



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000052/2023-52

PROA 23/1900-0003872-2

**PARECER N° 19.872/23**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ARTIGO 24, INCISO IV, DA LEI FEDERAL N° 8.666/1993. SERVIÇOS CONTINUADOS DE MERENDEIRA E COZINHEIRA EM ESCOLAS ESTADUAIS. VIABILIDADE. SITUAÇÃO DE EMERGENCIALIDADE CARACTERIZADA. ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL.

1. É viável a contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, de empresa terceirizada para a execução de serviços de merendeira e cozinheira nas escolas estaduais do Estado do Rio Grande do Sul pertencentes à 5ª Coordenadoria Regional de Educação.

2. Caracterizada a permanência de situação de emergencialidade geradora de potencial risco ao direito à educação e, em última análise, à saúde dos alunos da rede pública de ensino.

3. A partir dos documentos constantes no processo administrativo, bem como das justificativas dos setores técnicos da Secretaria de Educação, entendem-se preenchidas as exigências do artigo 26, parágrafo único, I, II e III, da Lei Federal nº 8.666/1993.

4. A minuta contratual observa, em linhas gerais, a Resolução PGE nº 212/2022, conforme o Decreto Estadual nº 55.717/2021, tendo sido realizadas recomendações pontuais.

5. A terceirização excepcional de atividades previstas no rol de atribuições de cargo público, a critério do gestor, como única alternativa a atender o interesse público e sob sua exclusiva responsabilidade já foi objeto de análise pelo Parecer nº 18.425/2020.6. Recomenda-se que a Administração adote todos os esforços necessários para a conclusão dos processos licitatórios instaurados por meio dos expedientes administrativos nº 22/1900-0041806-6, nº 22/1900-0043133-0 e nº 22/1900-0043135-6, evitando, desta forma, nova contratação emergencial destinada à manutenção do serviço ora pactuado.

AUTORA: FERNANDA FOERNGES MENTZ

Aprovado em 17 de fevereiro de 2023.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000052202352 e da chave de acesso f77744fd

---



Documento assinado eletronicamente por ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5685 e chave de acesso f77744fd no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 17-02-2023 16:58. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

**PARECER**

**DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ARTIGO 24, INCISO IV, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993. SERVIÇOS CONTINUADOS DE MERENDEIRA E COZINHEIRA EM ESCOLAS ESTADUAIS. VIABILIDADE. SITUAÇÃO DE EMERGENCIALIDADE CARACTERIZADA. ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL.**

1. É viável a contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, de empresa terceirizada para a execução de serviços de merendeira e cozinheira nas escolas estaduais do Estado do Rio Grande do Sul pertencentes à 5ª Coordenadoria Regional de Educação.
2. Caracterizada a permanência de situação de emergencialidade geradora de potencial risco ao direito à educação e, em última análise, à saúde dos alunos da rede pública de ensino.
3. A partir dos documentos constantes no processo administrativo, bem como das justificativas dos setores técnicos da Secretaria de Educação, entendem-se preenchidas as exigências do artigo 26, parágrafo único, I, II e III, da Lei Federal nº 8.666/1993.
4. A minuta contratual observa, em linhas gerais, a Resolução PGE nº 212/2022, conforme o Decreto Estadual nº 55.717/2021, tendo sido realizadas recomendações pontuais.
5. A terceirização excepcional de atividades previstas no rol de atribuições de cargo público, a critério do gestor, como única alternativa a atender o interesse público e sob sua exclusiva responsabilidade já foi objeto de análise pelo Parecer nº 18.425/2020.
6. Recomenda-se que a Administração adote todos os esforços necessários para a conclusão dos processos licitatórios instaurados por meio dos expedientes administrativos nº 22/1900-0041806-6, nº 22/1900-0043133-0 e nº 22/1900-0043135-6, evitando, desta forma, nova contratação emergencial destinada à manutenção do serviço ora pactuado.

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico inaugurado pela Secretaria da Educação, em que veicula consulta a respeito da viabilidade jurídica da contratação, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, da empresa Always Comércio e Serviços Terceirizados Ltda. ("Always Ltda.") para a execução de serviços de merendeira/cozinheira nas escolas estaduais do Estado do Rio Grande do Sul compreendidas na 5ª Coordenadoria Regional de Educação ("5ª CRE").

