



PROCESSO : 0006644-65.2023.6.05.8000
INTERESSADO : COSAD/SGS
ASSUNTO : Contratação direta. Serviços auxiliares (categoria *Condutores de veículos*).

PARECER nº 258 / 2023 - PRE/DG/ASJURI

1. Chegam os autos a essa Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos e Questões Administrativas, com proposta para a contratação emergencial dos "serviços continuados e auxiliares à Administração, que compreendem a condução de veículos oficiais pertencentes à frota do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, com alocação de postos de trabalho, abrangendo transporte de autoridades, magistrados, servidores, bens patrimoniais, documentos, materiais, equipamentos e outros bens, a serem executados no âmbito deste Tribunal de forma indireta e contínua", tal qual se registra no Termo de Referência (TR) elaborado pela unidade demandante, versões que ora compõem os docs. nºs. 2348920 e 2366578.

2. Em folha inaugural (Memorando 9 - doc. nº 2325295), a unidade (SGS) apresentou as seguintes justificativas:

"(...) o serviço de condução de veículos oficiais deste Regional é atualmente prestado pela empresa *MAXSERV SERVIÇOS* por meio do Contrato nº 05/2020 (SEI nº 0052093-85.2019.6.05.8000). Contudo, conforme relatado pela Coordenadoria de Serviços Administrativos (COSAD), a Contratada vem descumprindo exigências contratuais de forma reiterada, colocando em risco o correto andamento e desenvolvimento das atividades competentes a este Tribunal. Na referida oportunidade o titular da COSAD, na qualidade de gestor do contrato, manifestou-se pela rescisão unilateral do referido contrato sem prejuízo da aplicação de penalidades indicadas no referido instrumento e, ainda, a inclusão da Contratada no Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal.

Com o prosseguimento da execução do contrato, ocorreram diversos inadimplementos causados pela *MAXSERV SERVIÇOS*, noticiados pela Fiscalização do Contrato, listados de forma exemplificativa conforme segue:

- a) SEI nº 0001606-72.2023.6.05.8000 - apuração de responsabilidade por atraso no pagamento de diárias;
- b) SEI nº 0002598-33.2023.6.05.8000 - apuração de responsabilidade por atraso no pagamento de férias;
- c) SEI nº 0002597-48.2023.6.05.8000 - apuração de responsabilidade por atraso no pagamento de férias;
- d) SEI nº 0002800-10.2023.6.05.8000 - apuração de responsabilidade por ausência de recolhimento de FGTS e INSS.

Tramitaram ainda por este Regional procedimentos que versaram sobre *pagamento direto* e utilização de valores da *conta vinculada*, mediante *depósito direto* para a conta bancária dos trabalhadores, a fim de quitar verbas devidas pela *MAXSERV* decorrentes da prestação dos serviços em tela; além disso, ocorreram outras tantas situações semelhantes (vide SEI's nº 0022441-18.2022.6.05.8000 e nº 0138639-12.2020.6.05.8000) solicitando, além de *diárias* e *férias*, o pagamento de salários *diretamente* pela Administração, quando já em mora. Nessa esteira, a contratada vem apresentando repetidos requerimentos solicitando as mesmas providências, demonstrando possíveis dificuldades financeiras para adimplir as obrigações contratuais assumidas. No bojo do SEI nº 2800-10.2023.6.05.8000, por sinal, existem indicativos para a rescisão unilateral do ajuste, a exemplo do conteúdo tratado nos *documentos nº 2275372 e nº 2321342*, havendo também nos autos iniciativa para notificação da Contratada acerca da intenção da Administração em rescindir o ajuste. Entretanto, para não haver transtornos aos serviços de transporte neste Regional, é prudente que tal medida seja adotada, mas que apenas venha a *termo* após garantia de continuidade dos serviços junto a pessoa jurídica diversa, o que deve ocorrer com a maior brevidade possível.

