



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Processo nº 283/2025

P A R E C E R **Dispensa de Licitação**

Trata-se de pedido formulado pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS, para contratar, através de Dispensa de Licitação, a institucionalização de paciente, de acordo com determinação do Ministério Público.

De largada, cumpre destacar que a verificação do preço, a justificativa para a contratação, bem como a escolha do contratado desbordam da verificação jurídica, portanto não serão objeto de apreciação deste parecer, uma vez que cabe a esta assessoria a análise jurídica da demanda.

De tal sorte, as considerações ora feitas devem ser encaradas como um alerta para que, caso a autoridade administrativa julgue oportuno, em prol da sua própria segurança jurídica, complemente a justificativa apresentada, caso entenda pela contratação direta ou, do contrário, pela realização de licitação. Salienta-se que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, bem como não lhe cabe adentrar em aspectos relativos à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza diversa da jurídica, tais como, por exemplo, de engenharia, contábil, ambiental, administrativa e pedagógica entre outros.

Neste sentido, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (grifamos e sublinhamos)

É o relato pertinente.

1. Do dever de licitar

Primeiramente, importante que se diga que vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação, consoante preceituado no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Busca-se, desse modo, obter a melhor contratação, ou seja, aquela mais vantajosa para a Administração Pública com observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência. No entanto, a própria Lei Maior dispõe que há exceções a regra de licitar, possibilitando a contratação direta.

Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello “a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.”



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Destarte, não deve o Administrador Público, por meio de justificativas genéricas, fugir do cumprimento da lei (princípio da legalidade), por expressa vedação constitucional (art. 37, caput, da CF/88). É a lei que define as hipóteses de contratação direta pela administração pública na forma de dispensa ou inexigibilidade de licitação e a elas o administrador está restrito.

Regulamentando a norma constitucional, a Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe que a licitação se destina a garantir a observância do princípio da isonomia e deve ser processada à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Fixado que a lei estabelece a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços, tem-se que ela própria cria exceções que permitem seja a licitação dispensável ou inexigível. Estas exceções estão alinhadas nos artigos 74 e 75.

2. Da dispensa de licitação fundada no inciso VIII, do art. 75 da Lei nº 14.133/2021

Analisando-se a legislação que dispõe sobre a matéria, a nova Lei de Licitações, em seu artigo 75, VIII prevê a possibilidade de contratação por dispensa de licitação nos casos em que restar caracterizada a emergência, senão vejamos:

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 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; (grifamos e sublinhamos)*

É importante esclarecer que emergência é a situação decorrente de fatos imprevisíveis que impõem medidas imediatas por parte da Administração Pública, sob pena de gerar consequências graves, com danos, quiçá, irreversíveis.

A respeito do tema, Marçal Justen Filho ensina:

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Além disso, o doutrinador aduz que “*para dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos: a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitá-lo.*”

Portanto, é necessário que a contratação a ser efetivada através de dispensa de licitação, amparada no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, seja apta a evitar a ocorrência de um dano eminente.

Diante da previsão legal e a fim de atender os requisitos legais que viabilizam a contratação por dispensa de licitação, com amparo no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, deve a requisitante comprovar o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

Ou seja, deve ficar comprovado nos autos que a contratação a ser realizada possui o condão de efetivamente eliminar os riscos elencados no artigo 75, inciso VIII da nova Lei de Licitações, bem como que a contratação postulada é a via adequada para tanto.

Nesta linha, segue por analogia, o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU de acordo com a Lei nº 8.666/1993:

Acórdão 119/2021-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

*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.** (grifamos)*

Acórdão 1122/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

*A **situação de contratação emergencial decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos pode implicar a responsabilização do gestor que lhe deu causa**, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização do regular procedimento licitatório. (grifamos)*

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

*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. (grifamos)*

Portanto, o risco de prejuízo ou o comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares deve estar bem corroborado.

Ressalta-se, por último, que é vedada a recontração de empresa que já foi contratada, com base no referido inciso, condição esta que sempre deverá ser certificada pela Secretaria requisitante e pelo Setor de Compras.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

3. Da instrução do processo de contratação direta - art. 72

Convém esclarecer que o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 requer a instrução dos processos de dispensa e de inexigibilidade com documentos que confirmem legalidade à contratação.¹

Consta nos autos o estudo técnico preliminar e o termo de referência (sequências 011 e 012 do processo digital), revisados pelo setor de Compras (sequência nº 028), que discriminam o objeto da contratação almejada, atendendo o disposto no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que os incisos propostos pela legislação estão preenchidos, ou, seu não preenchimento, justificado, ainda que sucintamente, mas sob responsabilidade de quem o elaborou, sem adentrar ao mérito e ao aspecto técnico, já que tais exames desbordam a verificação jurídica.