O expediente administrativo está instruído com os seguintes documentos: cópias do PROA nº 23/1900-0002333-4 (fls. 02-65), dentre as quais a solicitação de contratação temporária da Diretora Adjunta do Departamento de Recursos Humanos da SEDUC (fl. 02), a justificativa de contratação (fls. 03-04), o termo de referência (fls. 05-61), a tabela de referência de custos por posto de trabalho (fls. 62-63) e o quadro de valor médio de custos com merendeiras por CRE (fl. 65); a cópia do Contrato nº 659/2022, que, com objeto semelhante, precede a presente contratação (fls. 66-84); o Edital de Dispensa de Licitação Eletrônica TDL nº 9004/2023-DLC/DAD/SEDUC (fls. 85-87), com referência ao PROA nº 23/1900-0002333-4, acompanhado do Termo de Referência (fls. 88-153) e da minuta do termo de contrato emergencial de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (fls. 154-165); as propostas comerciais da Always Serviços Terceirizados Ltda. (fls. 166-167), da Portal Terceirização de Serviços de Mão-de-Obra Ltda. (fl. 168), da Qualitissul Prestação Serviços Ltda. (fl. 169) e da Solução Gestão em Serviços Ltda. (fl. 170).

Em seguida, foram acostados os documentos de regularidade profissional, contábil, tributária e trabalhista da Always Ltda., dentre os quais o alvará de autorização de localização do administrativo da empresa (fl. 171); as declarações de capacidade técnica firmadas por Sushi Namoto Ltda. (fl. 172), Comercial Cozinhas Delivery de Serviços de Tele Entrega Ltda. (fl. 173), Associação dos Aposentados da CRT (fl. 174), e Danilo Santos da Silva ME (fl. 175); cópias das alterações da sociedade empresária (fls. 176-186), do documento de identificação do administrador (fl. 186) e da Convenção Coletiva de Trabalho nº 2023/2023 (fls. 187-265); a análise contábil da capacidade financeira de licitante (fls. 266-267); as declarações de que não emprega adolescentes (fl. 268), de que possui plena ciência do objeto, das condições e das peculiaridades da natureza dos serviços (fl. 269) e de que disporá de pessoal qualificado e aparelhamento técnico adequado à disposição (fl. 270); a demonstração contábil sobre o regime de tributação em lucro presumido (fls. 271-330); a renovação da proposta comercial para o Lote 5 (fls. 331-333); a declaração de relação dos trabalhadores constantes no arquivo SEFIP do Ministério da Fazenda (fl. 334); a certidão geral negativa de débitos junto à Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre; a certidão negativa firmada pela Receita Estadual do Rio Grande do Sul (fl. 336), a certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 337), a certidão simplificada de registro na Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul (fl. 338-339), a certidão judicial cível negativa emitida pelo Poder Judiciário do Rio Grande do Sul (fl. 340), a certidão negativa de débitos trabalhistas (fl. 341), o comprovante de inscrição no cadastro nacional da pessoa jurídica (fl. 342), o extrato de consulta de regularidade no Dataprev (fls. 343-344), o certificado de regularidade do FGTS (fl. 345), o extrato de consulta pública ao CGCTE RS (fl. 346), o comprovante de inscrição no cadastro de ISSQN em Porto Alegre (fl. 347) e as consultas junto ao CADIN/RS (fl. 348) e ao CFIL/RS (fl. 349).

Ato contínuo, acostou-se a Ata da Sessão de Dispensa de Licitação - Edital nº 9004-2023 (fls. 350-354) e a confirmação, pela Chefe de Divisão e pela Diretora do Departamento de Gestão de Pessoas da SEDUC, do quantitativo de postos de trabalho necessários (fls. 359-361). Ainda, a Secretária Adjunta da Pasta ratificou a manifestação de fls. 359-361 (fl. 363).

Assim, deu-se prosseguimento à pactuação emergencial (fl. 365), apresentando-se a minuta da dispensa de licitação (fl. 367) e do instrumento contratual (fls. 368-387). Em seguida, manifestou-se o Subsecretário Adjunto de Infraestrutura e Serviços Escolares (fl. 390), ratificando a necessidade da contratação.

Após a manifestação da Assessoria Jurídica da Pasta (fls. 392-399), acolhida pela Coordenadora do Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto ao Núcleo 2 da SEDUC (fl. 400), a Secretária de Estado da Educação encaminhou o expediente para este Órgão Consultivo, em regime de prioridade e urgência (fl. 402).

É o relatório.

2. Inicialmente, é relevante delimitar o objeto da contratação pretendida para que, no momento seguinte, se verifique se a hipótese amolda-se à autorização legislativa constante do artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

Antes mesmo de adentrar nas minúcias da análise jurídica, observa-se, ao longo dos autos, a frequente menção ao PROA nº 23/1900-0002333-4, inclusive no Edital de Dispensa de Licitação Eletrônica TDL nº 9004-2023-DLC/DAD/SEDUC (fls. 85-87). Nesse sentido, depreende-se do conteúdo deste expediente, especialmente da justificativa de fls. 03-04, que o trâmite daqueles autos envolveu a necessidade de contratação emergencial para diversas Coordenadorias Regionais de Educação, desdobrando-se no presente PROA (nº 23/1900-0003872-2) para atender à 5ª CRE.

