

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2023

**PARECER Nº 48/2023/CONJUR-PPSA**

Processo nº: DL.PPSA.037/2023

DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CARÁTER EMERGENCIAL PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS DE LIMPEZA, HIGIENE E CONSERVAÇÃO COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS, INSUMOS E EQUIPAMENTOS, BEM COMO, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AUXILIARES POR MEIO DE POSTOS DE SERVIÇO, PARA O ESCRITÓRIO CENTRAL DA PPSA

1. Cuida-se de consulta proveniente da Gerência de Licitações e Contratos (“GLC”) sobre o processo de dispensa de licitação em caráter emergencial, visando à contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços gerais de limpeza; higiene e conservação; com fornecimento de materiais; insumos e equipamentos necessários à sua execução, no escritório central da PPSA, localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro, bem como prestação de serviços auxiliares de manutenção elétrica; hidráulica e civil; copa; mensageiros e recepção, por meio de postos de serviço, ante a falta de êxito do Pregão PE.PPSA.012/2023.

2. Os documentos e informações – todos digitais – relativos a essa contratação no âmbito do processo administrativo DL.PPSA.037/2023 (“Processo”), consubstanciado na Correspondência Interna DAFC nº 084/2023, de 23 de outubro de 2023, foram enviados a esta Consultoria Jurídica (“Conjur”), por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40), 20 de outubro de 2023 (16:00) e 24 de outubro de 2023 (11:05), nas quais constam:

- I. Correspondência Interna DAFC nº 080/2023, datada de 17 de outubro de 2023 (arquivo com o nome de “0 - Solicitação de Parecer Jurídico - Serviços Gerais EMERGENCIAL assinado.pdf” e com 1 (uma) página, enviada por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- II. Termo de Abertura de Processo Administrativo nº DL.PPSA.037/2023, datado de 17 de outubro de 2023 (arquivo com o nome de “1 - Termo Abertura - EMERGENCIAL - Serviços Gerais assinado.pdf” e com 1 (uma) página enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- III. Nota Técnica nº DAFC.070/2023 – Versão 01, datada de 11 de outubro de 2023 (arquivo com o nome de “2 - Nota Técnica - EMERGENCIAL - Serviços Gerais.pdf” e com 3 (três) enviada por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- IV. Termo de Referência nº DAFC.017/2023 – versão 01, datado de 11 de outubro de 2023 (arquivo com o nome de “2.1 - Termo de Referência - EMERGENCIAL - Serviços Gerais.pdf”, com 19 (dezenove) páginas enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- V. Anexo I ao Termo de Referência nº DAFC.017/2023 – Versão 01 (arquivo com o nome de “2.1.1 - Termo de Referência - ANEXO A - Planilha de Preços.xls”, enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- VI. Anexo II ao Termo de Referência nº DAFC.017/2023 – Versão 01 (arquivo com o nome de “2.1.2 - Termo de Referência - ANEXO B - Especificação dos Postos de Serviço.docx” e com 04 (quatro) páginas);
- VII. Anexo III ao Termo de Referência nº DAFC.017/2023- Versão 01 (arquivo com o nome de “2.1.3 - Termo de Referência - ANEXO C - Matriz de Riscos.docx” e com 01 (uma) página);
- VIII. Termo de Homologação do Pregão Eletrônico (arquivo com o nome de “2.2 - Termo de Homologação - Cancelamento do item do Pregão Farcassado.pdf” e com 01 (uma) página, enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- IX. Parecer Final nº 46/2023/CONJUR-PPSA (arquivo com o nome de “2.3 - Parecer Final 46.2023 - Serviços Gerais - Pregão FRACASSADO” e com 11