Houve estimativa de despesa, através da pesquisa com fornecedores, conforme orçamentos acostados ao processo, justificado o formato de composição de valores e a escolha dos fornecedores na sequência nº 017 do processo digital, *in verbis*: *No processo de dispensa de licitação em questão, foram avaliadas três empresas que apresentaram propostas. A escolha da empresa selecionada se baseou na análise da regularidade documental, especialmente no que se refere às Certidões Negativas de Débitos Municipais e Federais, exigidas por lei como condição para contratação com a Administração Pública (OFÍCIO SIGA Nº SMS-OFI-2025/01286).*

Ademais, no âmbito desta Administração, existe regulamento aderente às diretrizes da Lei, consubstanciado no Decreto 11.477/2022, sendo que os requisitos lá pontuados deverão ser seguidos pela requisitante. Ressalta-se que, a Secretaria requisitante e o Setor de Compras deverão adotar as medidas pertinentes para que o preço esteja de acordo com o praticado pelo mercado, através de ampla pesquisa e comparação nos instrumentos disponíveis, explorando, inclusive, as hipóteses de composição de orçamento autorizadas pela legislação, utilizando, preferencialmente, a pesquisa em portais e o conflito com contratações semelhantes, a fim de garantir ao Município o encontro com a proposta mais vantajosa. Esclarece-se que a análise dos orçamentos e da pesquisa de mercado realizada desborda a conferência jurídica, já que importa competência técnica do Setor de Compras e da Secretaria requisitante, sobre a qual esta assessoria não detém condições de aferir.

É necessário destacar, por último, que no caso de pesquisas diretas com fornecedores, estas não poderão ser datados de mais de seis meses e a escolha destes deverá estar fundada em justificativa robusta, sendo que deverão ser realizadas, no mínimo, três cotações.

¹ 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.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Ato contínuo, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras. Neste passo, as regras pertinentes ao direito financeiro anteriormente aludidas vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas leis orçamentárias. Ou seja, para a Administração realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la.

Portanto, a Secretaria deverá acostar ao processo o pedido de compra, com as dotações, devidamente assinado.

Os documentos do futuro contratado, ora anexados, comprovam que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias (art. 72, inciso V).

A razão da escolha do futuro contrato deverá estar pautada em critério objetivo, qual seja, a urgência no atendimento da situação, sendo que, somente assim, estará atendido o pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

A Secretaria acosta ao pedido termo de audiência vinculado ao procedimento nº 00724.001.634/2024 – notícia de fato, onde a promotora de justiça determina o seguinte: *que se oficie à SECRETARIA DE SAÚDE para que, no prazo de 48 horas, indique um local para acolhimento do protegido, o qual se encontra sem cuidados em casa, dado o falecimento do genitor e a saída da genitora para ir residir com a irmã.* (sequência nº 033).

Convém esclarecer que a análise realizada por esta assessoria compreende a verificação do preenchimento dos requisitos que a legislação estabelece, sem adentrar ao mérito, aos valores envolvidos bem como aos demais aspectos técnicos certificados pela Secretaria solicitante, já que tal conferência extrapola o viés jurídico.

4. Conclusões

O presente parecer se ateve apenas a aspectos legais da contratação pretendida, com base nos elementos fornecidos pela Secretaria, dentro dos limites de competência desta assessoria jurídica. Não foram analisados aspectos técnicos referentes ao projeto e orçamentos, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam da apreciação legal, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre a escolha do objeto a ser executado.

Em face do exposto, **entendendo a autoridade superior pela devida e cabal demonstração de situação emergencial a contratação poderá realizada com fundamento no inciso VIII, do art. 75, da Lei Federal nº 14.133/2021**, nos limites e nas quantidades necessárias para solucionar a situação emergencial, pelo prazo máximo de 01 (um) ano, desde que o preço proposto esteja de acordo com o praticado pelo mercado,



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

saneados eventuais apontamentos constantes neste parecer e mediante apresentação das negativas fiscais, por ventura, vencidas.

Deverá ser garantida ampla publicidade do referido processo, através do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura da formalização e/ou da autorização da contratação, conforme inciso II, do art. 94 da nova Lei de Licitações.

Por último, cumpre esclarecer que 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 (art. 73), já que constitui ilícito penal admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, conforme prevê o art. 337-E do Decreto-Lei nº 2.848/1940.

S.m.j., é o parecer.

Encaminha-se para apreciação e decisão da autoridade superior.

Bento Gonçalves, 26 de maio de 2025.

FERNANDA GROLI
Assessora Jurídica – OAB/RS 117.183