Esclarecido este ponto, tem-se que o objetivo da Secretaria da Educação é a contratação direta, por dispensa de licitação, haja vista a emergencialidade, da empresa Always Ltda., para atendimento do serviço de merendeiras/cozinheiras das escolas estaduais da 5ª CRE. Veja-se o conteúdo da cláusula primeira do Termo de Contrato Emergencial de Prestação de Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra nº 144/2023-DAL/DGBS/SUBINFRA (fls. 368-387):

#### CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O objeto do presente instrumento é a contratação de serviços de merendeira/cozinheira, para Escolas Estaduais do Estado do Rio Grande do Sul, Lote 05 pertencentes a 05ª CRE, que serão prestados nas condições estabelecidas no Edital e Termo de Referência do TDL nº 9004/2023.

1.2. Este contrato vincula-se ao TDL nº 9004/2023, identificado no preâmbulo, e à proposta vencedora, independentemente de transcrição.

A seleção da proposta objeto da pretendida contratação ocorreu por meio do Edital de Dispensa de Licitação Eletrônica TDL nº 9004/2023-DLC/DAD/SEDUC (fls. 85-87).

Estabelecido o contexto no qual é veiculada a consulta acerca da viabilidade jurídica da contratação, é necessário que se analise o enquadramento da hipótese àquela descrita pela legislação de regência - artigo 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, que dispõe:

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**; (grifou-se)

A justificativa da Secretaria da Educação, notadamente quanto à emergencialidade da situação, foi assim descrita nas fls. 03-04:

Considerando a responsabilidade do Estado em assegurar que os alunos tenham a garantia da alimentação todos os dias, e que a aprendizagem dos mesmos com este atendimento, tenham uma Educação Pública com mais qualidade;

Considerando as duas mil trezentas e setenta e seis escolas, o cardápio da alimentação escolar, que atende a todas as diretrizes estabelecidas pelo programa nacional de alimentação escolar, para garantia da segurança alimentar dos alunos, precisamos um número maior de servidores;

Considerando as particularidades que envolvem a realidade da Rede Pública Estadual de Ensino, sendo a questão do afastamento de merendeiras efetivos e por licença e/ou outras intercorrências, uma delas;

Considerando o número pequeno de vagas disponíveis para contratação emergencial, está tramitando o Projeto de Lei [sic.] PROA nº 21/19000016861-7 para a ampliação do número de cargos para contratação temporária;

Considerando que foram instruídos os PROA nº 22/1900-0041806-6, 22/1900-0043133-0 e 22/1900-0043135-6 para o procedimento licitatório via CELIC;

Por fim, levando em conta os fatores elencados acima, justificamos a urgência a necessidade de um maior número de servidores para o atendimento do serviço de alimentação das unidades escolares, observados os trâmites legais para a contratação emergencial, mostra-se como medida adequada, conveniente e oportuna, a contratação de servidores terceirizados para alimentação, com atuação nas Escolas da Rede Estadual.

Ainda, foi reforçado o questionamento sobre a real necessidade de prestação de serviço de alimentação/merendeira especificamente na 5ª CRE, conforme se vê na fl. 355, *verbis*:

Encaminhamos o presente expediente ao Departamento de Gestão de Bens e Serviços Escolares, para deliberação referente a real necessidade de postos de prestação de serviço de alimentação/merendeira em escolas estaduais pertencentes a 05ª CRE. Após, retorne a DAL/DGBS/SUBINFRA para prosseguimento.

Assim, a necessidade de 73 postos de trabalho na 5ª CRE foi ratificada na fl. 361:

Em resposta a solicitação do DGBS/SUBINFRA/SEDUC nº 024/2023, referente à avaliação dos quantitativos dos postos de serviços terceirizados de alimentação merendeira/cozinheira, a serem contratados para as escolas dos municípios de abrangência da 5ª CRE, informamos que após análise do quadro de recursos humanos das escolas realizada pela REDE/DGP/SEDUC, ratificamos a indicação de 73 postos para o processo emergencial de 2023.

Ademais, a informação acima foi confirmada pela Secretária Adjunta de Estado da Educação (fl. 363), *in verbis*:

Ratificamos as informações prestadas pelo Departamento de Recursos Humanos e aprovamos a tabela atualizada dos postos a serem contratados conforme documentos de fls. 359/361.

