



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

PARECER N° 334/2024

Processo nº 6772582/2023

À CGM/GAB,

Sr. Secretário Municipal

RELATÓRIO

A SEMUS solicita desta Procuradoria a análise jurídica da possibilidade de **contratação direta de emergencial** tendo como objetivo a “*aquisição de telas para caixas d’água por meio de entrega única*”.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Saliento, de partida, que a manifestação toma por base, exclusivamente, os documentos atinentes à pretendida **contratação direta** e que, em face do que dispõe o art. 132 da Constituição Federal de 1988, incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, notadamente no que diz respeito à escolha da empresa fornecedora.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

A contratação direta é forma anômala de licitar, conforme lição de Marçal Justen Filho. Isto porque pressupõe a instauração de procedimento administrativo prévio e simplificado, destinado a possibilitar a melhor escolha para a Administração.

Embora envolva certa discricionariedade, não se olvide que a restrição as providências concretas a serem adotadas não excluem a adoção de certas formalidades.

A finalidade precípua da instauração de um procedimento prévio é de dupla função. **Primeiro**, o de apurar e comprovar o preenchimento dos requisitos para a contratação direta. **Segundo**, visa a selecionar a melhor proposta possível, com atenção ao princípio da isonomia.

Na hipótese em análise, **pretende a Administração contratar empresa na forma do inciso VIII, do art. 75, da Lei 14.133/21.**

Pela dicção do mencionado dispositivo, é dispensável a licitação:

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 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

Segundo a melhor doutrina, dois são os pressupostos indispensáveis à contratação direta, em situação de emergência ou calamidade: (i) demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano, que há de ser real e iminente; (ii) a comprovação de que a contratação direta é a via adequada e efetiva para a eliminação do risco.

A situação emergencial deverá emergir de momentos nos quais se imponha pronta atuação da Administração Pública, visando evitar situação que, caso ocorra, acarretará prejuízo de monta à coletividade.

Os documentos acostados aos autos demonstram a potencialidade de dano ao Município, de modo que não se pode ficar sem os aludidos itens enquanto se aguarda a realização de todo um procedimento licitatório ordinário.

Efetivamente, deve ser lembrado que o caráter de urgência não se materializa com a mera alegação do administrador, mas decorre dos casos de emergência e de calamidade pública, conforme a situação *in concreto*, que foi demonstrado pelos despachos e documentos acostados aos autos.

No caso em exame, a necessidade da aquisição pretendida - de telas para caixas d'água - decorre do cenário de elevação dos casos de dengue, com identificação de surtos em diversas localidades do país.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

Veja-se, nesse sentido, o disposto na justificativa constante no *Termo de Referência (sequência 39)*:

Conforme apresentado neste termo, o lote a ser adquirido diretamente envolve a aquisição de insumo necessário para garantir a proteção de caixas d'água, bem como cisternas e reservatórios de água totalmente ou parcialmente descobertos para impedir o acesso de mosquitos envolvidos na transmissão de arboviroses, caso do *Aedes aegypti*.

A proteção de reservatórios de água com o uso da tela é especialmente importante para reduzir a ocorrência de arboviroses transmitidas por culicídeos vetores: a dengue, a zika, a chikungunya, a febre amarela, malária e outras. A presença dessas telas impede que os vetores tenham contato com a água, necessária para a sua reprodução, reduzindo o risco de propagação dessas doenças.

Recentemente, as últimas unidades de tela para proteção de caixa d'água de 1000 L foram usadas e, assim, o estoque das mesmas encontra-se zerado. No entanto, a aquisição de mais unidades de tela para proteção de caixa d'água se faz necessária, considerando que o início do período das chuvas em Vitória está próximo e ele ocorre concomitante com a elevação da temperatura durante a primavera e o verão, favorecendo a eclosão de ovos, desenvolvimento larval e formação do mosquito adulto, responsável pela transmissão das arboviroses.

Em caráter emergencial, o processo de aquisição do objeto será através de compra direta emergencial, dispensável de licitação conforme previsto no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14133/2021, cujo fornecimento será através de ENTREGA ÚNICA, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento.

A contratação emergencial decorre de uma cautela a fim de evitar a interrupção os serviços continuados em casos quando a urgência de atendimento a uma situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas é caracterizada. A aquisição do objeto tem como intuito atender às recomendações fornecidas pelo Ministério da Saúde



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS**

quanto a manter depósitos com água devidamente fechados para evitar a proliferação de mosquitos em especial atender às atividades de vigilância e controle vetorial do *Aedes aegypti*.

O município de Vitória possui, atualmente, um total de 195.504 imóveis (residências, comércios, indústrias, terrenos baldios e outros) e 50 imóveis considerados pontos estratégicos (P.E.): borracharias, cemitérios, depósitos de materiais recicláveis, oficinas mecânicas, floriculturas e outros. Deste modo este insumo faz parte das vistorias diárias da equipe de agentes em todos estes imóveis, com vistas a eliminar estes criadouros, reduzindo o risco à saúde da população do município.

Portanto, é fundamental a aquisição deste insumo para permitir que os agentes de combate às endemias possam desempenhar suas atividades com eficiência, contribuindo para a prevenção e controle das arboviroses no município de Vitória (ES).

