

PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório n. 171/2025
Dispensa por Justificativa nº 022/2025

INFORMATIVO

O presente parecer jurídico limita-se à análise dos documentos constantes nos autos até a presente data, configurando ato de administração consultativa, destinado a informar, esclarecer e sugerir providências.

Por seu caráter não vinculante, suas conclusões não obrigam a autoridade competente, servindo apenas como fundamento jurídico e suporte técnico às decisões administrativas, sem substituí-las.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133, para análise e emissão de parecer jurídico referente ao controle prévio de legalidade do Processo Licitatório nº 161/2025, por meio de Dispensa Por Justificativa, cujo objeto é a “AQUISIÇÃO DE FOTOPOLIMERIZADOR ODONTOLÓGICO, CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA. AFIM DE DAR CUMPRIMENTO A PROPOSTA DO PROGRAMA ESTADUAL REESTRUTURA APS (REESTRUTURAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE). SOLICITAÇÃO DA GERÊNCIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE NAVIRAÍ/MS. PEDIDO DE COMPRAS Nº 091/2025/GMS.”

Jusitifica a Gerência de Saúde que trata-se de situação emergencial decorrente da necessidade imediata de atender as demandas para a Saúde Bucal, em razão do cancelamento do item pela empresa KDN vencedora do Pregão n. 10/2025 que impossibilitou o fornecimento dentro do prazo necessário para a execução do Programa Reestrutura APS.

Aduz que a realização de um novo procedimento licitatório não atenderiam a urgência do caso, considerando o tempo de tramitação e o risco de perda dos recursos financeiros estaduais, uma vez que há limite temporal para a execução e prestação de contas do programa, podendo causar consequências a ausência deste equipamento.

Afirma que o equipamento é essencial para os atendimentos odontológicos restauradores realizados nas Unidades de Saúde e sua ausência compromete a execução das metas pactuadas com o Estado do Programa Estadual Reestrutura APS.

Aos autos constam juntados os seguintes documentos: Comunicação Interna nº 1176/2025/GMS; Documento de Formalização de Demanda/Pedido nº 91/2025; Certidão de Existência de Dotação e Saldo Orçamentário; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; Cotações; Mapa de Cotação nº 47/2025;

Cópia do Parecer Jurídico proferido no certame anterior; Indicação do Objeto e do Valor Estimado nº 468/2025; Conhecimento de Demanda; Ofícios e o A da empresa SOUZA MED COMERCIO DE MATERIAIS MEDICO-HOSPITALAR LTDA-ME; Razão da Escolha do Fornecedor; Justificativa do Preço; Nota Explicativa; e Minuta do Contrato nº 2921/2025.

II. ANÁLISE JURÍDICA

A análise jurídica aqui apresentada concentra-se exclusivamente nos aspectos legais da questão submetida a esta Procuradoria. Parte-se então do pressuposto de que o Gestor Público, ao propor a solução administrativa em exame, certificou-se das demais possibilidades, sejam elas orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, bem como das análises econômicas e sociais de sua competência.

Esta manifestação jurídica tem como objetivo auxiliar a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme o § 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Consequentemente, não há imposição legal para a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações emitidas pela unidade jurídico-consultiva.

Por conseguinte, cumpre ressaltar que não é responsabilidade desta Procuradoria Jurídica manifestar-se sobre a existência ou não da situação de emergência relatada pelo Administrador competente, a quem caberá assumir a responsabilidade por suas declarações.

Entretanto, dos relatos, é possível observar de maneira clara a existência de situação de emergencialidade, alegada pela Gerência solicitante, pois a Administração está sem os materiais solicitados, sob pena de dano a continuidade da prestação dos serviços e comprometimento do programa Estadual REestrutura APS.

Desse modo, torna-se imperioso a contratação emergencial de empresa para aquisição dos materiais para resguardar a continuidade da prestação dos serviços públicos, conforme justificativa apresentada.

A continuidade desses serviços municipais encontra-se então em risco, justificando a necessidade de uma nova contratação emergencial por meio de dispensa de licitação. Os próprios documentos juntados citam que essa medida é crucial para restabelecer a regularidade do fornecimento e evitar a descontinuidade do serviço público.

Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos.

É importante notar que as recomendações jurídicas apresentadas em despachos e pareceres podem ser contestadas pelos gestores. Isso ocorre porque a análise dos Procuradores se faz de forma estritamente técnico-jurídica. **Embora possam incluir recomendações administrativas, a decisão final sobre estas últimas é sempre do gestor responsável.**

Nesse sentido, ressalta-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decretolei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário

A análise do acórdão supramencionado revela que a observância das recomendações do órgão de assessoramento jurídico não é compulsória. No entanto, qualquer decisão de desconsiderá-las exige motivação explícita, sob o risco de caracterizar culpa grave.

Pois bem.

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, determina que as contratações públicas devem, via de regra, ser precedidas de licitação. Todavia, **a Lei nº 14.133/2021 estabelece situações excepcionais que permitem a contratação direta**, seja por inexigibilidade (art. 74) ou por dispensa de licitação (art. 75).

O Artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, prevê a dispensa de licitação em cenários de emergência ou calamidade pública. Tal prerrogativa legal é aplicável quando a ausência de celeridade na resposta a uma situação pode ocasionar prejuízos, comprometer a continuidade de serviços públicos essenciais ou a incolumidade de indivíduos, e assim encontra-se na letra da lei:

“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 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;

Da atenta leitura do citado comando normativo pode-se chegar, então, aos seguintes requisitos para a realização da contratação direta em questão:

1) Demonstração do dano ou risco de prejuízo: a urgência deve ser real, o prejuízo causado pela demora deve ser irreparável e, ainda, deve existir impossibilidade temporal de atender a necessidade cogente pela via lícita tória;

2) Demonstração de que tal contratação direta, naquele momento, é a solução apropriada ao problema identificado no caso concreto: esta contratação deve ser um instrumento eficiente e infalível para a proscrição do risco, prejuízo ou sacrifício dos bens/interesses implexos, ou seja, devem restar demonstradas no processo administrativo as justificativas, não apenas da situação emergencial, como também a utilidade e a viabilidade concreta do ato que atenderá a necessidade pública e evitará ou cessará a ocorrência de danos.

Deve haver compatibilidade de solução entre a necessidade e a contratação.

Considerando isto, ao que nos parece, o caso ora analisado atende às condições retro colacionadas, sendo cabível a instrumentalização da contratação em liame, por meio de dispensa por emergência.

A contratação emergencial tem seu pressuposto de existência no prazo necessário para se realizar um procedimento licitatório. Fazer uma licitação toma tempo, sendo possível que a Administração não tenha esse período essencial para aguardar todas as etapas necessárias desde a fase preparatória até a homologação, que autoriza a assinatura do contrato. O legislador criou, então, uma hipótese de dispensa com o objetivo de viabilizar a prestação do serviço público nas situações concretas em que esperar pela formalização de um processo irá prejudicar a contratação. Para isso, definiu o conceito de emergência ou calamidade pública.

(...) São frequentes os casos em que a Administração tem o contrato encerrado sem que seja possível a conclusão do procedimento licitatório dedicado à formalização do próximo contrato. (...) Nesses casos, a doutrina e a jurisprudência já admitiam a contratação emergencial como ferramenta para viabilizar a gestão administrativa (BOSELLI, Felipe. Artigo 75. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 142-143).

Desta forma, observa-se que o legislador, atento à situação peculiar da Administração Pública, previu um remédio para aquelas situações inesperadas e urgentes.

Ressalta-se ademais, que se fosse preciso aguardar toda burocracia da administração pública, o tardio fornecimento do ora requerido tornaria a medida absolutamente inócua, logo estamos diante de um dever jurídico de contratar sem licitação.

Dessa forma, configura-se uma contratação de natureza excepcional e restritiva, aceitável somente mediante a comprovação de urgência e desde que se restrinja à satisfação da necessidade imediata.