Desse modo, verifica-se que os elementos fáticos a ensejarem a contratação emergencial pretendida são: **(i)** a existência de projeto de lei que tramite no âmbito do PROA tombado sob o nº 21/1900-0016861-7, prevendo a ampliação de número de cargos para Contratos Temporários de Agente Educacional I - Alimentação, inaugurado no ano de 2021; e **(ii)** a pendência de três PROAs (nº 22/1900-0041806-6, nº 22/1900-0043133-0 e nº 22/1900-0043135-6), iniciados em janeiro de 2023, para fins de licitação de empresa terceirizada para prestação de serviços de alimentação/merendeira/cozinheira.

Portanto, das justificativas colacionadas e das informações prestadas nos autos, identifica-se que a situação descrita tem potencial lesividade aos alunos da rede pública de ensino que, na hipótese de não se realizar a contratação, poderiam ter seu direito à educação e à saúde prejudicados, não lhes sendo prestado o serviço de merenda insito à educação na rede pública. Por conseguinte, a potencialidade de prejuízo ou comprometimento na prestação do serviço público de educação demonstra-se evidenciada pelas declarações oriundas dos setores técnicos da Secretaria consultente.

Há que se avaliar, todavia, se a situação narrada pode ser enquadrada como caso de emergência para os fins descritos no artigo 24 da Lei de Licitações. O tema, de fato, não é novo para este Órgão Consultivo, como se vê no trecho destacado no Parecer nº 19.650/2022, *in verbis*:

Quanto ao conceito de emergência, Marçal Justen Filho, em sua obra intitulada "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei 8.666/1993", assim descreve o conceito:

9.1) O conceito de emergência: Todos os ramos do Direito contêm regras específicas a propósito de situações emergenciais. No direito público, é ainda maior a relevância do fenômeno. Trata-se de manifestação do instituto do "estado de necessidade". Nele estão abrangidas todas essas situações de excepcionalidade, caracterizadas pelo risco de danos em virtude da demora na adoção de uma providência acauteladora destinada a impedir o sacrifício de bens, interesses e valores protegidos pelo Direito. Observe-se que o conceito de emergência não é meramente "fático". Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. Somente se pode entender o conceito de emergência quando compreendemos a natureza teleológica das regras jurídicas. O direito

(público, especialmente) é posto para assegurar a realização de certos fins (valores). Quando se constrói a norma jurídica, considera-se uma certa situação fática e se elegem certas condutas como obrigatórias, proibidas ou facultadas. Presume-se que, através dessa disciplina, atingir-se-á a satisfação de certos valores. Essa é a regra para a situação de normalidade. A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. 301 A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. A demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certo lapso temporal para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório implicaria a concretização do sacrifício a esses valores.

No caso concreto, segundo as informações prestadas pela SEDUC, cuja veracidade e adequação fática encontram-se, exclusivamente, na órbita de responsabilidade do gestor administrativo, a necessidade de contratação decorre da "responsabilidade do Estado em assegurar que os alunos tenham a garantia da alimentação todos os dias, e que a aprendizagem dos mesmos com este atendimento, tenham [sic] uma Educação Pública com mais qualidade" (fl. 05).

Cumprido, pois, ressaltar que, embora a apuração das causas da situação de emergência não esteja contida nos estreitos limites da presente análise jurídica, verifica-se que a conduta administrativa não se revelou, *prima facie*, manifestamente inadequada, pois relatado que havia a expectativa de aprovação de projeto de lei que, ao fim e ao cabo, acabou não se concretizando no momento oportuno para suprir a demanda, além da instauração de três expedientes administrativos para fins de contratação por meio do procedimento licitatório.

Por outro lado, calha assinalar que, a partir da análise da documentação que instrui o feito, denota-se que não se trata da primeira contratação emergencial empreendida para prestação de serviços de merendeira e cozinheira. O termo de contrato acostado às fls. 66-84, firmado em 12 de setembro de 2022, evidencia tal circunstância.

Com efeito, **não se pode perder de vista que a contratação direta com fulcro na emergência é de caráter extraordinário e excepcional**, não podendo ser utilizada como praxe para a prestação de serviços contínuos cuja necessidade é essencial. No caso dos autos, depreende-se que a Pasta possuía expectativa de aumento de cargos para contratação temporária por meio do Projeto de Lei em trâmite no PROA nº 21/19000016861-7 (fl. 03) e, ainda, instaurou, três expedientes administrativos para contratação via licitação, conforme noticiado na fl. 389, *in verbis*:

Informamos também que foram instruídos 03 (três) processos para a contratação via CELIC, conforme abaixo, ambos em fase de habilitação.

