



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

327
[Handwritten signature]

PARECER Nº. 103/2023

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 4747/2023

ASSUNTO: contratação emergencial de serviço de limpeza e conservação predial através de mão de obra terceirizada

INTERESSADO: Diretoria Financeira

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

I – RELATÓRIO:

Trata-se de pedido de análise e de parecer jurídico nos autos do procedimento administrativo nº 4747/2023, que tem como objeto a contratação de serviço continuado de limpeza e conservação predial 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. 02/03);
- iii) projeto básico (p. 04/36);
- iv) cópia de contratos de locação e de laudos de avaliação imobiliária, (p.37/152-259/269);
- v) cópia do contrato nº 32/2022 e do extrato de publicação (p. 153/167);
- vi) cópias de Termos Aditivos da Convenção Coletiva de Trabalho 2022/2022 e da Convenção Coletiva de Trabalho 2023/2024 (p. 168/207);
- vii) pesquisa de preços por meio de Atas de Registro de Preços e consulta direta com fornecedores (p. 208/258);

[Handwritten signature]



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



- viii) mapa comparativo de preços (p. 270);
- ix) documentação de habilitação do fornecedor selecionado (p. 271/293);
- x) justificativa para a realização da dispensa (p. 294/307);
- xi) solicitação de declaração de disponibilidade orçamentária pela Diretoria Executiva com resposta positiva da Diretoria Financeira (p. 308/309);
- xii) minuta contratual (p. 311/326)

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, 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.

Com efeito, a Lei de Licitações supracitada 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



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

329
[Handwritten signature]

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;

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. 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 também que a contratação direta emergencial 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; 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:

[Handwritten signature]



**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.

III – DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Analisada a documentação que instrui o presente caderno processual, verifica-se que o Documento de Formalização de Demanda e o Projeto Básico estão consignados às p. 02/36, os quais indicam o objeto a ser contratado e as condições gerais para execução do serviço e seleção do fornecedor.



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

331

Contudo, em observância ao princípio da segregação de funções, recomenda-se a substituição da servidora indicada no DFD como gestora do futuro contrato, uma vez que a referida é a Pregoeira designada desta Casa.

Também vale pontuar a ausência de assinatura no DFD, sendo recomendável a sua subscrição pelo Diretor Executivo, responsável pela unidade demandante.

Ademais, o DFD não relaciona todos os itens descritos no art. 9º do Ato da Mesa nº 01/2023, no que é complementado pelo PB, contudo, necessário que nas próximas contratações o referido comando seja integralmente observado, apresentadas as devidas justificativas quando de sua impossibilidade.

Quanto à estimativa da despesa e a justificativa do valor, consta-se que o parâmetro utilizado para mensuração foi o metro quadrado das áreas a serem limpas, conforme consignado na tabela indicada no item 1.1 do projeto básico (p. 04), o que se mostra compatível com o objeto pretendido: contratação de serviço de limpeza e conservação predial.

Observa-se, todavia, a necessidade de juntada ao PB de uma planilha exemplificativa de preços de modo a nortear de maneira uniforme as coletas utilizadas para justificar o valor estimado, o que evita divergências acerca da carga horária estimada para contratação, incidência ou não de adicionais, dentre outros aspectos possivelmente aplicáveis, de modo que a coleta realizada precisa ser refeita nesses termos, podendo, inclusive, conter outras empresas.

Em relação aos valores consignados no mapa de preços de p. 270, recomendamos a identificação da categoria profissional para "auxiliar de limpeza".

Também recomendamos a supressão do contrato nº 32/2022, para efeito da pesquisa de preços, porquanto superior a média dos demais preços coletados.

Por sua vez, a compatibilidade orçamentária e financeira da despesa resta demonstrada por meio da declaração de p. 309.

No tocante a situação caracterizadora da emergência, esta foi consignada nos itens 2 e 3 do projeto básico (p. 04/06) e na justificativa de p. 294/307, estando pautada na impossibilidade de realização/conclusão de um certame licitatório antes do término da vigência do termo contratual nº 32/2022 (p. 153/167).

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, tendo em conta a necessidade de um ambiente de trabalho com as características de limpeza e higiene adequadas ao desempenho das funções deste Parlamento, esta nova contratação emergencial visa garantir a continuidade do serviço até a conclusão da licitação e celebração de novo termo contratual.



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

332
[Handwritten signature]

Quanto às razões de escolha do fornecedor acompanhadas da proposta e da documentação de habilitação respectiva, verifica-se da justificativa de p. 294/307 que a escolha pautou-se no critério de menor preço combinado com a demonstração da regularidade fiscal, trabalhista, social e econômica do fornecedor selecionado.

Nesse sentido, a proposta de p.252/257, datada de 13/03/2023, está dentro do prazo de validade de 60 dias nela constante.

Já a documentação relativa à habilitação do fornecedor, conforme preceitua o art. 62 da Lei nº 14.133/2021 está consignada às p. 271/293. Verifica-se, entretanto, a ausência da documentação referente à qualificação econômico-financeira indicada no art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, referente aos dois últimos exercícios sociais.

Também seria recomendável a juntada de documentação pertinente à qualificação técnica do fornecedor selecionado, podendo ser exigidos quaisquer dos itens indicados no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, a critério da Administração.

Por fim, pontuamos a necessária autorização da autoridade superior, antes da assinatura do contrato, se manifestando favorável a presente dispensa emergencial.

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.

IV – DA MINUTA DO TERMO CONTRATUAL

Em relação à minuta contratual de p. 311/326, recomendamos o seguinte:

i) Cláusula primeira: na tabela, ajustar o nome da categoria para "auxiliar de limpeza";

ii) Cláusula quinta, item 5.3.1: fixar o prazo de pagamento em até 30 dias;

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

iv) Cláusula sétima, item 7.1.20: fixar o prazo em 30 dias úteis, podendo ser prorrogado mediante justificativa;

v) Cláusula décima segunda item 12.1: 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.

vi) Verificar a numeração das cláusulas após a cláusula sétima.

[Handwritten mark]



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



V – 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.

Sendo assim, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 4747/2023, 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 do Documento de Formalização de Demanda ao recomendado no item III deste parecer;
- ii) Adequação e complementação da pesquisa de preços e do mapa comparativo de preços ao recomendado no item III deste parecer;
- iii) Complementação da documentação de habilitação, conforme item III deste parecer em se mantendo o melhor preço;
- iv) Adequação da minuta contratual ao recomendado no item IV deste parecer;
- v) autorização da contratação pela Presidência da Casa;
- vi) Verificação da conformidade processual pela Controladoria-Geral.

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.

Por fim, recomendamos a apuração da responsabilidade de quem deu causa à situação ensejadora da contratação emergencial dos serviços.



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

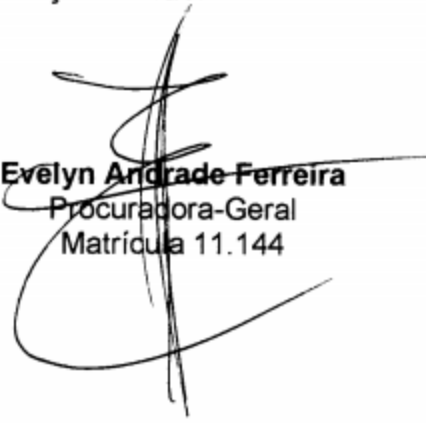


É o parecer.

Remetam-se os autos à Diretoria Executiva para cumprimento dos itens supracitados.

Após, à Controladoria Geral.

Rio Branco-AC, 20 de março de 2023.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144