III. JUSTIFICATIVA DA EMERGENCIALIDADE

A caracterização de uma situação como emergencial, de forma a justificar a dispensa de licitação, é um requisito fundamental e deve ser realizada com extremo rigor. Não basta apenas alegar a emergência; é imperativo que ela seja clara e detalhadamente delineada no processo administrativo. Isso significa apresentar evidências robustas e inquestionáveis que demonstrem a iminência de um perigo ou dano.

A justificativa para a dispensa do processo licitatório convencional deve ser pautada na comprovação de que a observância das etapas ordinárias de uma licitação, que naturalmente demandam tempo, resultaria em prejuízos significativos e irreparáveis à coletividade.

É necessário demonstrar, como citado supra, que a demora em adquirir bens ou contratar serviços através de um processo licitatório regular agravaria a situação, podendo gerar riscos à saúde pública, à segurança, ao meio ambiente, ou comprometer a prestação de serviços essenciais à população.

A contratação emergencial deve se limitar desse modo ao estritamente necessário para a resolução imediata da situação.

Ademais, importa ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 proíbe a prorrogação do contrato e a recontração da mesma empresa, com base no mesmo inciso e para a mesma situação de emergência. Contudo, há o que se considerar quanto a ADI 6890, em específico em sua Tese de Julgamento e em seu Acórdão.

ACÓRDÃO. Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para dar interpretação conforme à Constituição ao Federal art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, para restringir a vedação prevista no dispositivo à recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação, nos termos da seguinte tese de julgamento: - É constitucional a vedação à recontração de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, - A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei, incluindo uma nova emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle de abusos ou ilegalidades na aplicação da norma. Tudo nos termos do voto do Relator. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI

6890. Relator Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206890%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em novembro de 2024)

Igualmente, na mesma Ação Direta de Inconstitucionalidade, em seu voto o Sr. Min. Luís Roberto Barroso assim aduziu quanto a possibilidade de prorrogação do período de vigência das contratações realizadas com fulcro no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021:

2. Peço vênia a S. Exa., contudo, para apresentar ressalva de entendimento. O art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as contratações com dispensa de licitação motivadas por emergência ou calamidade pública terão prazo máximo de um ano. Assim, nada impede que o gestor, antevendo que a situação que motivou a contratação direta pode ser superada em prazo menor, celebre contratos com prazos de vigência inferiores ao limite máximo previsto na lei. Nessa hipótese específica, entendo possível a prorrogação do período de vigência do contrato ou a recontração da empresa, desde que: (i) o prazo total da contratação não supere um ano; (ii) sejam observados os demais requisitos legais aplicáveis

3. Por exemplo: se o gestor realizar contratação direta por oito meses, mas a situação de emergência ou calamidade pública se prolongar, a prorrogação do ajuste ou a recontração da empresa serão possíveis pelo período máximo de quatro meses, de modo que o prazo total dos contratos não ultrapasse um ano. Essa pode ser a solução mais eficiente, considerando os custos necessários para a desmobilização da empresa contratada e a contratação de nova empresa. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6890. Relator Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206890%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em novembro de 2024)

Segundo a jurisprudência exposta, respeitado o limite legal de 1 (um) ano da contratação, a hipótese de prorrogação é cabível se prolongada a situação de emergência que tenha motivado a contratação direta.

Adicionalmente, é crucial investigar a causa da emergência, especialmente se for decorrente de falta de planejamento, podendo o agente público responsável ser responsabilizado conforme o art. 73 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Por sua vez, conforme documentado nos autos, em específico nas justificativas presentes na Comunicação Interna n. 1176/2025/GMS e no Estudo Técnico Preliminar, a situação atual se caracteriza diante do cancelamento dos itens em outro processo licitatório realizado.

Sendo assim, trata-se de medida imperiosa para a continuidade do funcionamento de serviços essenciais da Administração Pública.

Tal cenário impede a espera pelos procedimentos de um processo licitatório comum, sob pena de causar sérios prejuízos a Administração Pública.

IV. INSTRUÇÃO DO PROCESSO

O processo de contratação, mesmo quando direto, deve ser formal e completo, conforme preceitua o artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, no qual exige-se a inclusão dos seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Dos documentos juntados aos autos, infere-se que ainda restam os atos relativos a esta análise (inciso III) e a autorização da autoridade competente (inciso VIII) a ser procedida após a emissão desse opinativo.