PROA 22/1900-0041806-6, PE 9032/2023, abertura foi dia 27/01;

PROA 22/1900-0043133-0, PE 9033/2022, abertura foi dia 19/01;



Constata-se, desse modo, através dos elementos contidos no feito, que, por motivos alheios à vontade da SEDUC, não foi possível efetivar a contratação pretendida pela via da licitação, restando configurada, portanto, a permanência da emergencialidade. Apesar disso, como salientou a Assessoria Jurídica da Pasta, sendo o procedimento licitatório a regra, cabe ao gestor buscar a sua realização em tempo hábil, *verbis* (fl. 395):

Isto porque, em que pese haja a instrução de novos procedimentos licitatórios, conforme aduzido anteriormente, a verdade é que estes processos foram cadastrados apenas em outubro de 2022, ou seja, próximo ao findar do contrato até então vigente (PROA nº 22/1900-0029354-9).

De qualquer forma, é imprescindível que o gestor envide esforços na adoção das providências cabíveis, acompanhando os procedimentos administrativos referidos pela Pasta, evitando que, após o decurso do prazo de 180 dias, o procedimento de licitação ainda não esteja concluído. Como se sabe, **o administrador responde pelas afirmativas expostas nos autos**, as quais referem um suporte fático de situação emergencial e a possibilidade de danos ao interesse público, acaso não efetivada a rápida solução do problema.

Dessa forma, considerando as razões declinadas, resta demonstrada a impossibilidade de se **aguardar o regular processamento do procedimento de licitação**, tendo em vista o risco ao direito à educação e, em última análise, à saúde dos alunos da rede pública de ensino, estando caracterizada a permanência da situação de emergencialidade autorizadora da contratação direta ora pretendida.

Nessa linha, a emergência é fator por si só suficiente para autorizar a contratação direta, o que significa dizer que, mesmo que tivesse origem em inadequado planejamento da administração pública, isso não seria suficiente para afastar a caracterização da emergencialidade descrita no artigo 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, sob pena de sacrificar os direitos e interesses dos alunos que, segundo o relato, dependem da contratação direta.

Sobre o tema, este Órgão Consultivo já se manifestou no Parecer nº 19.650/2022, cujas observações sustentam, também, o que se enfrenta no presente caso. Veja-se, então, o seguinte excerto do parecer jurídico citado:

As conclusões até aqui expostas, destaque-se, não isentam eventual responsabilização quanto à apuração dos motivos que ensejaram a reiteração da situação de urgência, haja vista nem sequer existir procedimento licitatório para a contratação dos serviços aqui avaliados e que já foram objeto de contratação emergencial anterior.

Não se pode olvidar que a obrigação de licitar não é mera formalidade legal. Funda-se nos princípios da isonomia e impessoalidade, que asseguram a competição entre todos os que desejam contratar com a Administração, e da eficiência, que exige a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Ademais, como ensina Joel de Menezes Nieburh (in Licitação Pública e Contrato

Administrativo, Belo Horizonte: Editora fórum, 2012, fl. 115):

“A priori, a situação de urgência não deve ser provocada pela incúria da Administração Pública, que tem o dever de planejar e prever todas as suas demandas. (...) **Não é razoável desautorizar a dispensa e, com isso, prejudicar o interesse público, que, sem o objeto a ser contratado, acabaria desatendido**”.

Desta forma, independentemente da postura administrativa que ensejou a necessidade de contratação no formato proposto, cuja análise jurídica refoge aos estreitos lindes do presente exame, a hipótese de contratação pretendida amolda-se àquela descrita no artigo 24, inciso IV, da Lei de Licitações, sendo necessário, por consequência, analisar-se o atendimento do que dispõe o artigo 26, parágrafo único, do mesmo diploma legal, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º 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. 8º 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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Superada a exigência imposta pelo inciso I do parágrafo único do artigo 26 descrito acima, haja vista a análise da contratação para o fim de enquadramento na situação descrita pelo inciso IV do artigo 24 do mesmo diploma normativo, passa-se a avaliar o atendimento dos demais requisitos, quais sejam: a “razão da escolha do fornecedor ou executante” e a “justificativa do preço”.

A contratação pretendida foi precedida de disputa, conforme se verifica do conteúdo da Ata de Sessão de Dispensa de Licitação - Com Disputa, Edital nº 9004/2023, Processo nº 23/1900-0002333-4 (fls. 350-354), referindo-se ao Lote 05/30, conferindo transparência à contratação ainda que sem licitação, em observância ao estabelecido na Lei Estadual nº 13.179/2009 c/c Decreto Estadual nº 53.355/16, podendo-se verificar que a empresa escolhida para a contratação, dentre as diversas que apresentaram propostas de preços, foi a melhor classificada (fl. 351).

Ademais, sobre o preço, assim registrou a Divisão de Aquisições e Licitações da Pasta (fl. 388):

Informamos que o valor médio para contratação em tela, foi com base o informado na INFORMAÇÃO Nº 107/2023/GAB/FAF/SEDUC, página 65.

Justifica-se o preço da presente contratação e compreendida como justa, uma vez que a mesma se deu através da Dispensa Eletrônica nº 9004/2023.

