



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 17.183/2025

REQUERENTE: GP-CG-ADM

ASSUNTO: Contratação EMERGENCIAL de serviços contínuos de limpeza e conservação predial, com fornecimento de mão de obra, todos os materiais de limpeza e equipamentos necessários, uniformes e EPI's

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Gabinete do Prefeito que visa à contratação emergencial de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de limpeza e conservação predial. A demanda compreende o fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, incluindo o aporte de todos os materiais de limpeza, equipamentos necessários, uniformes e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), destinados a atender às diversas unidades administrativas da municipalidade.

De acordo com o Documento de Formalização de Demanda (DFD), no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), a necessidade da medida extrema fundamenta-se na iminente descontinuidade de serviços essenciais à salubridade pública e ao funcionamento das repartições municipais, decorrente da impossibilidade de aproveitamento do Pregão Eletrônico nº 47/2025, o qual restou prejudicado em virtude de suspensão judicial por meio de liminar, o que impediu a conclusão do certame em tempo hábil para substituir o vínculo contratual anterior.

Conforme a necessidade da contratação, descrita no Estudo Técnico Preliminar (ETP), item 1, vejamos:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA

O objeto do presente Estudo Técnico Preliminar é a contratação de empresa para a prestação de serviços de limpeza e conservação predial, com fornecimento de mão de obra, incluindo o fornecimento de todos os materiais de limpeza e equipamentos necessários, bem como uniformes e EPI's, de forma a atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Montenegro.

A contratação é necessária para assegurar as condições de limpeza e conservação dos prédios da Administração Municipal, imprescindíveis para o desenvolvimento das atividades realizadas pelos servidores e colaboradores, garantindo que os ambientes de trabalho estejam limpos, organizados e saudáveis. A contratação dessa prestação de serviços é fundamental para assegurar um ambiente de trabalho que favoreça a qualidade das tarefas desempenhadas, proporcionando ao público interno e externo condições adequadas de higiene, conforto e bem-estar, essenciais para a promoção da saúde e qualidade de vida no ambiente organizacional. Além disso, a contratação visa garantir a devida manutenção e conservação dos bens públicos, zelando pela integridade dos espaços e infraestrutura, contribuindo para a preservação do patrimônio público e para a melhoria contínua dos serviços prestados.

Instruem os autos, ainda, as planilhas de custos atualizadas em 07/01/2026, que dimensionam a execução dos serviços em uma área total de 11.262,18 m², com a alocação de serventes de limpeza e preposto, totalizando um valor mensal de R\$

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

98.340,51 e um montante global estimado para 12 (doze) meses de R\$ 1.180.086,12. O processo contempla a inclusão da nova sede da Secretaria Municipal de Desporto, Cultura e Turismo (SMDECT), situada na Rua Buarque de Macedo, nº 1618, objeto do processo de locação nº 13.371/2025, regularizando a abrangência da manutenção predial.

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

III. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. ”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação.

Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

IV. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A) DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL

2 STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

No que concerne ao mérito da contratação direta por dispensa de licitação fundamentada na situação emergencial, verifica-se o preenchimento dos requisitos cumulativos exigidos pelo ordenamento jurídico pátrio. A essencialidade do objeto é ponto de partida inarredável, uma vez que a prestação de serviços de limpeza e conservação predial constitui atividade meio indispensável para assegurar a salubridade das unidades públicas, especialmente as de saúde e atendimento direto ao cidadão.

A interrupção verificada após o término do contrato anterior em 04/01/2025, somada à suspensão judicial do certame ordinário, configura situação de perigo iminente à saúde pública e ao patrimônio municipal, o que justifica a intervenção célere da Administração por meio da via excepcional.

Oportunamente, insta esclarecer que, conforme entendimento consolidado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, não cabe ao órgão de assessoria jurídica imiscuir-se na análise do mérito técnico-administrativo que fundamenta a declaração de emergência. A função da assessoria é atuar como fiscal de formalidades, zelando pela lisura procedimental e verificando se os requisitos legais exigidos para a dispensa estão formalmente presentes na instrução. Na ocasião, o Pretório Excelso manifestou-se nos seguintes termos:

“Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, então materiais.” (STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 - Info 952).

No que tange ao enquadramento legal, a pretensão da Administração fundamenta-se no artigo 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, que autoriza a dispensa de licitação em situações onde a urgência de atendimento possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade de serviços públicos essenciais. A manutenção da limpeza e conservação predial das unidades administrativas e de saúde configura serviço essencial, cuja paralisação expõe servidores e o público em geral a riscos biológicos e sanitários, além de acarretar a degradação acelerada do patrimônio público. A hipótese de dispensa emergencial está assim redigida:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890). (Grifos nosso).

Depreende-se do comando legal que a contratação deve restringir-se ao objeto estritamente necessário para debelar a situação de perigo ou assegurar a continuidade do serviço até que se ultime o novo certame licitatório regular. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiterado que a contratação emergencial deve limitar-se à parcela mínima indispensável para evitar o dano, devendo a solução definitiva ser buscada via licitação formal com a maior brevidade possível (Acórdão 2988/2014-Plenário e Acórdão 6439/2015-Primeira Câmara).

