



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

JUSTIFICATIVA
DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL

DA NECESSIDADE DO OBJETO

Trata-se de processo de contratação direta, via dispensa de licitação emergencial, de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço continuado de limpeza e conservação predial, mobiliários e equipamentos, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de produtos e materiais necessários para atender as demandas da CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE.

JUSTIFICATIVA

A presente contratação direta tem por objetivo atender a demanda em caráter especial e emergencial da CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE através da prestação de serviço continuado de limpeza e conservação de sua sede e anexos.

A prestação dos serviços supracitados justifica-se pela necessidade da manutenção das condições mínimas de saneamento e salubridade, a fim de prover um ambiente adequado e salubre para a execução das atividades laborais dos servidores e a adequada recepção ao público externo nas edificações desta Casa Legislativa.

Sendo assim, atendendo aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, quando se busca produtividade, agilidade, qualidade e redução de custos, que são os fins pretendidos pela Administração Pública. A contratação de serviços terceirizados torna-se viável para a concretização desses objetivos em razão da inexistência de quadro de pessoal efetivo que possa suprir a demanda desses profissionais, sem os quais as atividades desenvolvidas nas dependências desta Casa Legislativa são inviáveis de se realizar. Por fim, salienta-se que tal contratação é primordial para manutenção dos serviços da CMRB, haja vista esta não contar em seu quadro de funcionários profissionais para desempenhar tal serviço.

Não obstante, faz-se mister mencionar que esta Casa Legislativa possui vigente o contrato de nº 032/2022, o qual tem por objeto o serviço de limpeza e conservação do prédio da CMRB o qual foi formalizado com fundamento no inciso IV do art. 24 da lei 8.666/93, ou seja, em caráter emergencial, uma vez que não haveria tempo hábil à formalização de um novo processo licitatório na modalidade pregão antes do termo final do contrato 32/2017, o qual regia o objeto de serviço de limpeza e conservação. Diante de tal cenário, foi iniciado um novo processo nº 22082/2022, cujo o objeto seria contratação de empresa especializada na prestação de serviço de limpeza e conservação, na modalidade pregão, nos moldes da lei 8.666/93, porém devidos à várias impugnações a licitação não ocorreu em tempo hábil. Por conta disso, fez necessário abrir um novo



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

processo nº 4747/2023, em caráter emergencial, com fulcro no inciso VIII do art. 75 da Lei 14.133/2021. Desta feita, considerando o termo final do contrato emergencial nº 032/2022 que ocorrerá no dia 27.03.2023, e que estando o certame aberto pelo processo nº 22082/2022 suspenso em razão das impugnações apresentadas, se formalizará uma nova contratação emergencial para garantir a continuidade do serviço enquanto não concluída a realização do certame licitatório.

DA DISPENSA EMERGENCIAL

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei.

O fundamento principal que reza por esta iniciativa é o artigo. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, no qual determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tomar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, e ainda procurar conseguir a proposta mais vantajosa às contratações.

Observando as informações contidas nos autos deste processo, entendo que se trata de um caso excepcional ressalvado na legislação vigente, pelos fatores que levam a Administração a efetuar esta contratação de forma imediata, nos termos do inciso VIII do art. 75 da Lei 14.133/2021.

Como se vê, a necessidade de realizar a contratação de empresa especializada no fornecimento do serviço de limpeza e conservação, que orase apresenta, realmente se caracteriza como emergenciais, ou seja:

Contratação direta, via dispensa de licitação emergencial, de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço continuado de limpeza e conservação predial, mobiliários e equipamentos, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de produtos e materiais necessários para atender as demandas da CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE

Assim, com esteio no preceito legal vinculado nos termos da Lei Federal 14.133/21, Art. 75, VIII, a administração lança mão de uma prerrogativa que a lei seguramente lhe assiste, para suprir de imediato uma demanda de natureza urgente, a bem da continuidade dos serviços públicos essenciais, inadiáveis e de responsabilidade do Órgão.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

