

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 22/1900-0001345-7

PARECER Nº 19.181/22

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SERVIÇOS DE LIMPEZA, HIGIENIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO EM ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. NECESSIDADE DECORRENTE DA RETOMADA DO ANO LETIVO DURANTE PANDEMIA DA COVID-19. AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI QUE VISAVA A AMPLIAR CARGOS PARA CONTRATOS TEMPORÁRIOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. ARTIGO 24, INCISO IV, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93.

- 1. Está caracterizada, no caso concreto, a emergência autorizadora da contratação direta, com fulcro no art. 24, IV, da Lei de Licitações, restando igualmente atendida a exigência prevista no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações.
- 2. Estão atendidos os requisitos previstos nos incisos II e III, parágrafo único, do artigo 26 da Lei Federal n.º 8.666/93, com suficiente justificativa do preço praticado e adequadas razões de escolha do fornecedor.
- 3. Deverá ser certificada a validade dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal e trabalhista da empresa interessada por ocasião da assinatura do contrato.

AUTOR: LOURENÇO FLORIANI ORLANDINI

Aprovado em 09 de fevereiro de 2022.



Nome do documento: $FOLHA_IDENTIFICACAO.doc$

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

09/02/2022 16:02:06





PARECER

SERVIÇOS HIGIENIZAÇÃO DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO **EM ESCOLAS PÚBLICAS** ESTADUAIS. NECESSIDADE DECORRENTE DA **LETIVO** RETOMADA DO ANO **DURANTE** PANDEMIA DA COVID-19. AUSÊNCIA APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI QUE VISAVA A **AMPLIAR** CARGOS PARA **CONTRATOS** TEMPORÁRIOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. ARTIGO 24, INCISO IV, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93.

- 1. Está caracterizada, no caso concreto, a emergência autorizadora da contratação direta, com fulcro no art. 24, IV, da Lei de Licitações, restando igualmente atendida a exigência prevista no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações.
- 2. Estão atendidos os requisitos previstos nos incisos II e III, parágrafo único, do artigo 26 da Lei Federal n.º 8.666/93, com suficiente justificativa do preço praticado e adequadas razões de escolha do fornecedor.
- 3. Deverá ser certificada a validade dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal e trabalhista da empresa interessada por ocasião da assinatura do contrato.

1. Trata-se de processo administrativo oriundo da Secretaria Estadual da Educação que encarta pretensão de contratação de empresa terceirizada para prestação de serviços de limpeza e higienização.

O processo administrativo encontra-se instruído com os seguintes



documentos:

- justificativa firmada pela Diretora do Departamento de Recursos Humanos do órgão consulente (fls. 04-05);
- termo de referência da contratação (fls. 09-14);
- diligências e orçamentos utilizados para formação do preço médio (fls. 15-27);
- edital de dispensa de licitação eletrônica (fls. 28-88);
- propostas de empresas interessadas em contratar (fls. 89-106);
- documentação da empresa N Serviços de Terceirização Ltda (Fls. 106-177);
- Convenções coletivas de trabalho envolvendo o sindicato dos trabalhadores em empresas de asseio e conservação (fls. 178-415);
- ata de sessão de dispensa de licitação com disputa ocorrida em 20/01/2022, na qual houve adjudicação do lote pela empresa N Serviços Integrados de Segurança Eireli (fls. 417-421);
- minuta do termo de contrato de prestação de serviços (fls. 424-441);
- informação da Divisão de Licitações e Contratos da Secretaria da Educação (fls. 442-443);
- informação da Assessoria Jurídica da Secretaria da Educação, sugerindo, ao final, a remessa dos autos para a Procuradoria-Geral do Estado (fls. 446-449);
- despacho da Secretária de Estado da Educação determinando o envio do processo administrativo à Procuradoria-Geral do Estado, para que o órgão proceda à análise jurídica da contratação e das minutas dos instrumentos.



Em atendimento à determinação da Secretária de Estado da Educação, os autos aportaram no Gabinete do Procurador-Geral do Estado, tendo sido distribuídos ao signatário para análise e parecer.

É o relatório.