Diante disso, estamos encaminhando o presente pedido, solicitando que seja avaliada a possibilidade de contratação emergencial dos serviços. A contratação nesse formato, dado o momento e as justificativas apresentadas, é medida que se impõe, imprescindível para a continuidade do atendimento das demandas solicitadas pelas diversas unidades do Tribunal, que poderão vir a ser seriamente afetadas em razão dos indícios de dificuldades enfrentadas pela empresa para o prosseguimento do ajuste e ainda, aspecto não menos importante, que a realização contínua de pagamentos de verbas salariais diversas pelo TRE *diretamente* aos colaboradores vinculados ao contrato, *mês após mês*, fragiliza a Administração e constitui cenário que não deve prosperar. Ressalte-se, por oportuno, que o quantitativo de técnicos judiciários, especialidade *transporte*, que exerce a atividade de condução de veículos é formado atualmente por apenas 01 (hum) servidor, sendo portanto incompatível com o vulto dos serviços, que abrange deslocamentos de servidores, magistrados e autoridades; transporte de materiais, equipamentos e mobiliário para mais de 180 (cento e oitenta) cartórios eleitorais localizados no interior do Estado, dentre outras atividades correlatas."

3. Por seu turno, a Secretaria de Gestão Administrativa e de Serviços (SGA) submeteu a proposta à análise preliminar da COGELIC (doc. nº 2348964), salientando, na ocasião: "*caso seja confirmada a viabilidade de tramitação do presente expediente, a demanda será submetida ao CGeOA para inclusão no PLANCONT 2023*".

4. Em primeira análise da documentação (doc. nº 2353959), a COGELIC identificou algumas disposições na primeira versão do TR (doc. nº 2348920) que demandariam reparos na documentação. Vejamos:

"Da análise do TR, observamos que foi prevista no tópico I a possibilidade de prorrogação do ajuste por um período de 06 meses, o que, em regra, não se aplica à contratação emergencial, e deve ser excluído. Restou fixado o fornecimento semestral de uniformes no tópico 5.2.1, o que entendemos ser incompatível com a vigência do ajuste, que, aliás, deve ser alterada para 180 dias, consoante disposto no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93.

Sugerimos reavaliar os quantitativos de adicional noturno e de serviços extraordinários previstos no tópico 5.4, de modo a adequá-los à vigência contratual de, no máximo, 180 dias. Nesse mesmo sentido, considerando que o contrato deverá abarcar o corrente exercício, ano não eleitoral portanto, em face da vigência de 180 dias, necessário adequar o quantitativo de deslocamentos previstos.

No tópico 9 foi estabelecido o valor mínimo do vencimento dos motoristas de caminhão 25m3 e de representação, no montante de R\$ 2.544,19, tal qual no contrato atual, esclarecendo-se que este se baseou na *média de valores praticados em contratações similares no Poder Judiciário, compatível para profissionais com a qualificação exigida*.

Por fim, considerando a *emergência* apontada, sugerimos reduzir os prazos fixados na alínea *b* do tópico 12."

4.1. Não obstante, antes do retorno à área demandante, o processo foi direcionado à SEAQUI. Assim feito, no doc. nº 2359837, a área responsável pela cotação destacou:

"Em prévia análise das especificações, parece-nos que o *acréscimo de postos* previsto no tópico 4.1.1 do TR (2348920) não se aplica a esta contratação, cuja vigência não alcançaria período eleitoral.

Corroboramos a avaliação da COGELIC quanto ao fornecimento de *uniformes*, bem como quanto aos quantitativos de *horas extras* e de *adicional noturno*, considerada a vigência reduzida da contratação.

O tópico 5.4-n repete a expressão “*ser pontual*” entre as atribuições dos profissionais.

No tópico 8.1, registramos que não haverá divulgação de Edital para esta contratação. Aliás, todas as menções a *Edital*, parece-nos que haveriam de ser reavaliadas.”

5. Como resultado das questões levantadas pela COGELIC e pela SEAQUI, foi encartada a última versão do TR (doc. n° 2366578), momento em que a SGS noticiou (doc. n° 2366605) da notificação da empresa MAXSERV, ocorrida em 23.05.2023, “*acerca da intenção deste Regional em proceder à rescisão unilateral do Contrato n° 05/2020*”.

6. Assim feito, deu-se início à fase de pesquisa ao mercado, conforme se registra no doc. n° 2370049 (*e-mail* com consulta aos fornecedores) e, mediante Relatório acostado no doc. n° 2382813, a SEAQUI esclareceu acerca dos parâmetros utilizados para a cotação e respectiva análise:

“Para obteremos propostas de preços, buscamos empresas participantes do Pregão Eletrônico 04/2022 promovido pelo DNOCS DR Salvador, que tem o mesmo objeto que pretendemos contratar.