Ao caso em comento, aplica-se a hipótese preconizada no art. 75, Inciso VIII, da Lei Federal nº. 14.133/ 21, *in verbis*:

" Art. 75, – É dispensável a licitação":

I - ...;

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 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;;

Quanto à necessidade do enquadramento legal, vinculando-se o fundamento legal do Art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/21, segundo o administrativista Antônio Carlos Cintra do Amaral diz, *" in verbis"*:

"... a emergência e, a nosso ver caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de qual modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas." (obra cit. , Ulisses Jacoby Fernandes).

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles, afirma que:

"... a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa de licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a administração visa corrigir, ou como prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública, e que a anormalidade ou o risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento " (In Licitação e contrato Administrativo, 9ª Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo: 1990, p. 97)

Além disso, ressalte-se que, nestes casos relacionados pela legislação, há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público. Muitas vezes, o administrador opta pela dispensa, posto que, como afirma o ilustre Marçal Justen Filho, *"in verbis"*:

"a dispensa de licitação verifica -se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura -se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe -se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva



necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir."

É de se inferir das transcrições acima que a dispensa de licitação, prevista no art. 75 da Lei 14.133/21, só deve ocorrer por razões de interesse público, como no caso em análise. Obviamente, nesses casos, a realização da licitação viria tão somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame nos casos expressamente previstos.

Doravante, iniciaremos a dissertação acerca do instituto da dispensa de licitação, mais especificamente nos casos de emergência, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Para Justen Filho (2002, p. 234),

a dispensa de licitação verifica -se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura -se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.

Segundo o autor, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser classificadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/ benefício, do seguinte modo: a) custo econômico da licitação; b) custo temporal da licitação; c) ausência de potencialidade de benefício; e d) destinação da contratação (JUSTEN FILHO, 2002).

A dispensa por "**emergência**", pois, encontra -se respaldada no seu custo temporal, uma vez que a demora no atendimento de algumas situações pode acarretar danos irreversíveis para a sociedade e para o Estado e/ou Município.

A lei é clara e não permite equívocos, apontando as hipóteses taxativas em que a dispensa pode e deve ser exercitada, não permitindo interpretações ampliadas para se eximirem da obrigatoriedade de licitar. Assim, o art. 75 elenca os casos em que a



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

licitação é dispensável. Entretanto, nunca é ocioso dizer que, com certa freqüência, o inciso VIII do art. 75 é invocado indevida e propositadamente, servindo-se o intérprete de má fé dos vocábulos emergência e urgência, naquele inciso insertos, para encobrir um mau planejamento da Administração.

TRAÇOS GERAIS DA DISPENSA POR E MERGENCIA

Conforme já comentado, dentre as hipóteses de dispensa de licitação, encontra-se a situação emergencial, prevista no inciso VIII do artigo 75, da Lei n°. 14.133/21, *in verbis*:

“ Art. 75, – É dispensável a licitação”:

I - ...;

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 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;

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma freqüência, malinterpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites. A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo cada vez mais a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido.

O aludido inciso refere-se a duas situações que dão ensejo à dispensa de licitação: a emergência e a calamidade pública. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

[...] 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 conseqüências lesivas à coletividade. (...) Calamidade pública é a situação de perigo e de anormalidade social



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva



decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladas e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde públicas, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral [...]. (MEIRELLES, 2007: 281, grifo do autor).

A calamidade pública, pois, é um caso especial de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades básicas. Deve ser reconhecida e declarada pelo poder público, através de decreto do Executivo, delimitando a área flagelada e determinando tanto as medidas a serem tomadas como as autoridades incumbidas de tal papel, para que fiquem habilitadas a realizar obras, serviços e compras com dispensa de licitação. (MEIRELLES, 2007)

Manifestando -se sobre a matéria, Fernandes (2000, p. 313) ensina que :

[...] para melhor explicitação do assunto, seria conveniente distinguir caso de emergência da situação de emergência, empregando o primeiro termo para a avaliação restrita a órgão ou entidade, e o segundo para o que o Decreto referido entende como a circunstância que deve ser formalizada por um ato administrativo – portaria ministerial. [...]