2. Conforme se depreende da leitura da informação elaborada pela assessoria jurídica do órgão consulente (fl. 446), a contratação direta que se pretende entabular por meio deste processo administrativo tem fundamento legal no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Para a incidência dessa hipótese normativa, MARÇAL JUSTEN FILHO sustenta ser necessária a presença de dois pressupostos, quais sejam a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitá-lo, *in verbis*:

9.2.1) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano



Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência. A urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Suponha-se, por exemplo, uma aquisição de medicamentos a ser efetivada pela Administração Pública. Colocada a questão em termos gerais, nunca caberia a licitação. Sempre seria possível argumentar que a demora na aquisição de medicamentos traria prejuízos à saúde pública. Como decorrência, a aquisição de medicamentos nunca se sujeitaria a prévia licitação. A solução é claramente equivocada, eis que o fundamental consiste na relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada. Em muitos casos, a Administração dispõe de tempo suficiente para realizar a licitação e promover o contrato que atenderá à necessidade. O problema reside na impossibilidade de aguardar o tempo necessário à licitação para adquirir os remédios. A demonstração da necessidade concreta significa que a Administração deve indicar as quantidades necessárias de medicamentos para atender aos doentes e as quantidades de que dispõe em estoque.

Por outro lado, há hipóteses em que a natureza da prestação a ser executada exige, necessariamente, uma delonga temporal que poderá propiciar a realização da licitação.

Mas não se poderá adotar essa interpretação se, já elaborados os estudos preliminares, se verificar a necessidade emergencial de execução do objeto.

A expressão "prejuízo" deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer "prejuízo" que autoriza dispensa de licitação. O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. (...)

9.2.2) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco



A contratação imediata apenas será admissível se restar evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexiste cabimento da dispensa de licitação. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência de dano — ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano. 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 preservação e realização dos valores em risco. (...)

Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993, 3ª. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019

No caso em análise, o objeto da contratação seria a prestação de serviços continuados de limpeza, higienização e conservação, sem o fornecimento de material e equipamento necessário para a sua execução, para escolas estaduais sob a circunscrição da 2ª Coordenadoria Regional da Educação.

Na linha do exemplo trazido pelo trecho da obra doutrinária acima colacionada, a prestação de serviços de limpeza e higienização em escolas estaduais poderia ser vista, em uma interpretação equivocada, sempre como justificadora de uma contratação emergencial, visto que a não-realização deste serviço certamente será capaz de gerar danos à saúde e à educação pública. Contudo, sabe-se que, em regra, a Administração Pública possui tempo suficiente para promover o contrato para atender a referida necessidade, não se devendo utilizar o fundamento legal para contratação direta de forma indiscriminada, mas apenas quando o trâmite dos procedimentos ordinários possa ensejar a consolidação de danos ao interesse público.



Na presente situação, o órgão consulente busca justificar a contratação direta por força de situação emergencial a partir das seguintes circunstâncias (fls. 04-05):

Considerando que a Lei nº 15.603, de 23 de março de 2021, estabelece que as atividades de ensino e de apoio pedagógico ou a cuidados com crianças e adolescentes são reconhecidas como essenciais, devendo o Poder Executivo, ao estabelecer medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia da COVID-19, observadas as evidências científicas e as análises sobre as informações estratégicas em saúde, definir protocolos de atendimento observado o necessário equilíbrio entre a promoção da saúde pública e o desempenho das atividades educacionais;

Considerando o Decreto nº 55.882, de 15 de maio de 2021 e alterações, que estabelece as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino situados no território do Estado do Rio Grande do Sul, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo Coronavírus (COVID-19), que institui o Sistema de Distanciamento Controlado e dá outras providências.

Considerando que durante a emergência de saúde pública de importância nacional decorrente das variantes da pandemia do coronavírus(COVID 19), necessitamos de contratações de empresas terceirizadas, para suprir as necessidade, devido às limitações decorrentes de quem contraiu o vírus, principalmente no que tange o número de servidores que atuam na limpeza nas instituições de ensino da rede estadual para que possa se assegurar e garantir os protocolos de higiene necessários.

Considerando as duas mil trezentos e setenta e seis escolas, muitas atendem nos três turnos de funcionamento necessitando da **higienização constante**



entre os turnos, e a atividade de limpeza é suporte essencial para garantir a qualidade na estrutura e na funcionalidade da Educação Pública;

Considerando que inicialmente foi aberto o PROA nº 21/1900-0002838-6 para realizar a licitação, porém, durante a tramitação desse processo foi encaminhado o projeto de lei PROA nº 21/19000016861-7 para ampliar o número de cargos para Contratos Temporários de Agente Educacional I — Alimentação, e na tramitação logo seria aprovado, entendeu-se por arquivar o processo licitatório porque ele não se revelaria mais necessário para suprir essa demanda, já que o PL sendo aprovado seria suficiente pra atender à necessidade Administração em matéria de pessoal nesse aspecto;

Considerando que está tramitando e neste momento está na Secretaria da Fazenda o Projeto de Lei PROA nº 21/19000016861-7, para a ampliação do número de cargos para contratação temporária, e o Estado entrando no regime de adesão de Recuperação Fiscal, sendo impeditivo que seja aprovado em tempo hábil;