- (onze) páginas, enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- X. Ata de Realização de Pregão Eletrônico nº 00012/2023 (arquivo com o nome de “2.4 - Ata da sessão do Pregão FRACASSADO Assinada.pdf” e com 3 (três) páginas, enviada pela correspondência eletrônica recebida em 21 de junho de 2023, 13:49, enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- XI. E-mail de Disponibilidade Orçamentária (arquivo com o nome de “3 - Email – Disponibilidade Orçamentária.pdf” e com 04 (quatro) páginas, enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- XII. Conjunto de arquivos com o nome de “4 - Propostas recebidas”, contendo os seguintes documentos: “4.1 - Email T&S enviando proposta.pdf”, com 02 (duas) páginas; “Email de 18.05.2023 9h26.pdf”, com 2 (duas) páginas; “4.2 - PROPOSTA T&S.pdf”, com 01 (uma) página); “4.3 - E-mail FB enviando proposta.pdf” e com 02 (duas) páginas; “4.4 - PROPOSTA FB Tercerização.xlsx”; “4.5 - Email ECORIO enviando proposta.pdf” e com 02 (duas) páginas e “4.6 - PROPOSTA ECORIO.pdf” com 01 (uma) página, enviados por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- XIII. Conjunto de arquivos com o nome de “5 - Certidões T&S”, contendo os seguintes documentos “Cert Débitos Tributos Federais.pdf” com 01 (uma) página; “Cert Regul FGTS.pdf” e com 01 (uma) página; “CND Trabalhistas.pdf” e com 01 (uma) página, enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- XIV. Minuta do Contrato nº CT.PPSA.013/2023 (arquivo com o nome de “6 - Contrato Serviços Gerais EMERGENCIAL - T&S v17-10-23.docx” e com 18 (dezoito) páginas, enviada por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40);
- XV. Planilhas de Composição de Custos e Formação de Preços (arquivo com o nome de “6.3 - ANEXO III - Planilhas de Composição de Custos e Formação de Preços.xlsx, enviado por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 17 de outubro de 2023 (16:40)”
- XVI. Retorno da área técnica da PPSA (arquivo com o nome de “Mensagem Área Técnica 90 dias para 180 dias.pdf” e com 05 (cinco) páginas, enviada por

meio da correspondência eletrônica recebidas em 20 de outubro de 2023 (16:00);

XVII. Correspondência Interna nº 084/2023, datada de 23 de outubro de 2023 (arquivo com o nome de “0 - Solicitação de Parecer Jurídico - Serviços Gerais EMERGENCIAL Revisado.pdf” e com 01 (uma) página, enviada por meio das correspondências eletrônicas recebidas em 24 de outubro de 2023 (11:05);

XVIII. Termo de Abertura de Processo de Dispensa de Licitação, datado de 23 de outubro 2023 (arquivo com o nome de “1 - Termo Abertura - EMERGENCIAL - Serviços Gerais Revisado.pdf” e com 01 (uma) página, enviado por meio da correspondência eletrônica recebida em 24 de outubro de 2023 (11:05);

XIX. Nota Técnica nº DAFC.010/2023 – Versão 2 (arquivo com o nome de “2 - Nota Técnica - EMERGENCIAL - Serviços Gerais – REVISADO.pdf” e com 03 (três) páginas, enviada pela correspondência eletrônica recebida em 24 de outubro de 2023 (11:05); e

XX. Minuta de Contrato Emergencial Revisada (arquivo com o nome de “6 - Contrato Serviços Gerais EMERGENCIAL - T&S v17-10-23 – REVISADO.docx” e com 18 (dezoito) páginas, enviada pela correspondência eletrônica recebida em 24 de outubro de 2023 (11:05).

3. Quanto ao serviço objeto da contratação em análise, reporta-se ao histórico elaborado pela área técnica da PPSA na Nota Técnica nº DAFC.070/2023 – Versão 02:

## **“2. HISTÓRICO**

*Em 28/10/2014, a PPSA firmou com a INDUSTEC – COMERCIAL E SERVIÇOS GERAIS LTDA – ME (“INDUSTEC”). o contrato CT-PPSA-019/2014, no valor global estimado de R\$ 383.584,95, por um período de 12 meses, que teve por objeto a prestação de serviços de limpeza, higiene e conservação, com fornecimento de materiais, insumos e equipamentos necessários à sua execução, bem como prestação de serviços de manutenção elétrica, hidráulica e civil,*

**copa, mensageiros e recepção, por meio de Postos de Serviço.**

*O referido contrato foi prorrogado de forma sucessiva até 28/10/2018, com os devidos aditamentos e apostilamentos.*

**Em 29/10/2018, a PPSA firmou com a INDUSTEC, o contrato CT-PPSA-024/2018, referente ao mesmo objeto, no valor estimado de R\$ 2.629.996,56, por um período de 60 meses e vigência até 28/10/2023.**