Ademais, segundo o magistério de Meirelles,

[...] a emergência há de ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obra, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado. Nisto se distingue dos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública em que a anormalidade ou risco é generalizado, autorizando a dispensa de licitação em toda a área atingida pelo evento. (MEIRELLES, 1998: 94, grifo do autor).

Superada essa distinção, ocupar-nos-emos doravante somente com os aspectos relacionados à “ emergência”, objeto de nosso estudo. Como se vê, para que a hipótese de emergência possibilite a dispensa de licitação, não basta que o gestor público entenda dessa forma. Necessário se faz a comprovação da situação emergencial, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto.

A dispensa por emergência tem lugar quando a situação que a justifica exige da Administração Pública providências rápidas e eficazes para debelar ou, pelo menos, minorar as conseqüências lesivas à coletividade. Nesse sentido, ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral:

“.. A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva



solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência. (AMARAL, 2001:4).

Deve haver, portanto, direta correlação entre o significado da palavra "emergência" e o tempo necessário à realização de licitação. Aqui, o termo "emergência" diz respeito à necessidade de atendimento imediato a certos interesses, diferentemente do sentido vulgar do termo, em que significa uma "situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente". (FERREIRA, 1989, p. 634).

Em outras palavras, a emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. A ocorrência anômala conduzirá ao sacrifício desses valores se for mantida a disciplina estabelecida como regra geral. A Administração Pública, então, abre mão das regras-padrão em prol da satisfação do interesse público.

Segue a definição de Marçal Justen Filho:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (JUSTEN FILHO, 2002:239).

Examinando de forma perfunctória essas conceituações, poderíamos concluir que o simples argumento da urgência sempre poderia ser a legado e a regra de dispensa sempre utilizada, mas não se pode olvidar que este instituto é a exceção e não a regra. **Assim, este dispositivo deve ser interpretado como os casos onde o decurso do tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção da medida indispensável para evitar danos irreparáveis.** Essa atividade acautelatória é de interesse público. Portanto, é o interesse social, e não o da Administração, que é determinante para a não realização de licitação.

Impende destacar, neste ponto, a distinção entre dois institutos bem próximos, quais sejam urgência e emergência. Conforme nos ensina o prof. Caldas Furtado,

[...] não se pode confundir urgência com emergência; esta última combina urgência com imprevisibilidade. Qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam tomadas no tempo certo. (FURTADO,



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

2009:147).

Ou seja, esse conceito de emergência capaz de justificar a dispensa do procedimento licitatório deve estar respaldado em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado, como é o caso em apreço, uma vez que a não prestação de um serviço simples de limpeza e conservação compromete toda a administração desta Casa Legislativa..

PRESSUPOSTOS PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL

Em face do exposto, vale dizer, portanto, para que a contratação direta fundamentada nos casos de emergência seja realizada de forma lícita, necessário se faz a presença dos seguintes requisitos: a urgência concreta e efetiva de atendimento; a plena demonstração da potencialidade do dano; a eficácia da contratação para elidir tal risco, bem como a imprevisibilidade do evento. Daí, estaremos diante de um caso emergencial, como se observa no entendimento do TCU a respeito do assunto:

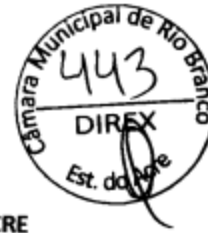
*[...] para a regularidade da contratação por emergência é necessário que o fato não decorra da falta de planejamento, **deve existir urgência concreta e efetiva de atendimento**, exista risco concreto e provável e a contratação seja o meio adequado de afastar o risco. [TCU. Processo nº 014.243/93-8. Decisão nº 374/1994 – Plenário]. (FERNANDES, 2005:417).*

Necessário se faz, então, a elaboração de ampla justificativa enumerando dados e fatos que, no conjunto, embasem com segurança a decisão de dispensar a licitação com amparo no art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133/21.