Por fim, levando em conta os fatores elencados acima, justificamos a urgência e a necessidade de um maior número de servidores para o atendimento dos protocolos estabelecidos para limpeza e higienização nas unidades escolares, bem como o número pequenos de vagas disponíveis para contratação emergencial e a fragilidade no Banco de Cadastro Reserva do Cargo de Agentes Educacional I — Manutenção e Infra Estrutura, justificamos a necessidade da contratação de empresa terceirizada para atender as escolas, sendo 1113 limpeza em caráter excepcional e emergencial, na prevenção e controle do coronavirus (COVID 19), para atuarem nas Escolas Estaduais e as determinações necessárias para garantir a qualidade do atendimento nas Escolas da Rede Pública Estadual para o ano letivo 2022.



Da leitura da justificativa, nota-se que a contratação pretendida vincula-se à proteção de bens jurídicos relevantes, cuja tutela e prestação pelo Estado têm assento constitucional. Nesse sentido, é feita referência à essencialidade das atividades de ensino e de apoio pedagógico que são prestadas nas escolas públicas estaduais, bem como à necessidade de serem observados os protocolos sanitários (com higienização constante entre os turnos) para a contenção do vírus da COVID-19, protegendo a saúde pública.

Quanto à emergencialidade relacionada à contratação de serviço que se caracteriza como de prestação ordinária na administração pública (limpeza e conservação de escolas estaduais), destacam-se trechos da justificativa que apontam necessidade excepcional do referido serviço em virtude da pandemia da COVID-19, seja porque a higienização constante dos ambientes se impõe pelos protocolos sanitários de combate à pandemia, seja pelos recorrentes afastamentos por contaminação com o vírus de servidores públicos que regularmente realizam tais atividades.

Nesse contexto, tratando-se de circunstância extraordinária que modifica a demanda ordinária a ensejar a contratação direta de serviços prestados regularmente por servidores públicos, faz-se pertinente transcrever trecho do Parecer n.º 18.245/2020, de lavra do Procurador do Estado Luciano Juárez Rodrigues, que admite a contratação de empresa terceirizada em situação idêntica à presente, de preparação da comunidade escolar durante o período de enfrentamento da pandemia de COVID-19:

Entretanto, a consulta está calcada em situação urgente e absolutamente excepcional, decorrente da imperiosa necessidade de preparar a comunidade escolar para o enfrentamento da pandemia de COVID-19 quando do iminente retorno às atividades escolares presenciais, bem como no contexto fático da projetada impossibilidade de suprimento do



número necessário de postos de trabalho a tempo, seja por falta de vagas, seja por ausência de tempo para realização de concurso público ou seleção de trabalhadores temporários.

(...)

Desse modo, na esteira dos entendimentos supracitados, inexiste vedação de natureza absoluta à contratação de serviços terceirizados para a execução de atividades constantes no rol de atribuições de cargo público, uma vez que essa providência não configura, por si só, vulneração à regra do concurso público. Para que tal contratação seja juridicamente viável, no entanto, deverá o gestor, sob sua responsabilidade, justificar de modo pormenorizado todos os elementos necessários a demonstrar a inviabilidade de provimento dos cargos, como, por exemplo, o prazo exíguo, a insuficiência dos cargos disponíveis, a urgência concreta na área da educação decorrente da pandemia de COVID-í I, etc.

Passado cerca de um ano e meio desde a aprovação do precedente administrativo cuja parte foi transcrita acima, poder-se-ia argumentar que a pandemia da COVID-19 já vem se mostrando uma realidade para o gestor público e que este já deveria estar habituado ao contexto de observância dos protocolos sanitários. Contudo, é certo que não se podem ignorar as constantes oscilações no enfrentamento da crise sanitária, cujo cenário vem se alterando, por exemplo, pelo surgimento de novas variantes e pela progressão do processo de imunização. Mais importante que isso, não bastasse o contexto extraordinário de pandemia, as informações contidas na justificativa de (1) prévia remessa de projeto de lei para a Assembleia Legislativa, buscando ampliar o número de cargos para contratos temporários que visava a atender a necessidade descrita neste expediente e (2) de dificuldades na aprovação deste projeto de lei em razão de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal indicam um cenário de incertezas para o gestor que gerou certa imprevisibilidade na mensuração das suas necessidades e nas estratégias para atendê-las.



Com efeito, a frustração das diligências empreendidas para atendimento da demanda ora descrita somada ao contexto da pandemia da COVID-19 parece ter prejudicado a previsibilidade e o planejamento do gestor, atribuindo um caráter de emergencialidade à situação enfrentada neste processo administrativo.

