



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

PARECER Nº 1109/2024

Processo nº 4017535/2024

À CGM/GAB,

Sr. Secretário Municipal

RELATÓRIO

A CENTRAL solicita desta Procuradoria a análise jurídica da possibilidade de **contratação direta de emergencial** tendo como objetivo a “*SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO NAS VIAS, CALÇADAS, ESCADARIAS E DRENAGEM PLUVIAL, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL 01 - BAIRROS CENTRO, DO MOSCOSO, FONTE GRANDE, ILHA DO PRÍNCIPE, PARQUE MOSCOSO, PIEDADE, SANTA CLARA E VILA RUBIM,*”.

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



Assinado digitalmente por RUBEM FRANCISCO DE JESUS - 22/07/2024 - 16:08
Localizador do documento: Nrgohotp2JX5QAMuMBRTGMCu
<http://pgm.vitoria.spa.coreplan.com.br/coresigner/info/Nrgohotp2JX5QAMuMBRTGMCu.pdf>



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

âmbito da Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, notadamente no que diz respeito à escolha da empresa fornecedora.

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





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

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.

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 - *execução dos*





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

serviços de manutenção nas vias, calçadas, escadarias e drenagem pluvial, no âmbito da administração regional 01 - decorre dos riscos e perigos oriundos da ausência do serviço de manutenção viária na cidade, visando evitar os prejuízos que seriam gerados com a paralisação de serviços de natureza essencial.

Veja-se, nesse sentido, o disposto na justificativa constante no *Termo de Referência* (sequência 40):

DA JUSTIFICATIVA E OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Considerando os documentos, justificativa e o Estudo Técnico Preliminar, ambos respectivamente anexados ao processo administrativo 4017535/2024 pela CENTRAL/SUB/GCS e diante de todos os relatos citados nos mesmos, temos:

A Secretaria Municipal Central de Serviços é a responsável pelos serviços de manutenção viária da cidade de Vitória, em especial, da Gerência Regional 01, responsável pelos bairros: Centro, Do Moscoso Fonte Grande, Ilha do Príncipe, Parque Moscoso, Piedade, Santa Clara e Vila Rubim, no município de Vitória - ES.

Diante disso e considerando que o Processo Administrativo nº7742845/2023 que visa a contratação de empresa apta a realizar a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DO SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO NAS VIAS, CALÇADAS, ESCADARIAS E DRENAGEM PLUVIAL NO ÂMBITO DE TODA REGIONAL 01-BAIRROS Centro, Fonte Grande, Piedade, Do Moscoso, Parque Moscoso, Santa Clara, Vila Rubim, Ilha do Príncipe, NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA /ES, ainda está em fase de elaboração de edital e que ,após a publicação do edital, a finalização do certame levará aproximadamente 120 dias.





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

Além disso, o contrato de manutenção da regional encerrará sua vigência na data de 13/06/2024 (contrato nº 307/2023). Sabendo que os referidos serviços de manutenção viária são de natureza contínua e ininterrupta, pois são serviços de manutenção de vias públicas, manutenção de redes de drenagem, manutenção das escadarias, serviços estes que são constantes no Município, e que se não atendidos poderão causar graves danos aos munícipes em virtude dos riscos causados pelos buracos, desníveis, escadarias danificadas, dentre outros fatores de risco oriundos da ausência de manutenção dos referidos espaços.

Prova disto são as diversas situações vivenciadas no dia a dia da prestação de serviços nas regionais, dentre elas: furto de caixas ralo e bueiros e afundamentos e buracos em vias causados por redes de drenagem danificadas.

Dentre inúmeras outras situações de risco rotineiramente vivenciadas no dia a dia da prestação de serviços nas regionais da cidade, que abrangem as pequenas manutenções diárias necessárias para a segurança, saúde e qualidade de vida dos munícipes da cidade de Vitória.

Tendo em vista os riscos e perigos oriundos da ausência do serviço de manutenção viária na cidade, solicito autorização para abertura de Processo Emergencial visando evitar os prejuízos que seriam gerados com a paralisação de serviços de natureza essencial.

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:





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

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 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:





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

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.

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,

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

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 comparativo de propostas, orçamentos, e a indicação do menor preço (*sequência 10*).

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

No tocante ao preço, é necessário a efetiva comprovação da compatibilidade do valor a ser contratado com o praticado no mercado (art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021)². Entretanto, essa temática (preço) não consubstancia questão jurídica e deve ser submetida ao crivo da CGM.

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.

Quanto à **minuta do contrato** (*sequência 22*), esta contempla o necessário para o adequado regramento do ajuste, estando apta a ser assinada, devendo tão

²

48. Sobre esse tema, Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2021. p. 950) evidencia que: "A *razoabilidade do preço* deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais".





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

somente ser preenchidos os campos que ainda se encontram sem as devidas informações, como: dados da contratada e valor global.

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

É o parecer.

Vitória-ES, 22 de julho de 2024.

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 22/07/2024 16:35:41. 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:
95A786C1-428D-4851-BAEF-33615AAEEB9F