O dano ou prejuízo em potencial sobre bens e pessoas deve ser analisado com cautela, pois não é qualquer prejuízo que autoriza a Administração contratar diretamente com o particular. O dano deve ser analisado sob a ótica de sua possível irreparabilidade, pois se assim não for, determina a lei o trâmite regular do procedimento licitatório.

Verificada a demonstração cabal e efetiva da potencialidade do dano, deverá a Administração demonstrar que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar tal risco. A dispensa de licitação por emergência somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelá-lo. Nesse sentido, nasce a obrigação da Administração compor o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas. Sendo assim, aduz Marçal Justen Filho:

Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos. Mas não haverá cabimento em promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

preservação e realização dos valores em risco. (JUSTEN FILHO, 2002: 240).

Como dito acima, a contratação nestes casos necessita de prévia e ampla justificativa, não apenas sobre a emergência, mas também acerca da plenaviabilidade do meio pretendido para atendimento da necessidade pública. A Administração deve proceder à solução compatível com a real necessidade que conduz à contratação.

Recomenda o TCU que a Administração Pública deverá adotar as providências cabíveis para que sejam promovidos os processos licitatórios com a antecedência necessária para a sua conclusão antes do término do contrato vigente, evitando-se a descontinuidade da prestação dos serviços e a realização de dispensa de licitação por emergência. Contudo, não se pode olvidar que, uma vez presentes todos os requisitos previstos no dispositivo legal em comento, cabível será a dispensa de licitação por emergência, independentemente da culpa do servidor pela não realização do procedimento licitatório na época oportuna.

Ora, caso a demora no procedimento normal puder ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras ou serviços, públicos ou particulares, não restam dúvidas que mesmo assim deve-se proceder à dispensa por emergência, pois o interesse público em questão conduz necessariamente nesse sentido. Entretanto, deve-se punir o agente que não adotou as cautelas necessárias em tempo oportuno.

Ou seja, por motivos de ordem econômica e social, se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, pouco importa que a mesma decorra da inércia do agente da administração ou não. "Caracterizada a tipificação legal, não pode a sociedade ser duplamente penalizada pela incompetência de servidores públicos ou agentes políticos: dispensa-se a licitação em qualquer caso". (FERNANDES, 2000: 315 -316).

Obviamente, nesses casos, as autoridades competentes devem realizar uma ampla fiscalização não só quanto à legalidade, mas também quanto à legitimidade dos atos praticados, de forma que se penalize o gestor que aja com desídia ou negligência na obrigação de prever as situações que possam causar dano à sociedade ou à Administração, deixando de envidar esforços para obviá-las e atender outras finalidades.

Caso contrário, diante da impunidade, a licitação deixará de ser tratada como regra pelos administradores fraudulentos.

Nesse diapasão, a doutrina pátria mais esclarecida tem posto em confronto a caracterização da emergência e a conduta pretérita do administrador, para avaliar se a situação não decorre de atuação irresponsável ou negligente. (FERNANDES, 2000).



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

O que o legislador pátrio pretendia era a dispensa de licitação em razão de situação emergencial provocada de forma imprevisível, e não da inércia administrativa.

Com efeito, a hipótese de dispensa de licitação por emergência não tem o condão de atribuir ao Administrador Público irrestrita liberdade para que possa, a seu talento, evitar o processo licitatório, pois a regra é licitar, sendo as exceções previstas em lei. Caso contrário, não teria que se falar em impessoalidade nem moralidade, já que o gestor público teria ampla liberdade para selecionar a proposta que ele quisesse.