Ressalte-se que **não compete a esta Procuradoria emitir juízo de valor sobre o conteúdo da fundamentação do ato administrativo**, na medida em que se trata de ato eminentemente técnico inerente à Secretaria requisitante.

Dando continuidade, sobre esta forma de contratação direta merece transcrição o entendimento do TCU:

Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019-Primeira Câmara)

Não se imputa responsabilidade ao gestor por contratação emergencial, quando o fato gerador da situação foi a não conclusão, em tempo hábil, de licitação em curso antes do fim da vigência de contrato anterior e



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

existe, no contrato emergencial, cláusula resolutiva que prevê a sua rescisão após a conclusão do procedimento licitatório. (Acórdão 1872/2010-Primeira Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA)

Por conseguinte, ainda que nos deparássemos com a impertinência da “motivação” de anormalidade e emergencialidade aduzida pela Secretaria e assim se estivesse diante de uma “emergência fabricada” (o que não parece ser o caso, haja vista as justificativas constantes dos autos), deve ser destacado que o TCU – ainda que nessa situação - atesta a possibilidade da contratação sempre primando pela continuidade do serviço público, *in verbis*:

Assim, de acordo com o novo entendimento desta Corte, a contratação direta também seria possível quando a situação de emergência decorresse da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, ‘a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração’ (Acórdão n. 46/2002 – Plenário. (TCU. Acórdão nº 2.369/2009, Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 07.10.2009).

Estará incorrendo em duplo erro o administrador que, ante a situação de iminente perigo, deixar de adotar as situações emergenciais recomendáveis, ainda que a emergência tenha sido causada por incúria administrativa. Há que se fazer a clara definição da responsabilidade: na eventual situação aludida, o responsável responderá pela incúria, não pela contratação emergencial. (TCU. Acórdão nº 1.876/2007, Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 12.09.2007).

Outrossim, a contratação direta deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar o risco de dano ao Município e aos administrados, **devendo a solução definitiva**, conforme o caso, **ser objeto de licitação formal**, baseada em projeto básico que tenha todos os elementos do art. 6º, inc. XXV da Lei 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

Nesse sentido¹:

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 6439/2015-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN]

Mesmo na hipótese de contratação emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, em face do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da mesma Lei. É possível admitir a celebração de contratos firmados com suporte em projeto básico que não apresentem todos esses elementos, em casos excepcionais, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular. [Acórdão 3065/2012-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO]

Ultrapassadas as considerações supra e configurada a urgente necessidade de contratação do objeto pretendido sem que se tenha ainda a efetiva licitação, **não se vislumbra óbice à contratação direta**, que, frise-se, deve servir apenas para evitar o perecimento de interesse público.

Quanto ao **valor da contratação**, encontra-se acostado aos autos o mapa de preços, com as fontes de pesquisa, e a indicação do menor preço.

Quanto ao comando do art. 72, inc. VI (razão de escolha do contratado), os documentos demonstram suficientemente a escolha em razão da melhor oferta.

¹Apesar das jurisprudências fazerem referência à legislação anterior, ainda assim são plenamente aplicáveis sob a égide da nova legislação, por não haver mudança significativa na temática em análise.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

Nada obstante, a documentação da contratada inerente à sua habilitação jurídica e regularidade fiscal (art. 62 da Lei nº 14.133/21) deverá ser verificada pelo setor competente, com renovação dos documentos eventualmente expirados no curso do processo.

Compulsando o feito, não foi possível localizar a minuta de contrato. Trata-se de hipótese que, a rigor, autoriza a substituição do instrumento contratual por documento hábil (art. 95, inc. II, da lei n. 14.133/2021 - *compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.*)

No entanto, caso a Secretaria requisitante, exercendo um *juízo de conveniência e oportunidade*, repute apropriado regradar o ajuste por meio de instrumento contratual, deverá remeter o feito a esta Gerência para apreciação do documento.

Por fim, cumpre lembrar que se faz necessária a publicação das razões da dispensa (art. 72, parágrafo único, da Lei 14.133/21).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **desde que observadas as considerações anteriores**, não haverá óbice à contratação, deixando ao crivo da CGM a apreciação dos



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GERENCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS**

documentos que instruem o feito, especialmente no que toca os valores/preços.

É o parecer.

Vitória-ES, 29 de fevereiro de 2024.

RUBEM	Assinado
FRANCISCO DE	digitalmente por
JESUS:73175030700	RUBEM
	FRANCISCO DE
	JESUS:73175030700
	Data: 2024.02.29
	17:06:30 -0300

Rubem Francisco de Jesus

Procurador Municipal
Gerente de Licitações e Contratos
OAB-ES 6.440 - MAT. 214604

O documento foi adicionado eletronicamente por RUBEM FRANCISCO DE JESUS, CPF: ***.50.307-** em 29/02/2024 17:16:10. Para verificar a autenticidade do documento, vá ao site ["https://protocolo.vitoria.es.gov.br?validacao"](https://protocolo.vitoria.es.gov.br?validacao) e utilize o código abaixo:
CA2DF8A6-0B2E-47ED-BE6A-69319BB772CB