*Em 17/12/2021, foi firmado, entre a PPSA e a INDUSTEC, o TERMO DE RESCISÃO POR ACORDO ENTRE AS PARTES DO CONTRATO CT.PPSA.024/2018.*

*Em 27/12/2021, a PPSA firmou com a T&S LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL – EIRELI o contrato CTPPSA-001/2022, no valor de R\$ 1.141.683,02, correspondente ao saldo remanescente do contrato CT.PPSA.024/2018, por um período de 22 meses e previsão de término em 28/10/2023.*

*Em 18/09/2023 foi publicado o edital do pregão eletrônico PE.PPSA.012/2023, previsto para 28/09/2023, objetivando nova contratação por 60 meses. **Contudo, em razão da indisponibilidade do Sistema Comprasnet na data e hora previstas para a sua abertura, a sessão de lances iniciada automaticamente pelo sistema não foi considerada válida e o pregão foi cancelado e postergado para uma nova data a ser republicada no DOU e no Comprasnet.**” (grifo nosso)*

4. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.
5. Na forma do preceito constitucional contido no art. 37, inciso XXI, vislumbramos a obrigatoriedade de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. Todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados a licitar.

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

6. Com esse intuito, a Entidade Competente havia autorizado a realização do processo licitatório para contratação de empresa especializada na prestação dos serviços em comento. **Não obstante, conforme histórico descrito na Nota Técnica nº DAFC.070/2023 – Versão 02 e transcrito acima, a licitação, consubstanciada no processo administrativo nº PE.PPSA.012/2023, restou anulada.**

7. Pode-se concluir que esta falta de êxito na licitação configura uma situação que não se podia prever e avaliar antes da efetiva realização do certame, tendo em vista a indisponibilidade do sistema Comprasnet. Isso porque, pela descrição dos fatos e consulta ao referido processo administrativo, nota-se que a área técnica logrou diversos esforços

para o êxito do pregão, sendo certo que, na sessão pública, **o pregoeiro não estava presente em função de problemas no sistema, o que implicou na anulação do processo licitatório e na necessidade de republicação do referido Pregão.**

8. Portanto, seu caráter de imprevisibilidade modificou o planejamento do Administrador. Some-se a isso o fato de que a PPSA não pode permanecer sem a prestação dos serviços objeto da licitação anulada e de que não há possibilidade de realização de um novo processo licitatório em tempo hábil, dado que o prazo de vigência do Contrato nº CT.PPSA.0024/2018, terminará em 27 de outubro de 2023, conforme justificativa exposta na Nota Técnica nº DAFC.070/2023 – Versão 02:

### ***“3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL***

*Por ocasião da realização do Pregão PE.PPSA.012/2023 referente à contratação de empresa para prestação de serviços gerais, ocorreu instabilidade do sistema Comprasnet implicando o impedimento da condução da sessão pública pelo pregoeiro (Termo de homologação / cancelamento do pregão em anexo). Em consequência, a sessão foi desenvolvida de forma automática pelo sistema sem que houvesse a interação entre o pregoeiro e os licitantes, prejudicando a realização da fase competitiva **o que caracterizou o pregão como anulado. Diante do ocorrido e considerando que o contrato atual tem vigência até 27/10/2023, a realização de novo procedimento licitatório provocaria a interrupção dos serviços imprescindíveis à continuidade das atividades da PPSA, reputou-se prudente realizar uma contratação emergencial pelo prazo necessário à realização de nova licitação.***

**Assim, em decorrência do fracasso da licitação objeto do pregão PE.PPSA.012/2023, propõe-se nova contratação, em caráter emergencial, de**

fornecedor para prestação de serviços de limpeza, higiene e conservação, com fornecimento de materiais, insumos e equipamentos necessários à sua execução, no Escritório Central da PPSA, localizado na Av. Rio Branco, 1 – 4º andar – Centro da cidade do Rio de Janeiro / RJ, bem como prestação de serviços de manutenção elétrica, hidráulica e civil, copa, mensageiros e recepção, por meio de Postos de Trabalho, pelo prazo de 90 (noventa) dias, improrrogáveis.