Ainda, compulsando os autos, verifica-se que quatro empresas (fls. 166-170) apresentaram propostas e todas as demais indicaram valores superiores ao apresentado pela Always Ltda. Destaque-se, a propósito da justificativa de preço, o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme segue:

20. Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que **este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação** (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas. (Acórdão 1.565/2015, TCU, Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo) (Grifou-se)

Assim, 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 (AC 1565/15 – Plenário).

Além daquilo que fora informado pela consultante, transcrito acima, no que se refere à justificativa do preço, o procedimento de disputa adotado trouxe para a análise técnica mais de três propostas de preços, fazendo exsurgir, *ipso facto*, justificativa suficiente para o atendimento da exigência legal.

Observa-se, também, que foi acostada tabela de valores de referência de janeiro de 2023 para reserva orçamentária a depender do cargo a ser contratado (fls. 62-63). Além disso, o Diretor do Departamento Administrativo da Pasta indicou critérios de valores para utilização (fls. 64-65), apontando um valor médio, para merendeiras da 5ª CRE, de R\$ 387.697,48 (trezentos e oitenta e sete mil, seiscentos e noventa e sete reais e quarenta e oito centavos), cifra superior à contratação em questão.

Na mesma esteira, observe-se o destaque realizado pela Assessoria Jurídica da Pasta:

De outro lado, quanto à justificativa do preço, impende referir que a contratação seguiu todos os trâmites impostos pela legislação (Lei Federal nº 8.666/93, Lei Estadual nº 13.179/09, e **Decreto Estadual nº 53.355 de 21 de dezembro de 2016**), procedendo-se a realização de certame público, com a participação de 04 (quatro) fornecedores (01 desclassificado), em que se sagrou vencedora a empresa que apresentou a menor

proposta – ALWAYS COMERCIO E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA – pelo valor total de **R\$ 263.300,00** (duzentos e sessenta e três mil e trezentos reais) mensais.

Neste aspecto, entende-se que o valor apresentado pela empresa está em conformidade com o preço de referência, o qual foi extraído da **Tabela de valores de referência para SRO para contratação dos principais Postos de Trabalho** – ref. JANEIRO 2023, elaborada pela CELIC (fls. 62-63), conforme indica a autoridade responsável, o Diretor Administrativo do DAD/GAB, em manifestação anexada à fl. 64. (Grifo original)

Cumpre, ainda, ressaltar que os precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado recomendam a observação do Decreto Estadual nº 52.768/2015 com relação à formação de custos da contratação de serviços terceirizados, ou, em não sendo possível e sua utilização, seja providenciada a formalização de justificativa, nos termos do art. 8º do citado normativo estadual (Parecer nº 19.532/22).

Ademais, não se pode perder de vista que o ateste acerca da adequação do preço do serviço aos valores praticados no mercado é de responsabilidade integral e intransferível do administrador.

Embora a questão sobressaia do espectro da análise jurídica que se realiza, porém com reflexo ao preço da contratação, a atenta leitura dos autos evidencia uma aumento de postos de trabalho destinados à 5ª CRE entre a última pactuação, em setembro de 2022, e a presente, em fevereiro de 2023. Na primeira ocasião (fls. 66-84), o objeto do contrato envolvia 58 profissionais, enquanto, no atual, são 73 postos de trabalho, um incremento de mais de 20%.

Destaque-se, ainda, que é fato que houve o questionamento específico acerca do quantitativo de postos de trabalho na 5ª CRE (fl. 355), sendo o número de 73 profissionais ratificado por diversos agentes da Pasta (fls. 361, 363 e 390). Assim, em análise estritamente jurídica, não há óbice para o incremento, com base nas declarações dos gestores públicos.

Apesar disso, cabe acautelar o gestor, no sentido de que, considerando o caráter excepcional da contratação direta em análise, o objeto se restrinja tão somente ao estritamente necessário para o atendimento do interesse público envolvido. A questão, inclusive, já foi abordada por este Órgão Consultivo, com base nos entendimentos do Tribunal de Contas da União, no Parecer nº 19.650/22, no seguinte trecho:

Recomendável, portanto, a revisão e ratificação dos quantitativos, restringindo-se ao efetivamente imprescindível, por ocasião da assinatura do contrato, até porque a hipótese legal na qual se funda a presente contratação direta limita a sua realização 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 (artigo 24, IV, da Lei Federal n.º 8.666/93).

Com base no dispositivo, o Tribunal de Contas da União tem entendimento pacífico de que a contratação emergencial deve ter objeto limitado ao estritamente necessário para conter as situações emergenciais, conforme consta no relatório do Acórdão 2.078/2018:

215. A jurisprudência do TCU tem enfatizado a necessidade de limitação do objeto ao

estritamente necessário para conter as situações emergenciais:

Acórdão 27/2016-Plenário - Relator: Raimundo Carreiro É irregular a contratação emergencial por dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93) quando a interdição do acesso à edificação com problema estrutural for suficiente para a eliminação do risco e, conseqüentemente, da situação emergencial.

