p. 282/304);
- ix) minuta contratual (p. 305/321);
- x) exposição de motivos acerca da justificativa da contratação, escolha do prestador do serviço e do preço (p. 322/328).;
- xi) justificativa para a realização da dispensa (p. 294/307);
- xii) solicitação de declaração de disponibilidade orçamentária e financeira com resposta positiva da Diretoria Financeira (p. 329/336);

É o necessário a relatar.

## **2 – DA DISPENSA EMERGENCIAL DE LICITAÇÃO**

Inicialmente cumpre averbar que a realização de procedimento licitatório 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, dentre outros princípios.

Recentemente, em âmbito infraconstitucional, foi aprovada a Lei nº.14.133/2021, que em observância ao comando constitucional citado, 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.

A referida norma inaugura um novo regime jurídico para as contratações públicas, substituindo o regramento então vigente, disciplinado pela Lei nº 8.666/1993.

A nova Lei de Licitações também excepciona a realização de procedimento licitatório em hipóteses nas quais a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível.

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. 75, VIII, da Lei nº.14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a

*[Handwritten signature]*



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



segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

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. 75, VIII, da Lei nº. 14.133/2021, tal ajuste terá seu prazo máximo de vigência limitado a um ano, sendo vedada a prorrogação do respectivo contrato, bem como a recontração de empresa já contratada com base nesse inciso.

Nesses termos, a par das considerações já delineadas, sublinhamos que a contratação direta emergencial também deve observar os requisitos estabelecidos no art. 72 da Lei nº. 14.133/2021 c/c art. 33 do Ato da Mesa Diretora nº 01, de 6 de março de 2023, quais sejam: i) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; ii) estimativa da despesa e justificativa do preço iii) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; iv) documentos que comprovem a situação de dispensa de licitação; v) justificativa da escolha do fornecedor ou executante acompanhada da respectiva proposta e demonstração de atendimento aos requisitos de habilitação/qualificação; vi) autorização da autoridade competente; vii) divulgação no sítio eletrônico do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato.

Vide dispositivos:



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



Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 33. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, será instruído em conformidade com os requisitos legais e regulamentares que os fundamentarem, observando-se, especialmente, as disposições do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como os entendimentos jurisprudenciais aplicáveis e adequados ao caso concreto.

Parágrafo único. As aquisições e contratações de bens e serviços por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação conterão, além da documentação básica para instrução da contratação e dos parâmetros indicados no **caput**:

I - proposta comercial da pretensa contratada dentro do prazo de validade;

II - documentos que comprovem a situação de inexigibilidade ou de dispensa de licitação; e

III - documentos de habilitação do fornecedor.

Feitas essas considerações, passa-se a verificação do caso concreto.

### **3 – DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO**

#### **3.1 – Documento de Formalização da Demanda (p. 02/07)**

Analisada a documentação que instrui o presente caderno processual, verifica-se que o Documento de Formalização de Demanda (DFD) cumpriu as



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



exigências contidas no art. 9º do Ato da Mesa Diretora nº 01/2023, que regulamenta a nova lei de licitações no âmbito da Câmara Municipal de Rio Branco.

05. Necessário, neste item, a assinatura do Diretor Executivo em Exercício a p.

As informações contidas no DFD foram complementadas pelo Projeto Básico.

### **3.2 – Estudo Técnico Preliminar (p. 60/93)**

O Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O ETP de p. 60/93 foi elaborado em razão do disposto no art. 12 do Ato da Mesa Diretora nº 01/2023, que regulamenta a nova lei de licitações no âmbito da Câmara Municipal de Rio Branco, o qual refere ser o ETP de observância obrigatória em contratações a partir de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Ressaltamos que tal documento não atendeu na integralidade todos os itens descritos no art. 18, § 1º a 3º, da Lei nº 14.133/2021. Todavia, as informações faltantes foram complementadas no projeto básico de p. 08/59.

Desse modo, alertamos para que nas próximas contratações o ETP não seja inserido aos autos como anexo do projeto básico, mas sim como peça independente e anterior a este, cumprindo todas as especificações descritas no art. 18, § 1º a 3º, da Lei nº 14.133/2021.