Existem situações peculiares de emergência, por outro lado, em que a Administração programa-se para a contratação via licitação, mas fatores alheios à sua vontade a impede. É o caso em que o próprio obstáculo advindo de situações alheias à vontade do administrador justifica a utilização da dispensa por emergência. No caso em tela, procedeu-se a abertura de forma tempestiva ao processo de licitação, porém por situações ocasionadas durante a fase licitatória, advindas de várias impugnações imprevisíveis, a viabilidade da continuação do referido processo restou prejudicada, não restando outra forma para contornar a situação, senão a realização de um processo mais célere -DISPENSA EMERGENCIAL- uma vez que o princípio da continuidade dos serviços públicos impede a paralisação dos serviços essenciais ao atendimento da população.

A Administração, pois, após a verificação dos pressupostos que caracterizam a situação emergencial, deve escolher, para contratação direta (desde que possua dotação orçamentária), executante que possua capacidade jurídica e regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico - financeira compatíveis com as exigências do objeto a executar. Apresentar-se-á a razão da escolha do fornecedor ou prestador de serviços, podendo ser que alguns valores sejam sacrificados em prol de outros. Conforme Antônio Carlos Cintra, isso se deve ao fato de que:

[...] o executante há que ser de absoluta confiança. Já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar, a confiabilidade se torna mais importante, exatamente porque diante de caso excepcional também excepcional deve ser a confiabilidade. Ao dispensar a licitação para uma contratação, com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social subjacente, apesar da medida excepcional tomada. (AMARAL, 2001: 5).

LIMITAÇÕES À CONTRATAÇÃO POR EMERGÊNCIA :



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

Da análise atenta do dispositivo do art. 75 da lei 14.133/21, depreende-se que não é possível ao agente público pretender utilizar uma situação emergencial para dispensar a licitação em aquisições que transcendam o objeto do contrato, que, nesses casos emergenciais, deve ser feito tão somente no limite indispensável ao afastamento do risco. Ou seja, só é permitida a aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial. Deverá haver, portanto, íntima correlação entre o objeto pretendido e o interesse público a ser atendido. Exemplificando o que foi exposto, Fernandes (2000, p. 324)

Assim, o art. 75, VIII, também prevê que somente as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 01 (um) ano, contados da ocorrência da emergência, são passíveis de contratação emergencial. Assim, mesmo que ocorram quaisquer fatos alheios à vontade das partes, o tempo do ajuste é contado de forma contínua, a partir do fato e não da contratação. Ademais, lembra-se a impossibilidade de prorrogação.

Sobre o assunto, Ivan Barbosa Rigolin e Marco Túlio Bottino (1995 *apud* FERNANDES, 2000, p. 326) entendem que:

"Em se tratando de contratos emergenciais, a lei veda somente a prorrogação. Ou seja, nesses casos, referidos contratos não podem conter cláusula de prorrogação, sob pena de nulidade. E nem poderia ser diferente. A renovação é claramente viável, uma vez que, vencido o prazo máximo previsto em lei, uma situação emergencial poderá ser percebida novamente, quer seja a continuidade da anterior, quer uma nova situação, acarretando o dever para o agente público de efetuar uma nova contratação direta. Conforme Amaral (2001, p. 9):

[...] não é a prorrogação do prazo contratual que a lei não pode proibir. O que ela não pode proibir é a caracterização, ao término do contrato, de uma situação fática de nova emergência. Proibir a prorrogação a lei pode. E o faz. Não pode, isso sim, é proibir a renovação. Somente poderia fazê-lo se pudesse proibir uma nova situação fática emergencial. Ou a continuidade da situação original, o que dá no mesmo".

Destarte, o TCU já se pronunciou sobre a questão:

O TCU entendeu que é admissível a celebração de contrato provisório para prestação de serviços até a realização da nova licitação, quando ficar caracterizada a urgência de atendimento à situação que poderá ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, serviços e instalações. [TCU. Processo nº 019.983/93 -0. Decisão nº 585/1994 – Plenário]. (FERNANDES, 2005: 415).