Acórdão 6439/2015-Primeira Câmara - Relator: Augusto Sherman A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal.

Acórdão 2988/2014-Plenário - Relator: Benjamin Zymler A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

Acórdão 1217/2014-Plenário - Relatora: Ana Arraes Para caracterizar situação emergencial passível de dispensa de licitação, deve restar evidente que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, restringindo-se ao estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa. Deve-se divisar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano.

Acórdão 1162/2014-Plenário | Relator: José Jorge A caracterização de situação emergencial, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, deve estar demonstrada no respectivo processo administrativo, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Não se presta a esse fim a presença de pronunciamento técnico apontando a existência de graves problemas estruturais, se a interdição do local, por si só, suspenderia eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando a realização do devido procedimento licitatório.

No entanto, conforme referido alhures, a veracidade dos elementos fáticos compreendidos no processo é de exclusiva e integral responsabilidade do gestor, entendendo-se que os requisitos do artigo 26, parágrafo único, I, II e III, da Lei nº 8.666/93 estão formalmente atendidos.

Avançando, no que diz respeito à minuta contratual (fls. 368-387), tem-se que, nos termos do Decreto Estadual nº 55.717/2021 e da Resolução PGE nº 212/2022, deve refletir o Anexo I desta. Como se sabe, a depender das peculiaridades do caso, este Órgão Consultivo reconhece a possibilidade de adaptações - vide, por exemplo, a ementa do Parecer nº 19.590/2022:

CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN/RS. COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – PROCERGS. SERVIÇOS CONTINUADOS DE INFORMÁTICA. INCIDÊNCIA DO ART. 24, INCISO XVI, DA LEI Nº 8.666/1993. VIABILIDADE. ART. 26 DA LEI DE LICITAÇÕES. ALTERAÇÕES NA MINUTA -PADRÃO INSTITUÍDA PELO DECRETO Nº 55.717/21 E RESOLUÇÃO PGE Nº 200/22.

1. É viável a contratação direta, por dispensa de licitação, forte no art. 24, inciso XVI, da Lei nº 8.666/1993, da PROCERGS pelo Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS, para prestação de serviços de informática, já que a potencial contratada teve autorizada a sua criação pela Lei Estadual nº 6.318/1971, com o propósito específico de prestar tais serviços aos órgãos/entidades da administração pública estadual.

2. Em relação aos requisitos do parágrafo único do art. 26 do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, verifica-se que se encontram atendidos, ressaltando-se, contudo, que a conformação do preço aos valores praticados no mercado e ao próprio serviço a ser executado é de responsabilidade integral e intransferível do gestor.

**3. Mostra-se viável a alteração de eventuais cláusulas da minuta -padrão instituída pelo Decreto Estadual nº 55.717/21 e Resolução PGE nº 200/22, desde que submetidas à análise prévia da Procuradoria-Geral do Estado e que estejam em consonância com as peculiaridades da contratação e a legislação aplicável ao caso.**

4. As alterações pretendidas dizem respeito às cláusulas da minuta -padrão de Contrato de Prestação de Serviços Continuados sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, a serem celebrados com a Companhia de Processamento de Dados do Estado Do Rio Grande Do Sul – PROCERGS. Com efeito, há viabilidade de exclusão e inclusão de cláusulas, desde que em consonância com a legislação vigente e com as peculiaridades das contratações a serem celebradas entre o DETRAN/RS e a PROCERGS. (Grifou-se)

Adentrando nas minúcias das alterações contratuais realizadas, observa-se que, em linhas gerais refletem a peculiaridade de se tratar de contratação emergencial. Com efeito, merecem destaque algumas das adaptações realizadas.

Nesse sentido, observa-se a exclusão dos subtópicos 4.4 e 4.5, sobre a renovação contratual, em razão da vedação legal à prorrogação após 180 dias, o que se mostra adequado. Além disso, no item 4.1, há ressalva quanto à possibilidade de rescisão contratual em caso de finalização dos processos administrativos sobre os procedimentos licitatórios, o que também não consiste em empecilho jurídico.

Ainda, no que diz respeito à cláusula oitava, sobre o reajuste de preço, a minuta ora em análise exclui o referido tópico, pois o prazo contratual máximo, de 180 dias, não chega ao interregno mínimo de um ano previsto na redação padronizada. Nesse sentido, não há óbice à exclusão da cláusula, visto que, de fato, não é cabível o reajuste de preços em período menor a um ano, conforme art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 10.192/01.

