



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

**PROCESSO ADMINISTRATIVO** n.º 973/2026

**REQUERENTE:** SMED

**ASSUNTO:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de Desinsetização para as EMEF's, EMEI's e setores da SMED, assim como de Descupinização para as EMEF's Bárbara Heleodora e Mafalda Padilha - EMERGENCIAL

## I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), especificamente pelo Setor de Acompanhamento de Convênios e Contratos, que visa à contratação emergencial de empresa especializada para a prestação de serviços de desinsetização nas escolas municipais e setores administrativos, bem como de descupinização nas EMEF's Bárbara Heleodora e Mafalda Padilha. A demanda compreende a execução dos serviços em diversas unidades de ensino e setores administrativos, destinados a garantir as condições sanitárias adequadas para o início do ano letivo de 2026 e a preservação do patrimônio público contra pragas xilófagas.

De acordo com o Documento de Formalização de Demanda (DFD), a justificativa da necessidade da medida extrema fundamenta-se na iminente descontinuidade de serviços essenciais de salubridade, decorrente do término da vigência contratual e da manifestação de desinteresse na prorrogação por parte da antiga contratada. Segundo relatado pela área técnica, o contrato anterior (n.º 022022022) encerrou-se em 31/12/2025 e a empresa executora comunicou formalmente, em 02/12/2025, que não renovaria o ajuste, fato ocorrido após o prazo limite para instauração de licitações ordinárias no exercício, impossibilitando a realização de novo certame em tempo hábil para o início das aulas em fevereiro.

Conforme a necessidade da contratação, descrita no Documento de Formalização de Demanda (DFD) e ratificada no Termo de Referência, a contratação emergencial busca minimizar consequências e agravos à saúde que a falta desse serviço pode causar à comunidade escolar, notadamente os riscos de proliferação de pragas urbanas, contaminação de alimentos e comprometimento estrutural das unidades de madeira infestadas por cupins.

Instruem os autos, ainda, as pesquisas de preços realizadas com fornecedores do ramo, a planilha orçamentária comparativa e o Termo de Referência que baliza a contratação. Após a análise das cotações, a empresa Blatela Imunizações Ltda. apresentou o menor valor global, perfazendo um montante estimado para a contratação de **R\$ 31.500,00 (trinta e um mil e quinhentos reais)**. O processo contempla a dotação orçamentária específica da Secretaria de Educação, devidamente atestada pelo setor contábil.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto: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

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 MEIRELLES<sup>1</sup>:

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

---

<sup>1</sup> 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

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 24.631-6<sup>2</sup>:

“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**

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 execução de serviços de desinsetização e

---

*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

descupinização nas unidades escolares constitui medida indispensável para assegurar a saúde pública e a integridade física de estudantes e servidores.

A interrupção na prestação dos serviços, verificada após o desinteresse da antiga contratada na renovação e a impossibilidade temporal de novo certame ordinário, configura situação de perigo iminente à salubridade dos ambientes escolares, o que justifica a intervenção célere da Administração por meio da via excepcional. O ambiente escolar sem o devido controle de pragas pode gerar proliferação de vetores de doenças, bem como o comprometimento estrutural de prédios de madeira, colocando em risco a segurança da comunidade escolar.

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 ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de*

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: [pgm.saa@montenegro.rs.gov.br](mailto: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

*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. No caso em tela, a emergência fática é demonstrada pela recusa da empresa anterior em prorrogar o contrato, fato este superveniente que colheu a Administração já no encerramento do exercício financeiro, impedindo o trâmite ordinário de uma nova licitação antes do início das aulas.

É relevante destacar o conceito de “emergência fabricada”, que ocorre quando a urgência advém da inércia administrativa. Contudo, a documentação acostada, especialmente a troca de e-mails com a antiga contratada e os memorandos explicativos, demonstra que a Administração buscou a renovação tempestiva, a qual restou frustrada por decisão unilateral da empresa prestadora. Assim, não se vislumbra desídia administrativa, mas sim a necessidade de agir para corrigir uma lacuna na prestação do serviço público causada por fato de terceiro.

Conforme descrito na justificativa técnica, a abertura de processo de contratação direta, por dispensa de licitação, visa à contratação imediata para garantir a execução dos serviços em fevereiro de 2026, período crítico para a preparação das escolas.

Todavia, a doutrina sustenta que, ainda que verificada a disposição administrativa, a sociedade não pode ser penalizada com a interrupção de serviços essenciais de educação e saúde, devendo-se proceder à contratação emergencial para resguardar o interesse público e o direito fundamental à educação em ambiente salubre, constitucionalmente garantido.

A análise do Documento de Formalização de Demanda e do Termo de Referência permite concluir que existe um nexo causal inequívoco entre a impossibilidade de renovação contratual e o risco de insalubridade nas escolas. A contratação emergencial proposta, limitada ao quantitativo e período necessários até a nova licitação, apresenta-se como a via apta a mitigar o perigo de danos à saúde dos alunos e servidores.

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 973/2026.

## **V. CONCLUSÃO**



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

Diante do exposto, e em face da análise da documentação que instrui o Processo Administrativo n.º 973/2026, resta configurada a urgência inadiável decorrente da necessidade de desinsetização e descupinização das unidades escolares, bem como o risco iminente à saúde da comunidade escolar e ao patrimônio público. Esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se nos seguintes termos:

A PGM **OPINA PELA DISPENSA DE LICITAÇÃO**, para a contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviços de Desinsetização e Descupinização, conforme especificações técnicas, com valor total de **R\$ 31.500,00 (trinta e um mil e quinhentos reais)**, com fundamento no Artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se que a Administração observe rigorosamente a execução dos serviços conforme as exigências técnicas e de segurança estipuladas no Termo de Referência, e que mantenha a celeridade na tramitação do processo licitatório ordinário para regularizar a contratação a longo prazo.

A formalização deverá ocorrer com a empresa que apresentou a proposta mais vantajosa e classificada no certame, respeitando a compatibilidade dos preços com os valores de mercado aferidos e atendendo aos requisitos mínimos de habilitação e qualificação previstos.

É o parecer.

Montenegro/RS, 30 de janeiro de 2026.

Alexandre Muniz de Moura  
**Procurador-Geral**  
OAB/RS 63.697