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

Em suma, a contratação direta deverá objetivar apenas a eliminação do risco de dano ou prejuízo, não podendo a execução do contrato superar um ano. Esse limite foi dado à Administração para que se pudesse resolver o problema que existe temporariamente e, durante esse prazo, fosse iniciado um processo mais amplo, se necessário. Isso acarretará em um fracionamento justificado, porque visa a resguardar o interesse maior da contratação imediata, que evita a concretização de um dano irreparável ou de difícil reparação.

RAZÃO DA ESCOLHA:

A escolha recaiu sobre a empresa **E. C. SANTANA LTDA. CNPJ: 08.575.671/0001-92**, que, apesar de não ter ofertado o menor preço, o qual foi ofertado pela empresa **MAIA & PIMENTEL SERVIÇO DE CONSULTORIA LTDA**, contudo, nos termos inciso VIII do art. 75 da Lei 14.133/21, *in verbis*:

“ Art. 75, – *É dispensável a licitação*”:

I - ...;

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 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 empresa que ofertou o menor preço global, na ordem de **R\$ 128.367,24 (cento e vinte e oito mil, trezentos e sessenta e sete reais e vinte e quatro centavos)**, conforme cotação constante nos autos, p. 412-428, figura como empresa contratada no contrato 032/2022, por dispensa emergencial e atualmente vigente, portanto por expressa vedação legal nos termos do inciso VIII do art. 75 da Lei Federal 14.133/21, lei esta que fundamenta o processo em epígrafe, a referida empresa não poderá contratar novamente com a CMRB. Por este motivo foi escolhida a empresa que ofertou a segundo menor preço - **E. C. SANTANA LTDA. CNPJ: 08.575.671/0001-92** -, e que dispõe de equipamentos e pessoal disponível que atendem aos interesses da Administração, e em razão dos motivos aduzidos, conforme abaixo:

- As necessidades da CMRB são de interesses público e social, que devem prevalecer sobre qualquer espécie de burocracia, por isso, não tem condições de aguardar os prazos exigidos na Lei para abertura de processo licitatório.

- Inexistência de outras empresas com capacidade e nas características apropriadas para a realização dos fornecimento em tela.

JUSTIFICATIVA DO PREÇO:



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva



Quanto à justificativa do preço, necessário se faz que o órgão licitante junte aos autos do processo as propostas comerciais das empresas proponentes, bem como a consulta aos preços de mercado, através de órgão oficial, para efeito de comparação de preços, pois a necessidade da sociedade ou da Administração não pode justificar preços exorbitantes ou abusivos, sob pena de ver frustrada a moralidade na seleção das propostas.

Nessa esteira, o TCU já decidiu que é necessário rigor na análise dos valores dos contratos emergenciais, para que se evite o superfaturamento, pois sempre haverá os que se aproveitam da premência da situação para cobrar preços abusivos:

[...] é irregular compra com valor superfaturado por emergência. [TCU. Processo nº 550.790/91-8. Decisão nº 060/1997 – 2ª Câmara].. (FERNANDES, 2005: 418).

No caso em questão, procedeu-se a 03 (três) pesquisas junto às empresas do ramo, as quais formalizam suas cotações de preços, bem como também utilizou-se como parâmetro os valores referentes ao atual contrato que rege o referido objeto da dispensa em comento, contrato 032/2022, conforme consta nos autos. Compiladas as cotações obteve mapa comparativo de preço, constante nos autos.

Em relação às pesquisas em site oficiais, esta restou prejudicada, pois foram encontradas apenas duas ARPs, ARP 02/2023 – TCE e ARP 11/2022 – SEFAZ. Em relação ARP 02/2023 a empresa fornecedora é uma Cooperativa, beneficiária de incentivos fiscais, portanto seus preços estão bem aquém dos valores de mercado representadas por outras empresas. No que tange a ARP 11/2022, esta é de junho de 2022, portanto seus custos foram calculados nos termos de acordo coletivos antigos, bem como, seus valores estão desatualizados.