V. DA MINUTA DO CONTRATO

A elaboração da minuta contratual exige estrita observância das disposições da Lei nº 14.133/2021, sobre a qual em particular, é fundamental atentar-se ao artigo 92 da referida lei, que elenca as cláusulas essenciais a constarem obrigatoriamente em todo instrumento contratual regido por essa legislação.

Dentre essas cláusulas, destacam-se aquelas referentes ao objeto do contrato, aos direitos e deveres das partes, às condições de pagamento, aos prazos de execução e entrega, às sanções aplicáveis em caso de descumprimento, e às hipóteses de rescisão, sem prejuízo da adoção das demais quando cabíveis e necessárias para melhor e mais segura execução contratual.

Após análise da referida minuta do Contrato Administrativo observa-se que o instrumento contratual contempla os elementos essenciais exigidos na Lei 14.133/21, no entanto, **recomenda-se** a adequação da cláusula 6.4 do Reajuste para que conste, nos termos do art. 92 §3º da Lei 14.133/21:

7.4. Após o interregno de um ano, **os preços iniciais serão reajustados, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, mediante a aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

VI. PUBLICIDADE

Para que um contrato administrativo alcance sua plena validade e produza os efeitos jurídicos desejados, é indispensável que ele seja devidamente publicizado.

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao estabelecer o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como a plataforma central para essa finalidade, assim prevendo em seu art. 94:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

A publicização no PNCP não é uma mera formalidade; ela é uma condição de eficácia do contrato. Isso significa que, sem o registro e a divulgação nesse

portal, o contrato não produz seus efeitos jurídicos, não gerando obrigações para as partes envolvidas nem direitos para terceiros.

Além da exigência do PNCP, a legislação prevê camada adicional de transparência para os entes federativos, como os municípios. Assim, o ato autorizativo da contratação, que é o documento formal que fundamenta a decisão de celebrar o contrato, e o extrato do contrato, que resume as informações essenciais do instrumento, devem ser igualmente divulgados em sítio eletrônico oficial do município, conforme dispõe o Parágrafo Único do Art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

VII. CONCLUSÃO

Por fim, sem adentrar no juízo de conveniência do ato administrativo, conclui-se que estando em sintonia com a legislação vigente, **OPINA-SE pela LEGALIDADE** do processo, **com fulcro no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021**, ou seja, por **EMERGENCIALIDADE** devendo seguir os autos para prosseguimento dos atos licitatórios para que seja adotada a adequação do certame aos princípios básicos, reguladores dos procedimentos licitatórios vigentes, **em especial quanto à previsão do art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021, para deliberação superior conforme tramitação dos autos.**

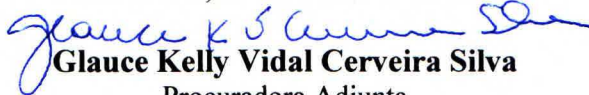
Em cumprimento ao Princípio da publicidade, após autorizado, o extrato de contrato deverá ser publicado na imprensa oficial do Município e do Estado, bem como devem ser disponibilizados os documentos necessários no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, como forma de garantia de eficácia do Ato Administrativo praticado pelo Agente Público.

Cumprimenta novamente ressaltar que segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, *“parecer não é ato administrativo, sendo quando muito, ato de administração consultativa, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de Administração ativa”* (Curso de Direito Administrativo, Malhiers, Ed., 13ª. ed., p.377).

Portanto, diante da natureza não vinculante do presente parecer para com as decisões tomadas a partir do aqui opinado, há a discricionariedade do gestor público em seguir ou não as orientações apresentadas, pois estas tão somente embasam legalmente e oferecem suporte jurídico aos atos administrativos, jamais revestindo-se de caráter decisório, **vez que incumbe à autoridade competente a emissão do referido ato de decisão.**

É o parecer.

Naviraí/MS, 20 de outubro de 2025.


Glaucia Kelly Vidal Cerveira Silva
Procuradora Adjunta
OAB/MS 10.727