Dessa maneira, percebe-se que a justificativa apresentada contempla, ao menos formalmente, a demonstração de uma situação emergencial que poderá causar danos ao interesse público, uma vez que o órgão de origem afirma (1) não dispor de mão-de-obra suficiente para a execução dos serviços de limpeza e de conservação visando à manutenção das atividades de ensino e à contenção da transmissão do vírus da COVID-19, (2) tendo restado frustradas as estratégias encaminhadas para o atendimento dessa necessidade (procedimento licitatório arquivado e projeto de lei de criação de cargos temporários não-aprovado). Além disso, por se tratar de contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza, tem-se por evidente a relação entre a pretendida pactuação e o dano potencial relatado.

Assim, não há óbices jurídicos ao prosseguimento da contratação direta com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Entretanto, o gestor deverá ficar atento à limitação legal de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos da contratação que pretende firmar, a qual consta expressamente no dispositivo legal utilizado como fundamento para a contratação e também na minuta contratual (cláusula quarta, fl. 426), devendo encaminhar as diligências administrativas aptas a enfrentar a necessidade dentro de prazo hábil, sem que se faça necessária nova contratação emergencial.



3. Além do enquadramento na hipótese prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, a regularidade da dispensa de licitação depende também do atendimento, naquilo que for aplicável, ao previsto no artigo 26 da Lei de Licitações, in verbis:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2 o e 4 o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8 o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III justificativa do preço;
- IV documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Quanto à caracterização da situação emergencial (inciso I), já foi suficientemente abordada no tópico acima, devendo-se apurar se o processo administrativo encontra-se instruído com razões da escolha do fornecedor e com a justificativa do preço (incisos II e III).

Em relação à justificativa de preço, percebe-se, da diligência constante na folha 15, que a Secretaria Estadual da Educação consultou diversos fornecedores, para fins de formação do preço médio (fls. 16-2). Na informação constante às folhas



442-443, a Divisão de Licitações e Contratos definiu o valor médio a partir das propostas recebidas. Ademais, foi escolhida a proposta com o menor oferta global, conforme se vê da ata da folha 149.

Quanto às razões da escolha do fornecedor, diante do uso do sistema de dispensa com disputa, com a escolha do fornecedor que oferecer o menor preço global, tem-se por atendida a exigência prevista no inciso II, garantida a impessoalidade na contratação realizada.

4. Em relação à minuta contratual, a pasta refere que ela *encontra-se* de acordo com o modelo constante no Anexo IV do Anexo I da Resolução n.º 197/2021 da PGE-RS (fl. 449), motivo pelo qual deixam de ser feitas maiores considerações, sobretudo também por força da urgência solicitada na apreciação do processo administrativo.

Cumpre registrar, por fim, que deverão ser atualizadas, quando da assinatura do instrumento contratual, as certidões e documentos comprobatórios da habilitação da empresa contratada, bem como deverão ser efetuadas as ratificações e publicações referidas no *caput* do artigo 26 da Lei Federal n.º 8.666/93.

5. Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) está caracterizada, no caso concreto, a emergência autorizadora da contratação direta, com fulcro no art. 24, IV, da Lei de Licitações, restando igualmente atendida a exigência prevista no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações;



b) estão atendidos os requisitos previstos nos incisos II e III, parágrafo único, do artigo 26 da Lei Federal n.º 8.666/93, para prosseguimento da contratação, devendo o gestor atentar-se, contudo, à necessidade das publicações previstas no caput deste dispositivo;

c) deverá ser certificada a validade dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal e trabalhista da empresa interessada por ocasião da assinatura do contrato, exigindo a apresentação de documentos atualizados, acaso necessário

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de chancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 07 de fevereiro de 2021.

Lourenço Floriani Orlandini, Procurador do Estado.

Processo Administrativo Eletrônico nº 22/1900-0001345-7



Nome do arquivo: PARECER

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR
DATA
CPF/CNPJ
VERIFICADOR

Lourenco Floriani Orlandini
07/02/2022 23:25:19 GMT-03:00
00731666003
Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Processo nº 22/1900-0001345-7

PARECER JURÍDICO

O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições, aprova o PARECER da CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA, de autoria do Procurador do Estado LOURENÇO FLORIANI ORLANDINI, cujas conclusões adota para responder a CONSULTA formulada pela SECRETARIA DA EDUCAÇÃO.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA.

Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	09/02/2022 15:39:53 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida
Eduardo Cunha da Costa	09/02/2022 15:40:13 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.