### **3.3 – Projeto Básico (p. 08/59)**

No caso dos autos, em se tratando da contratação de serviços, a melhor terminologia a ser utilizada seria "Termo de Referência", nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021.

Apesar da incorreção terminológica, observamos que o documento buscou atender ao contido no dispositivo citado, indicando o objeto a ser contratado e as condições gerais para a execução do serviço e seleção do fornecedor, de modo que fazemos apenas as seguintes observações:

- i) justificar a necessidade de 20 (vinte) motoristas, uma vez que o item 3.8.6 refere a contratação de apenas três;
- ii) justificar a necessidade da manutenção da exigência do item 5.5;
- iii) juntar aos autos o comprovante das consultas citadas no item 10.3 e 10.4 em relação a empresa que apresentar o melhor preço;



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



iv) no item 20.1.d, substituir a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública por impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública.

### **3.4 – Pesquisa de Preços (p. 94/257)**

A pesquisa de preços deve ser norteadada pelo disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e arts. 23 a 30 do Ato da Mesa Diretora nº 01/2023, que regulamenta a nova lei de licitações no âmbito da Câmara Municipal de Rio Branco.

Assim, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

A pesquisa de mercado contou com preços praticados pela Administração e preços privados, encontrando-se a p. 325/326 as razões pelas quais os preços das Atas e Contratos firmados com órgãos públicos não foram incluídos no mapa comparativo de preços.

Nesse ponto, temos as seguintes observações:

- i) justificar a escolha dos fornecedores cujas cotações estão nos autos;
- ii) indicar a relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram proposta;
- iii) retificação da planilha de preço de p. 155/159 do artífice, excluindo o percentual de 30% (trinta por cento) de periculosidade, pois em desacordo com a Convenção Coletiva de Trabalho;
- iv) retificação da planilha de preço de p. 181/183 do agente de portaria, pois foi considerada jornada de 12x36 e não de oito horas diárias;
- v) elaboração de novo mapa comparativo de preços, tendo em vista que as modificações acima devem alterar o fornecedor que apresentará o melhor preço.

Analisadas as planilhas de composição de preços de p. 94/257, temos que o menor preço apresentado foi o da empresa JWC, o qual a Administração optou por não contratar em razão da parte final do Art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, decisão que esta Procuradoria acha prudente, uma vez que a referida empresa foi a contratada no emergencial que se encerrou em 02.04.2023.



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



Com efeito, a fim de melhor buscar o interesse público, após a apuração dos novos valores apresentados com a retificação das planilhas acima referidas, recomendamos que a Administração da CMRB promova uma tentativa de negociação com a(s) empresa(s) STAR e/ou ASA, a fim de que os valores contratados sejam os mais próximos possíveis do menor preço apresentado, não havendo impedimento de contratação com outra empresa que vier a apresentar melhor preço.

### **3.5 – Habilitação e Qualificação do Fornecedor**

A habilitação, nos termos do art. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Os autos vieram para parecer indicando a empresa STAR TERCEIRIZADO como aquela que teria apresentado o melhor preço para a contratação. Entretanto, cremos que após a retificação das planilhas e a tentativa de negociação indicadas como providência a serem tomadas no item 3.4 este resultado pode ser alterado.

Nessa esteira, indicaremos quais documentos devem ser colacionados nos autos a fim de restar demonstrada a habilitação e qualificação da empresa selecionada:

- i) habilitação jurídica: atos constitutivos da empresa atualizado;
- ii) habilitação técnica: atestado de capacidade técnica nos termos indicados nas p. 16/17.
- iii) habilitação fiscal: a) cadastro no CNPJ que demonstre exercer a atividade econômica a ser contratada; b) inscrição no cadastro de contribuintes municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do contratado, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; c) certidão negativa ou positiva com efeito de negativa federal, estadual e municipal; d) certificado de regularidade do FGTS; e) certidão de regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- iv) habilitação social: declaração que ateste o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88;
- v) habilitação econômico-financeira: a) certidão negativa de falência; b) balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

As seguintes declarações também devem ser apresentadas:

- i) declaração de que tem ciência do projeto básico e, assim, das condições da contratação, mantendo a proposta apresentada ou apresentando nova proposta com melhor valor;
- ii) não parentesco (nepotismo);
- iii) inexistência de impedimento para contratar;

### **3.6 – Da Situação Emergencial**

No tocante a situação caracterizadora da emergência, esta foi consignada no DFD, nos itens 1, 2 e 3 do Projeto Básico (p. 08/11) e na justificativa de p. 322/328, estando pautada na impossibilidade de realização/conclusão de um certame licitatório antes do término da vigência do termo contratual nº 34/2022 (p. 94/112).