Com objetivo de conseguirmos propostas comerciais uniformes entre as empresas consultadas, elaboramos uma planilha de preços padrão (2367552), solicitando que cada estabelecimento comercial fornecesse seus valores a partir do preenchimento dessa tabela encaminhada.

Foram enviadas solicitações de orçamento para trinta e quatro empresas do ramo (2377975).

Findo o prazo estipulado, recebemos cinco orçamentos (2382417, 2382419, 2382423, 2382425, 2382428 e 2382430) e a informação da empresa APSG Serviços declinando o convite (2382430).

Para confirmar que todas as empresas contatadas receberam o e-mail solicitando orçamentos, anexamos documento comprobatório de confirmação de recepção das correspondências eletrônicas enviadas dia 30.05.2023 (2382430).

Confeccionada planilha comparativa de preços (2382500) verificamos que a empresa ATITUDE apresentou o menor valor para a contratação dos serviços, no montante de R\$ 982.712,55 (novecentos e oitenta e dois mil setecentos e doze reais e cinquenta e cinco centavos).

Após essa conclusão verificamos as comprovações de regularidade fiscal trabalhista e administrativa da empresa que apresentou o menor preço (2325958) e concluímos que esta se encontra regular e, portanto apta a contratar com a Administração Pública.

Diante da regularidade apresentada requeremos documento de comprovação de atendimento ao item 8 do Termo de Referência, que trata da habilitação técnica da empresa, sendo enviado atestado comprobatório (2382526) conforme exigência contida no TR.

Depois de confirmado o atendimento à habilitação técnica exigida, passamos a analisar a planilha de custos e formação de preços (PCFP) apresentada pela ATITUDE. Dessa análise, realizamos diligências junto a empresa para esclarecimentos sobre as rubricas 1.A, 2.3.B, 2.3.C, 6.A e 6.B da PCFP, solicitando as justificativas para os itens questionados e confirmação de que a empresa estava ciente e de acordo com ponderações elencadas na comunicação (2379684).

Em resposta, a empresa encaminhou nova PCFP (2382717) ajustada, e com esclarecimentos na página 10, sem alteração do preço inicial ofertado. Entendemos razoáveis os argumentos apresentados, os quais denotam ter a empresa conhecimento das condições inerentes à contratação, quanto à formulação do preço.

Sendo assim, encaminhamos (2382192) a Notificação de Confirmação da Proposta, que foi devidamente preenchida e assinada (2382192).”

7. De modo simultâneo, o processo tramitou para a juntada de minuta contratual (doc. n° 2382076). Nesse contexto, a SECONT encartou a minuta contida no doc. n° 2383093 e, por seu turno, a COGELIC pontuou (doc. n° 2383212):

“Em complementação à manifestação desta COGELIC encartada no doc. 2353959, e finalizada a instrução pela SEAQUI, consoante relatório da unidade (doc. 2382813), observa-se que a melhor proposta válida foi apresentada pela empresa ATITUDE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA., no valor total de R\$982.712,55, consoante PCFP devidamente ajustada após as diligências efetuadas (doc. 0003506).

Saliente-se que ao final do doc. 2382717 a empresa ratifica a exequibilidade de sua proposta.

A regularidade foi atestada conforme doc. 2382518, e a capacidade técnica comprovada por meio da apresentação de atestado (doc. 2382526).

A minuta contratual foi encartada pela SECONT.

Diante do exposto, encaminhamos os autos para as demais análises com vistas à contratação com fulcro no art. 24, IV da Lei n° 8.666/93.”

8. Até então, não se registra nos autos a informação de disponibilidade orçamentária para fazer frente à despesa.

É o Relatório.

9. Decerto, a contratação emergencial está prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei n° 8.666/93, que reza:

“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;”

9.1. Assim, cumpre observar que o dispositivo em tela apresenta à Administração a possibilidade de dispensar a licitação nos casos de acontecimentos emergenciais que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, desde que se demonstre a inadequação do procedimento licitatório, ao caso concreto.