Cabe salientar que ambas ARPs tiveram como base a Convenção Coletiva de Trabalho de Maio de 2022, sendo que após a supra Convenção Já teve a Convenção Coletiva de Trabalho 2023/2024, conforme consta nos autos.

De acordo com a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, em se tratando de serviço de limpeza e conservação, o cálculo para formalização de proposta leva em conta o preço por metro quadrado que para sua determinação tem como base vários fatores tributários, fiscais, Convenção Coletiva de Trabalho, etc. Portanto, os preços de mercado podem variar por vários fatores, além dos índices que afetam a inflação., IGP-M, IPC-A, etc. Diante de tal narrativa, não se mostrou prudente elencar no mapa comparativa os preços constantes das ARPs encontradas, visto que seus preços estão incompatíveis com os preços de mercado.

Importante salientar também que ARP são formalizadas a partir de uma outra modalidade de licitação, nos casos, ambas foram por pregão presencial, cuja as propostas são ofertadas em lances, o que não se aplica dispensa.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva

Portanto, a dispensa emergencial, conforme já citado acima, pela sua própria natureza, em regra terá seus custos mais elevados, devendo o gestor atentar para o caso de superfaturamento, o que não se evidencia na caso em apreço, pois os preços ofertados pelas empresas proponentes se mantiveram dentro de patamares médios próximos.

Não podemos deixar de ressaltar que o prejuízo maior está na não contratação do serviço, pois, por certo, afetaria de forma significativa o andamento dos serviços prestados por esta casa legislativa a sua população, ferindo de morte o princípio da continuidade do serviço público.

Por fim, porém, não menos importante, a obediência ao prazo para a formalização do contrato mostra-se de extrema importância, uma vez que, encerrada a vigência do contrato 032/2022, esta casa legislativa sofrerá as consequências da não prestação do serviços de limpeza e consequente interrupção de suas atividades.

Desta feita, procedeu-se com a consulta de 03 (três) empresas em condições de atender a tais serviços e, conciliando a questão da oferta do melhor preço, da regularidade jurídica, Fiscal e previdenciária, a escolha recaiu sobre a empresa **E. C. SANTANA LTDA. CNPJ: 08.575.671/0001-92**, pessoa jurídica de direito privado, com Sede na BR 364, KM 28, nº 460, Sala 06, na cidade de Bujari, Acre, pelas razões expostas no **ITEM RAZÃO DA ESCOLHA** acima esplanado, que apresentou seu preço com o valor mensal na ordem de **R\$ 10.994,27 (dez mil, novecentos e noventa e sete reais e vinte e sete centavos)**, perfazendo um valor global/anual na ordem de **R\$ 131.931,24 (cento e trinta e um mil, novecentos e trinta e um reais e vinte e quatro centavos)**.

Insta salientar que a diferente da menor proposta em relação à proposta escolhida é na ordem de **R\$ 3.564,00 (três mil, quinhentos e sessenta e quatro reais)**, valor ínfimo quando comparados globalmente e não representa disparidade em relação aos preços de mercado.

CONCLUSÃO

Em relação aos preços, verifica-se que os mesmos estão compatíveis com a realidade do mercado em se tratando de objeto similar, podendo a Administração adquiri-lo sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios.

Do acima exposto, inobstante o interesse em contratar a referida empresa, relativamente ao fornecimento do produto em questão, é decisão discricionária do Presidente da CMRB optar pela contratação ou não, ante a criteriosa análise da Controladoria Interna e Procuradoria Jurídica de toda a documentação acostada aos autos que instruem o presente procedimento.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE
Rua Hugo Carneiro, 567 - Bairro Bosque
Diretoria Executiva



Rio Branco, 22 de março de 2023.


Marcondes de Souza Moraes
Chefe do Setor de Compras – DIREX - CMRB