Durante esse período a PPSA dará andamento ao processo para realização de novo pregão eletrônico.” (grifo nosso).

9. Considerando os fatos tais como descritos na Nota Técnica nº DAFC.070/2023 – Versão 02, como solução para a inevitável demora na realização de uma nova contratação e, no intuito de resguardar a PPSA dos prejuízos decorrentes da descontinuidade dos serviços, a área técnica pretende, por meio de dispensa de licitação em caráter emergencial, realizar a contratação de serviços gerais de limpeza; higiene e conservação; com fornecimento de materiais; insumos e equipamentos necessários à sua execução, bem como, prestação de serviços auxiliares de manutenção elétrica; hidráulica e civil; copa; mensageiros e recepção, por meio de postos de serviço.

10. O prazo de execução e vigência será de 90 (noventa) dias consecutivos e ininterruptos, conforme justificado pela área técnica, período durante o qual será desenvolvido novo processo licitatório.

11. Com esse intuito, foi recomendado na Nota Técnica nº DAFC.070/2023 – Versão 02:

#### **“6. RECOMENDAÇÃO**

*Tendo em vista o exposto recomenda-se a contratação, em caráter emergencial, da T&S LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL - EIRELI, CNPJ 10.213.136/0001-33, para a prestação de serviços supramencionados, pelo valor*

estimado de R\$ 141.294,36 (Cento e quarenta e um mil, duzentos e noventa e quatro reais e trinta e seis centavos), com prazo de execução e vigência de 90 (noventa) dias improrrogáveis, contados a partir de 29/10/2023.

A contratação em tela tem previsão orçamentária na rubrica 2.205.9000.000 – Serviço de terceiros - Outros Serviços de Terceiros – Serviços Gerais, no PDG 2023 no valor de R\$ 97.336,11 e no PDG 2024 no valor de R\$ 43.958,25. ” (grifo nosso)

12. Ademais, no tocante ao planejamento para a contratação, a área técnica considerou:

#### **“4. PLANEJAMENTO PARA A CONTRATAÇÃO**

*A contratação deverá ser realizada de forma emergencial e foi adotado, como referência, o objeto, as condições de prestação dos serviços e o preço do contrato vigente.*

Por tratar-se de contratação emergencial, seguindo a política de boas práticas, foi estabelecido o prazo de execução e vigência de 90 (noventa) dias, necessário e suficiente para a realização de um novo processo de licitação. ” (grifo nosso).

13. Pela situação fática exposta pela área técnica da PPSA, vislumbramos seu enquadramento na hipótese prevista no art. 29, inciso XV, da Lei nº 13.303/2016, que preceitua:

“Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

*XV – em situações de emergência, 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 e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º;*” (grifo nosso)

14. No mesmo sentido, dispõe o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA (“RILC”), em seu art. 98, inciso XVI:

*“Art. 98 – É dispensável a realização de Licitação pela PPSA: (...)*

*XVI – em situações de emergência, 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 e para as parcelas de Obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos Contratos, observado o disposto no §2º;*” (grifo nosso)

15. Assim, a licitação é dispensável nos casos de emergência quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento de situação emergencial

que possa ser solucionada no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência.

16. Sobre o tema, ensina o ilustre doutrinador José Anacleto Abduch Santos:

*“O dispositivo se refere a casos em que a ausência da contratação imediata de determinado objeto, considerado urgente para fazer frente a uma situação emergencial, cria risco considerável de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas ou bens.*

**Nesses casos, há um manifesto antagonismo entre a realidade burocrática típica da instauração e processamento da licitação e a urgência no atendimento da situação emergencial. Em outros termos, significa que a realização de certame licitatório é incompatível com a natureza emergencial da demanda, que apenas seria agravada se a execução do objeto se subordinasse ao dever de licitar. Daí a opção legislativa de, nesses casos, estabelecer uma hipótese de dispensa de licitação.**

*Podemos desdobrar a emergência em duas espécies: a real, verificada após a ocorrência de um evento destruidor e que enseja providências reparadoras, e a potencial, quando existe o prenúncio ou iminência de um fato danoso, sendo necessária a execução imediata de medidas preventivas para impedir a sua propagação e os possíveis danos dela resultantes. Neste caso, mesmo que essa emergência seja previsível, as ações necessárias para evitar sua ocorrência devem ser tomadas, sob pena de omissão e apuração de responsabilidades.*