9.2. Ou seja, a situação requer uma atuação célere da Administração e, nos termos defendidos por Marinês Restelatto Dotti, Advogada da União (AGU /Porto Alegre-RS), “... *um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização da licitação, com os prazos e formalidades que a lei exige, pode causar prejuízo (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade das atividades específicas do órgão público.*”

10. Em análise às justificativas trazidas pela área demandante, acima reproduzidas (tópico 2), concluímos que a Administração não poderá prescindir dos serviços em tela e, por outro lado, não terá como sustentar a continuidade da atual avença (contrato n° 05/2020) em face de diversas intercorrências que, a princípio, revelam a perda da capacidade econômico-financeira da empresa MAXSERV SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA LTDA para a regular prestação dos serviços, destacando-se a eventual inadimplência, ou mesmo atraso, no pagamento de encargos trabalhistas.

10.1. Com este cenário, julgamos que o objetivo de evitar-se a solução de continuidade dos serviços de *condução de veículos*, tão logo se formalize o desfazimento do contrato n° 05/2020, somente restará alcançado mediante a contratação direta, com base no artigo 24, IV, da Lei n° 8.666/93.

10.2. Todavia, de igual modo, deverão ser adotadas as medidas para, paralelamente à contratação emergencial, ser formalizada uma nova contratação através da instauração e conclusão do devido procedimento licitatório, a fim de seguir a regra do ordenamento. Afinal, é sabido que a contratação amparada na emergência requer sempre muita cautela. Não raro, o Tribunal de Contas da União faz apontamentos e recomendações contrários aos ajustes firmados com tal fundamentação.

11. A essa altura, cabe-nos ressaltar que a contratação direta somente poderá se efetivar com a anterior promoção da rescisão do atual ajuste, cujo trâmite ocorre no bojo do processo SEI n° 0002800-10.2023.6.05.8000.

12. Cumpre-nos rememorar, ainda, a anterior preocupação desta unidade de assessoramento no que diz respeito à fixação de piso salarial, ora vista no tópico 9, “F”, do TR.

12.1. A situação foi mantida na contratação da empresa MAXSERV (Pregão nº 49/2019 - doc. nº 0076012), a despeito das considerações feitas nos Pareceres nºs. 539/2019 (doc. nº. 0075962) e 786/2019 (doc. nº 0075993). Neste ponto, mantemos o posicionamento que desaconselha a prática¹, mas, ao final, continuamos julgando que caberá à Administração sopesar acerca dos riscos em se manter ou não a indicação do piso salarial para os Motoristas. .

13. Passando ao exame do TR (última versão - doc. nº 2366578), e ainda que a empresa já tenha aquiescido com as previsões ali contidas, conforme se vê na *confirmação de proposta* (doc. nº 2382799), pontuamos:

13.1. No tópico 1, deverá ser indicada a vigência de 180 (cento e oitenta) dias para a avença, reproduzindo-se, assim, a previsão da lei, vez que a contagem do períodos em meses leva a marco final distinto.

13.2. Considerando a vigência inferior a doze meses, no tópico 9, "a", deveria ter sido excluída a referência a "valor anual" para a prestação dos serviços. Entretanto, ainda que se tenha mantido tal citação, a proposta contida no doc. nº 2382430 não deve apresentar custos que superem o lapso de 180 dias.

13.2.1. A propósito, sugerimos que a SEAQUI confirme se no valor total estimado para o ajuste (R\$ 982.712,55) todos os cálculos consideraram o período máximo da contratação emergencial (180 dias). À vista do doc. nº 2382430, fls. 7, parece-nos que o valor de *deslocamentos* refere-se ao "total **anual**" dos custos com a citada rubrica.

13.3. Seguindo o padrão das contratações cuja vigência seja inferior a doze meses, sugerimos a exclusão das disposições que tratem sobre *conta vinculada*. (tópico 11, "nnn"; tópico 13, "g").

13.4. Deverá ser excluída no tópico 12, "a", a expressão que sugere a prorrogação da avença ("*podendo ser prorrogado até o limite legal*").

13.5. O ajuste será firmado de forma direta, com base na Lei nº 8666/93, fato que impõe a exclusão de qualquer referência às normas que regem o Pregão, como ora se vê no tópico 14, que trata da *inexecução contratual e das penalidades*. Sugerimos, assim, que seja reescrito o tópico inteiro, neste particular, bem assim para alterar o formato das disposições, que, não raro, não mais são aceitas quando analisamos contratações de serviços terceirizados, seja em sede de apurações de responsabilidade, seja nas minutas de atos convocatórios.