Concomitante ao narrado, cabe acrescentar a mobilização administrativa e legislativa para adequação ao novo regramento legal de contratações públicas instituído com a publicação da Lei nº 14.133/2021, que tem repercutido no andamento das demais atividades administrativas desta Casa Legislativa.

Assim, extrai-se da justificativa de p. 322/328 que existe a situação emergencial referente ao encerramento do contrato de nº 34/2022, sem que se tenha concluído licitação para substituí-lo, de modo que a ausência dos serviços de terceirização que se deseja contratar causará impacto na continuidade dos serviços prestados pela Câmara Municipal de Rio Branco.

Nesse ponto, existindo a emergência, cabe a autoridade competente apurar a responsabilidade de quem deu causa a situação emergencial que culminará nesta contratação pelo art. 75, VIII, da CF/88.

### **3.7 – Disponibilidade orçamentária e financeira**

A disponibilidade orçamentária e financeira da despesa resta demonstrada por meio da declaração de p. 336, nos termos do art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021.

### **3.8 – Autorização da autoridade competente**

A autorização da contratação emergencial pela presidência se faz necessária antes da assinatura do contrato, nos termos do art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.).

## **4 – DA MINUTA DO TERMO CONTRATUAL**

As cláusulas necessárias em todos os contratos estão descritas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.





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



Nessa esteira, em relação à minuta contratual de p. 305/321, recomendamos o seguinte:

**i) Preâmbulo:** inserir: a) a informação de que a contratação ocorre pelo art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021; b) o número do ato que autorizou a dispensa emergencial de licitação; c) a informação de que a contratação ocorre pela proposta de melhor ou menor preço.

**ii) Cláusula quinta, item 5.3.1:** fixar o prazo de pagamento em até 05 dias úteis, nos termos do disposto nos itens 16 a 18 do projeto básico;

**iii) Cláusula quinta, item 5.3.3:** fixar o IPCA como índice para atualização;

**iv) Cláusula décima, item 10.2.d:** substituir a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública por impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública.

**v) Cláusula décima quarta:** adotar como padrão a publicação no PNCP, no prazo de 10 dias úteis, conforme o art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, observado ainda o disposto no art. 148 do Ato da Mesa Diretora nº 01/2023.

Sugestão de redação: A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura, sem prejuízo do disposto no art. 148 do Ato da Mesa Diretora nº 01/2023, publicado no Diário Oficial do Estado do Acre em 7 de março de 2023.

## **5 – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento (p. 01/336).

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.

**Sendo assim, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 6999/2023, cujo objeto é a contratação emergencial de**



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



**serviço de apoio administrativo através de mão de obra terceirizada, neste momento, não está de acordo com os ditames legais atinentes à matéria, devendo serem adotadas as providências descritas nos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.8 e 4 deste parecer para que possa ser dado prosseguimento a contratação pretendida.**

Realizadas as providências acima descritas e antes da assinatura do contrato, a Presidência da Casa, nos termos do que prescreve o art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, deverá autorizar formalmente a despesa, providenciando a divulgação do ato autorizativo ou do extrato do contrato no sítio eletrônico da CMRB.

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis, a contar da data de assinatura, nos termos do art. 94, inciso II e § 1º da Lei nº 14.133/2021, observado ainda o disposto no art. 148 do Ato da Mesa Diretora nº 01/2023.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Diretoria Executiva para cumprimento das diligências supracitadas.

Após, à Controladoria Geral.

Rio Branco-AC, 04 de abril de 2023.

**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144