*Daí porque se dizer que situações que envolvam riscos considerados ordinários à atuação administrativa não motivam. Nem legitimam o*

*afastamento do dever de licitar e a contratação baseada neste dispositivo. A situação emergencial considerada pela regra legal envolve riscos não habituais, extraordinários e, no mais das vezes. Insuscetíveis de controle a partir da ação humana e da destreza dos gestores públicos.” (GUIMARÃES, Edgar. *Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016*/Edgar Guimarães, José Anacleto Abduch Santos. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Págs. 72 e 73) (grifo nosso)*

17. E, para que seja caracterizada a urgência e, portanto, possível a dispensa de licitação calcada na hipótese de situação emergencial, são necessários os seguintes pressupostos:

- a. que a situação adversa, dada como de emergência não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis;
- b. que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando risco de danos a bens ou à saúde ou à vida das pessoas;
- c. que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso; e
- d. que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

18. Acerca do instituto da dispensa de licitação, Marçal Justen Filho leciona:

***“5) A dispensa de licitação***

***A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a lei reconhece a incompatibilidade entre a licitação e os valores norteadores da atividade administrativa, sob um prisma de proporcionalidade.***

### **5.1) A viabilidade de competição**

*A dispensa de licitação é consagrada por lei para situações em que é viável a competição. A lei determina a dispensa da licitação por reconhecer que a sua ocorrência não traria os benefícios pretendidos ou, mesmo, acarretaria outros malefícios indesejáveis. A licitação seria uma solução inadequada ou desnecessária para promover o atendimento às necessidades coletivas ou comprometeria a realização de outros valores igualmente protegidos pelo direito.*

### **5.2) A questão dos custos e benefícios**

*Toda licitação envolve uma relação entre 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. **A dispensa de licitação decorre do reconhecimento por lei de que os custos inerentes a uma licitação superam os benefícios que dela poderiam advir. A lei dispensa a licitação para evitar o sacrifício dos interesses coletivos e supraindividuais.***

### **5.3) A questão de outros valores a realizar**

*Mas há outras situações em que, embora pudesse propiciar benefícios econômicos significativos e não envolver problemas insuportáveis no tocante ao tempo, a licitação comprometeria a realização satisfatória de outros valores legitimamente perseguidos pela Administração. Há casos em que a licitação impediria o sigilo indispensável à preservação de interesses nacionais. Existem outras situações em que a contratação administrativa é utilizada não apenas para a satisfação direta das necessidades administrativas.*

#### **5.4) A escolha legislativa fundamentada: a proporcionalidade**

**Todas as hipóteses de dispensa de licitação apresentam em comum a característica de previsão legislativa.** Não se admite a criação de um caso de dispensa sem lei assim dispondo. É evidente que isso não implica reconhecer a possibilidade de uma lei instituir arbitrariamente os casos de dispensa. A lei é indispensável, mas a validade da previsão legislativa depende da presença de elementos fáticos e jurídicos que legitimem a decisão de dispensar a licitação. Nesse ponto, é essencial destacar a relevância do princípio da proporcionalidade. **A hipótese de dispensa da licitação somente será válida quando existir um juízo de proporcionalidade que dê suporte à disciplina legal adotada.**

#### **5.5) Ainda a observância do princípio da isonomia**

*A dispensa de licitação é justificada, muitas vezes, por meio da invocação ao 'interesse público'. Essa fórmula, como é usual, deve ser examinada com cautela. É indispensável verificar o interesse público concreto e produzir a identificação dos interesses*

*públicos e privados envolvidos na situação existente. O juízo de proporcionalidade exige a avaliação das circunstâncias da realidade e da relação entre a decisão adotada (mesmo pela lei) e os valores a serem realizados.*

*Deve ter-se em vista que a contratação direta não afasta a obrigatoriedade da observância do tratamento igualitário a todos os administrados. Não se justifica que, estando subordinada a realizar interesses indisponíveis e a obedecer ao princípio da isonomia, a Administração efetive contratação abusiva ou beneficie indevidamente um determinado sujeito.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. – 18. Ed. Ev. rev., atual e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Págs. 477 e 478) (grifo nosso)*

19. Segundo o aludido 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, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. – 18. Ed. Ev. rev., atual e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pp. 477 e 478).