13.5.1. Em verdade, temos sugerido, nas contratações desta natureza, o seguinte padrão, observando-se, obviamente, a ordenação numérica de cada TR:

"12. INEXECUÇÃO CONTRATUAL E PENALIDADES

12.1. A Administração poderá aplicar à licitante vencedora, pelo descumprimento total ou parcial das obrigações assumidas, as sanções previstas na Lei e no Contrato, sendo a multa calculada dentro dos seguintes parâmetros:

12.1.1. Atrasar injustificadamente o início da execução do contrato – 2%, sobre o valor mensal do posto de trabalho, cuja alocação se deu com atraso, por dia de atraso, até o máximo de 10 (dez) dias;

12.1.2. Atrasar a substituição de profissional que não atenda às necessidades do contrato quanto às qualificações e conhecimentos para desenvolvimento das atividades, após solicitação formal da fiscalização (item 8.1, alínea "i") – 1% sobre o valor mensal do(s) posto(s) de trabalho, por dia de atraso, até o máximo de 10 (dez) dias;

12.1.3. Não substituir profissional faltoso, deixando o posto desguarnecido – 1% sobre o valor mensal do(s) posto(s) de trabalho, por ocorrência (dia de trabalho), sem prejuízo da glosa pela não prestação dos serviços;

12.1.4. Atrasar o fornecimento de uniformes, crachás e equipamentos de proteção individual (item 4.1.2 deste Termo de Referência) ou sua substituição quando solicitado pelo Contratante – 0,1% sobre o valor mensal do(s) posto(s) de trabalho, por dia de atraso, até o máximo de 10 (dez) dias;

12.1.5. Deixar de efetuar o pagamento de salários, auxílio alimentação e auxílio transporte nas datas avençadas – 0,2% sobre o valor mensal do(s) posto(s) de trabalho, por dia de atraso, até o máximo de 10 (dez) dias;

12.1.6. Deixar de efetuar o recolhimento das contribuições sociais da Previdência Social e FGTS nas datas avençadas – 0,1% sobre o valor mensal do(s) posto(s) de trabalho, por dia de atraso, até o máximo de 10 dias.

12.2. A aplicação das penalidades não isenta a Contratada do cumprimento das obrigações estabelecidas contratualmente nos prazos avençados.

12.3. A Contratante poderá aplicar à Contratada que der causa à rescisão do contrato a multa de 5% do valor remanescente do ajuste.

12.4. Pela inexecução total do objeto, garantida a ampla defesa e o contraditório, a Contratada estará sujeita à multa de 5% do valor total do contrato."

Portanto, deve a unidade demandante fazer a análise e necessária adaptação no TR, a fim de acomodar as hipóteses ao rol elencado acima, no que couber.

14. De relação à minuta contratual (doc. nº 2383093), **além das obrigatórias alterações decorrentes dos ajustes que serão feitos no TR**, apontamos:

14.1. Não havendo a indicação no TR da adoção de Instrumento de Medição de Resultados (IMR), a cláusula nona deverá ser corrigida para que se suprima a disposição ora vista no tópico 2.

14.2. Deverá ser incluída cláusula de repactuação e reajuste de preços, com consequente reordenação das demais cláusulas da minuta, observando-se, para tanto, os padrões mais recentes adotados nesta Casa na contratação de serviços terceirizados com alocação de mão de obra. Ao menos em tese, poderá haver alteração dos parâmetros ora fixados para a elaboração da planilha de custos.

15. Ante o exposto, vistas as ponderações acima (tópicos 10.2, **II** e 12.1) e alterações reclamadas para o TR e minuta contratual, a documentação estará apta à promoção dos efeitos jurídicos almejados, podendo ser autorizada a contratação direta da empresa **ATITUDE TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, com base no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

É o parecer, *sub censura*.

À ASSESD.

1. Ainda prevalece na Corte de Contas o entendimento de que apenas excepcionalmente é cabível a fixação de salários por edital, devendo tal medida estar amparada na complexidade do objeto e/ou na necessidade de alocação de prestadores de serviço com qualificação diferenciada.



Documento assinado eletronicamente por **Silene Mascarenhas de Souza**, Assessor Jurídico, em 14/06/2023, às 13:54, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tre-ba.jus.br/autenticar> informando o código verificador **2384731** e o código CRC **5E9DD187**.