No que tange ao item 10.32, como já apontado pela Assessoria Jurídica da Pasta, não se aplicando ao pacto em questão, recomenda-se a mera exclusão do subtópico. Ainda, quanto às penalidades, a cláusula décima segunda observa-se que não há correspondência com a redação padronizada, motivo pelo qual se recomenda a adoção do texto constante no Anexo IV do Anexo I da Resolução nº 212/2022.

Ademais, quanto à possibilidade de contratação excepcional de mão de obra para a realização de atividades previstas no rol de atribuições de cargo público, a critério e sob a responsabilidade do gestor, este órgão consultivo já se manifestou quando da prolação do Parecer nº 18.425/20, cuja ementa restou assim redigida:

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. SERVIÇOS DE LIMPEZA E DE PREPARO DE ALIMENTOS. PREVISÃO LEGAL DE CARGOS COM FUNÇÕES SIMILARES. CONTRATOS TEMPORÁRIOS INSUFICIENTES. PANDEMIA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESAS PRESTADORAS DOS SERVIÇOS. TERCEIRIZAÇÃO. EXCEPCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. 1. Considera-se possível a excepcional contratação de serviços terceirizados, ainda que para o desempenho de atividades previstas no rol de atribuições de cargo público, desde que presentes elementos robustos a indicar ser a melhor forma de atendimento do interesse público; 2. A decisão a respeito da realização da contratação insere-se na prática de ato de gestão, sob responsabilidade exclusiva do administrador, devendo ser amplamente lastreada em justificativa idônea dando conta da impossibilidade de provimento dos cargos disponíveis para o atendimento do serviço público; 3. Revisão parcial dos Pareceres nºs 16.345, 16.711, 17.578, 17.961, apenas para ressaltar a possibilidade de terceirização, inclusive de atividades-fim, quando, a critério do gestor e sob sua responsabilidade, for a única forma de atender ao interesse público.

Por fim, relembra-se a necessidade de atualização das certidões comprobatórias de regularidade que expirem até a efetiva assinatura do contrato. No presente momento, já se encontra vencida a acostada na fl. 345.

3. Ante o exposto, **conclui-se** que:

- a. Está caracterizada, no caso concreto, a permanência da situação de emergência autorizadora de nova contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, da empresa Always Comércio e Serviços Terceirizados Ltda. para a execução de serviços de merendeiras/cozinheiras para as escolas estaduais do Estado do Rio Grande do Sul pertencentes à 5ª Coordenadoria Regional Escolar.
- b. Entendem-se formalmente atendidas as exigências previstas nos incisos I, II e III do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/1993, conforme documentos anexados ao expediente, bem como declaração do setor técnico responsável da Secretaria consultente.
- c. A minuta contratual observou, em linhas gerais, o modelo previsto na Resolução nº 212/2022, conforme previsão do Decreto Estadual nº 55.717/2021, havendo apenas recomendações pontuais descritas ao longo do parecer jurídico.
- d. Recomenda-se a conferência da validade dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal e trabalhista da empresa interessada por ocasião da assinatura do contrato, exigindo-se a apresentação de documentos atualizados, caso necessário.
- e. A opção de terceirização de atividade presente no rol de atribuições de cargo público,

como única alternativa de preservação do interesse público, sob responsabilidade exclusiva do gestor, já foi analisada por este órgão consultivo pelo Parecer nº 18.425/20.

- f. Recomenda-se que a Administração adote todos os esforços necessários para a conclusão dos processos licitatórios instaurados por meio dos expedientes administrativos nº 22/1900-0041806-6, nº 22/1900-0043133-0 e nº 22/1900-0043135-6, evitando, desta forma, nova contratação emergencial destinada à manutenção do serviço ora pactuado.

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

É o parecer.

Porto Alegre, 17 de fevereiro de 2023.

FERNANDA FOERNGES MENTZ,  
Procuradora do Estado.

NUP 00100.000052/2023-52  
PROA 23/1900-0003872-2

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0010000052202352 e da chave de acesso f77744fd

---



Documento assinado eletronicamente por FERNANDA FOERNGES MENTZ, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5679 e chave de acesso f77744fd no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA FOERNGES MENTZ, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 17-02-2023 16:10. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000052/2023-52

PROA 23/1900-0003872-2

**PARECER JURÍDICO**

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, em exercício, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado FERNANDA FOERNGES MENTZ, 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.

**VICTOR HERZER DA SILVA,**

Procurador-Geral do Estado, em exercício.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000052202352 e da chave de acesso f77744fd

---



Documento assinado eletronicamente por VICTOR HERZER DA SILVA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5686 e chave de acesso f77744fd no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR HERZER DA SILVA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 17-02-2023 16:33. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.