No caso em tela, a emergência fática é demonstrada pelo encerramento da vigência do contrato anterior em concomitância com a frustração do Pregão Eletrônico nº 47/2025 devido à fato superveniente e alheio à vontade da Administração. É relevante destacar o conceito de “emergência fabricada”, que ocorre quando a urgência advém da inércia administrativa em planejar tempestivamente a licitação.

Conforme descrito no despacho n.º 20, em caráter de urgência, a abertura de processo de contratação direta, por dispensa de licitação, para a prestação de serviços contínuos de limpeza e conservação predial, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, para atender às necessidades das unidades vinculadas à Administração Municipal. Vejamos:

Despacho 20-17.183/2025
Respondido 08/01/2026 09:48

Controle Prévi...

Nicolas P. GP-CG-ADM
Assessor Especial I

0-PG - Procurado...

Prezados,

Em tempo e retificando o despacho inicial, solicita-se, em caráter de urgência, a abertura de processo de contratação direta, por dispensa de licitação, para a prestação de serviços contínuos de limpeza e conservação predial, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, para atender às necessidades das unidades vinculadas à Administração Municipal.

A necessidade de contratação emergencial é imperativa em razão dos seguintes pontos:

- Fato Superveniente e Suspensão Judicial: O processo licitatório regular, planejado para substituir o vínculo anterior, foi interrompido por liminar judicial. Tal evento, alheio ao controle desta Secretaria, impediu a finalização do certame em tempo hábil.
- Contrato Vencido e Risco Sanitário: O contrato anterior expirou em 04/01/2025. A limpeza pública é serviço essencial e de execução diária. A ausência de profissionais de limpeza nas unidades públicas compromete a salubridade dos ambientes, colocando em risco a saúde de servidores e cidadãos, além de inviabilizar o atendimento ao público por falta de condições mínimas de higiene.
- Vácuo Contratual: A interrupção já verificada configura uma situação crítica que não permite aguardar os trâmites de um novo certame regular ou o desfecho da lide judicial sem prejuízo à Administração.

Esta contratação terá caráter estritamente transitório, visando apenas o período necessário para a superação do entrave judicial.

Para assegurar a vantajosidade econômica, esta Secretaria adotará como baliza a Planilha de Composição de Custos constante na licitação suspensa. Este procedimento garante que o Município contrate por valores de mercado já validados, assegurando celeridade sem abdicar da economicidade.

Diante da natureza essencial do serviço de limpeza predial e do risco iminente de prejuízo às atividades administrativas e de atendimento, encaminho o presente para análise e parecer da Procuradoria Geral do Município, visando à célere regularização da prestação dos serviços.

Nicolas Pohl

Chefe de Gabinete (em substituição)

Assessor Especial I

Todavia, a doutrina, representada por Marçal Justen Filho, sustenta que, ainda que verificada a disposição administrativa, a sociedade não pode ser penalizada com

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

a interrupção de serviços essenciais, devendo-se proceder à contratação emergencial para resguardar o interesse público, sem prejuízo da apuração de responsabilidade funcional do agente que deu causa à demora.

A análise do Documento de Formalização de Demanda e do Estudo Técnico Preliminar permite concluir que existe um nexo causal inequívoco entre a frustração do certame anterior e o risco de desassistência sanitária nas unidades da Prefeitura. A contratação emergencial proposta, limitada ao prazo estritamente necessário para a conclusão do novo pregão já anunciado, apresenta-se como a única via apta a mitigar o perigo de danos à saúde dos usuários e servidores, bem como à conservação dos prédios públicos.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas pela área técnica **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**, a contratação amolda-se ao permissivo do Art. 75, VIII, da Lei n.º 14.133/2021. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 17.183/2025.

V. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e em face da análise da documentação que instrui o Processo Administrativo n.º 17.183/2025, resta configurada a urgência inadiável decorrente da necessidade de manutenção da salubridade e conservação das unidades administrativas municipais, bem como o risco iminente à continuidade do serviço público essencial após a frustração do certame licitatório regular. Esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se nos seguintes termos:

A PGM **OPINA PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO**, para a contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de limpeza e conservação predial, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, com valor total estimado de **R\$ 1.180.086,12 (um milhão, cento e oitenta mil, oitenta e seis reais e doze centavos)**, com fundamento no Artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se que a Administração observe rigorosamente o prazo limite de 1 (um) ano para a vigência contratual, envidando todos os esforços para a célere conclusão do novo processo licitatório ordinário.

A formalização deverá ocorrer com a empresa que apresentar a proposta mais vantajosa, respeitando a compatibilidade dos preços com os valores de mercado aferidos nas planilhas de referência e atendendo aos requisitos mínimos de habilitação e qualificação previstos no Termo de Referência.

É o parecer.

Montenegro/RS, 08 de janeiro de 2026.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697