20. A dispensa por “*emergência*”, pois, encontra-se respaldada no seu custo temporal, uma vez que a demora no atendimento pode acarretar danos irreversíveis.

21. No mais, cabe ressaltar ainda ser necessário o cumprimento das formalidades estabelecidas no § 3º, do art. 30 da Lei nº 13.303/2016, como condição para a eficácia do processo administrativo correspondente:

*“Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:*

(...)

**§ 3º O processo de contratação direta 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 do executante;*

*III – justificativa do preço.” (grifo nosso)*

22. 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, bem como preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com as exigências do objeto a executar,** o que foi analisado e aceito pela área técnica da PPSA (vide documentos listados nos itens XI e XIII do parágrafo 2º deste Parecer).

23. 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.”(Licitação e Contrato Administrativo - Estudos, Pareceres e Comentários, 2001: 5)*

24. 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, por meio 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.

25. 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).

26. No presente caso, foi realizada a consulta diretamente com os fornecedores. Ao receber as cotações, a Unidade Requisitante promoveu sua análise e elaborou comparativo exposto na Nota Técnica nº DAFC.070/2023 – Versão 02, conforme trecho transcrito a seguir:

## **5. ESCOLHA DO FORNECEDOR E JUSTIFICATIVA DE PREÇO**

**Visando à obtenção das melhores condições de contratação para a Administração Pública, foram consultadas 3 (três) empresas especializadas no serviço objeto desta contratação, incluindo a atual prestadora de serviços, para a realização de uma nova cotação de preços.**

*Assim, foram obtidos os seguintes valores, conforme tabela a seguir, para fins de comparação:*

Discriminação	Valores Totais Estimados do Contrato - 90 dias (R\$)		
	T&S	FB TERCERIZAÇÃO	ECORIO
Limpeza e Conservação	53.052,39	65.052,87	66.780,39
Mão de obra	44.600,52	48.946,92	52.123,32
Insumos	8.451,87	16.105,95	14.657,07
<b>Demais Serviços</b>	<b>88.241,97</b>	<b>98.254,77</b>	<b>105.580,05</b>
Mão de obra	85.426,41	91.786,11	96.820,11
Insumos	2.815,56	6.468,66	8.759,94
<b>Valor Total</b>	<b>141.294,36</b>	<b>163.307,64</b>	<b>172.360,44</b>
Mão de obra	130.026,93	140.733,03	148.943,43
Insumos	11.267,43	22.574,61	23.417,01

### *5.1. Razões da escolha do fornecedor*

*A escolha do fornecedor foi decidida com base nos seguintes tópicos:*

- *A T&S apresentou o menor preço;*
- *A proposta da T&S atende técnica e comercialmente as exigências requeridas pela da PPSA; e*
- *Por tratar-se do atual prestador deste serviço, não haverá necessidade de desmobilização e nova mobilização de pessoal e insumos para a prestação dos serviços.*

### *5.2. Justificativa do Preço*

*A proposta da T&S, 13,48% inferior à segunda colocada, manteve o preço dos postos de serviço do contrato atual e atualizou o preço dos insumos com base na variação do IPCA.*

*Assim, aplicando-se os valores unitários às quantidades previstas para o contrato emergencial, tem-se um valor mensal estimado (R\$ 141.294,36/3 = R\$ 47.098,23) 40,52% menor que o valor mensal previsto no pregão PE.PPSA.012/2023 (R\$ 4.750.590,10/60 = R\$ 79.176,50).*

*Cabe ressaltar, também, que foi observada a regularidade da T&S junto à Receita Federal, FGTS e dívidas trabalhistas, conforme certidões em anexo. (grifo nosso)*

27. No que tange ao processo de Metodologia de Pesquisa de Preços, trazido pela Nota Técnica DAF.002/2020, assinada pelo Conselho Fiscal da PPSA, resta claro que o Pregão 012/2023, anulado, seguiu os parâmetros corretos, conforme analisado na Nota Técnica DAFC.059/2023. Vejamos:

**“5. CUSTOS ENVOLVIDOS (\*)**

**(\*) Os dados que compõem o valor estimado do Contrato a ser celebrado pela PPSA serão sigilosos até o encerramento da Licitação.**

*Com base na Metodologia de Pesquisa de Preços estabelecida por meio da Nota Técnica DAF.002/2020 e recomendada pelo Conselho Fiscal da PPSA, em sua 74ª Reunião Ordinária, realizada no dia 23 de janeiro de 2020, e considerando as características específicas do escopo dos serviços objeto desta Nota Técnica, para formação do valor estimado da licitação foram seguidos os procedimentos:*

***I. Painel de preços disponível no endereço eletrônico***

***<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>***

*Embora a pesquisa no Painel de Preços (código de serviço 27782 – Prestação de serviço de limpeza e conservação – áreas internas, ano 2023) tenha apresentado um resultado relativo a compras nos últimos 180 (cento e oitenta) dias, conforme relatório (anexo A do Estudo Técnico Preliminar (“ETP”), o valor foi descartado, pois a Composição de Custos e Formação de Preços (Anexo B), compreende apenas 1 (um) “Servente de Limpeza”, com salário normativo da categoria vinculado a sindicato distinto (Município de Belo Horizonte) e diferente data base da categoria.*

***II. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços:***

*Não foi identificada contratação com características similares ao escopo dos serviços objeto desta licitação, conforme pesquisa no Comprasnet.gov.br (anexo C do ETP).*

***III. Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso***

*Este item foi considerado “Não aplicável”, visto que desconhecemos mídia/sítios eletrônicos especializados em pesquisa de preços de serviços desta natureza. Contudo, foi utilizada como referência para composição de custos e formação de preços relativos à mão de obra a CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2023/2024, do SINDICATO DAS EMP ASSEIO E CONS EST DO RIO DE JANEIRO, anexo D do ETP. Como o referido sindicato não tem previsão de salário para o cargo de artífice, foi feita pesquisa conforme anexo E do ETP.*

***IV. Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.***

*Para a estimativa de preços de mercado, foi realizada consulta junto às seguintes empresas, identificadas no Rio de Janeiro, especializadas em prestação de serviços com fornecimento de insumos: ALFA OMEGA, BK, T&S, JL2, LIDERANÇA, CONSERVICE, PERFIL X, GRUPO INTERATIVA, NOVA RIO, SELECT, KLAUSIGMA, MULTSERVICE e KANTRO. Dentre essas, apenas as empresas*



centavos), e o cronograma físico financeiro estimado encontra-se discriminado na tabela a seguir:

Valores anuais estimados (R\$)						Total 5 anos (R\$)
2023	2024	2025	2026	2027	2028	
119.843,60	761.605,07	981.780,08	1.019.068,71	1.019.068,71	849.223,93	4.750.590,10

” (grifo nosso)

28. Desta forma, restou entendido que o valor da contratação emergencial, conforme confirmado pela Nota Técnica 070/2023 – Versão 2, no item 5.2, está compatível com o valor de referência que foi apontado no certame inicial, o qual seguiu a Metodologia de Pesquisa de Preços acima mencionada.

29. Diante disto, temos que a PPSA apresentou as razões para escolha do fornecedor, em observância do art. 29, §3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016, bem como promoveu consulta aos fornecedores e obteve 3 (três) propostas válidas, capazes de justificar o preço

30. Nesse sentido, a jurisprudência da Corte de Contas determina:

*“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.*

*7. Embora as cotações junto ao mercado sejam uma forma direta e objetiva de justificar os preços nas contratações sem licitação, poderá haver casos em que a adoção desse procedimento não seja possível ou não seja mais adequada. Cito, por exemplo, as situações em que o preço do objeto consta de algum sistema oficial de referência ou em que o mercado*

*seja de tal forma restrito que não permita a obtenção de tais cotações.*

**8. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas estabelece que a apresentação de cotações junto ao mercado é apenas a forma preferencial de se justificar o preço, podendo, caso não seja aplicável tal procedimento, serem utilizados outros meios. Veja, a respeito, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1266/2011 - Plenário:**

*o entendimento é no sentido de que, no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. E que, caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.*

*9. Ademais, essa exigência para as contratações da Cobra pelo Banco do Brasil não guarda isonomia com semelhante determinação constante do subitem 9.3.2, do mesmo acórdão, referente às contratações diretas efetuadas pelo BB com outras empresas. Isso porque, nesse último dispositivo, este Tribunal admitiu a possibilidade de justificativas pelo interessado no caso em que seja impossível ou difícil a obtenção de três cotações de preços junto ao mercado.*

*10. Acompanho, pois, o posicionamento da unidade técnica no sentido que cabe a reforma da deliberação impugnada. Acolho, outrossim, a sugestão colocada*

*em declaração de voto efetuada pelo ilustre Ministro Raimundo Carreiro, no sentido da importância de também ser efetuada pesquisa dos preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública.*

*[ACÓRDÃO]*

*9.1. (...) conhecer do Pedido de Re exame interposto pelo Banco do Brasil para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, alterando os subitens 9.3.1.2, (...) do Acórdão 3.219/2010-Plenário, que passam a vigorar com a seguinte redação:*

*‘9.3.1.2. o preço a ser pago deve ser compatível com aquele praticado no mercado, situação essa a ser comprovada pelo Banco do Brasil SIA mediante a juntada da documentação pertinente nos respectivos processos de dispensa, **incluindo, no mínimo, três cotações de preços de empresas do ramo, pesquisa de preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública ou justificativa circunstanciada, caso não seja viável obter esse número de cotações, bem como fazem/o constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos Levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.**’ (Acórdão TCU nº 522/2014 – Plenário. Relator: Benajamin Zymler. Data da Sessão: 12/03/2014) (grifo nosso)*

*“(...) 9. Com efeito, consoante afirmou a instrução da unidade técnica, **há muito a Corte firmou posicionamento de que a realização de pesquisa de mercado previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive nos casos de aquisição direta (dispensa e inexigibilidade), composta de, no***

**mínimo três orçamentos distintos sendo necessária a apresentação de justificativa sempre que não for possível a obtenção do número razoável de cotações.** (...)” (Acórdão TCU nº 1.928/2011 – Segunda Câmara. Relator: José Jorge. Data da Sessão: 29/03/2011.) (grifo nosso)

“*Enunciado*

*A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, **três cotações válidas de empresas do ramo**, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.”* (Acórdão TCU nº 1565/2015 – Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Data da Sessão: 24/06/2015.) (grifo nosso)

31. Pelos documentos acostados ao Processo, verifica-se o cumprimento dos pressupostos legais trazidos pelo § 3º do art. 29 da Lei nº 13.303/2016, bem como, pelas interpretações jurisprudenciais e doutrinárias acima colacionadas. **Verificou-se um verdadeiro esforço da área técnica da PPSA em cumprir de forma escorreita os ditames legais e a boa doutrina acerca da dispensa de licitação.**

32. Analisando-se o aspecto jurídico-formal do conteúdo contratual, depreende-se que a minuta do contrato anexa ao processo de dispensa ora analisado está em consonância com as boas práticas de mercado e com a legislação que envolve a Administração Pública como contratante.

33. Assim, feitas as necessárias ponderações acima e pressupondo que, sob os aspectos técnicos e comerciais, estão presentes as condicionantes de conveniência e oportunidade para a PPSA, inclusive quanto à escolha do fornecedor, informamos que não vislumbramos óbice a realização da contratação direta por dispensa de licitação fundada no inciso XV, do art. 29 da Lei nº 13.303/2016. Devemos ainda considerar, da

verificação dos documentos acostados ao Processo e principalmente dos fatos narrados e formalizados documentalmente no processo administrativo nº PE.PPSA.012/2023, que a urgência a qual leva à dispensa de licitação no caso concreto foi decorrente de licitação anulada, conforme já exposto acima.

34. É o Parecer que segue para apreciação do Consultor Jurídico, com sugestão de encaminhamento à Gerência de Licitações e Contratos.

**Renata Resplandes**  
Consultora Jurídica - Adjunta  
Pré-Sal Petróleo S.A.

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2023

Aprovo o PARECER Nº 48/2023/CONJUR-PPSA retro.

**Artur Watt Neto**  
Consultor Jurídico  
Pré-Sal Petróleo S.A.