Nº 02

AUTORIZAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DE LICITAÇÃO

Tendo em vista a necessidade de contratação de Material Médico Hospitalar- Esparadrapo de Poliéster para a instituição hospitalar, autorizo o Setor de Licitação a realizar o processo de dispensa por licitação.

Luís A. Schneiders
Diretor Geral

Luís A. Schneiders
Diretor Geral - HBCS
Port. 96/2024

Passo Fundo, 18 de maio de 2026.

1. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD):

Órgão: HOSPITAL BENEFICENTE DR CÉSAR SANTOS
Setor requisitante (Unidade/Setor/Departamento): Coordenação de Enfermagem
Responsável pela Demanda: Kéli T. A. Nazari **Matrícula:** 256
E-mail: enfermagem06.hbcs@pmpf.rs.gov.br **Telefone**: **(54) 3316-4549**
1. Objeto: Aquisição de **material médico-hospitalar – Esparadrapo de poliéster**, de uso contínuo e indispensável à assistência à saúde do Hospital Beneficente Dr. César Santos (HBCS).
2. Justificativa da necessidade: **2.1.** A presente solicitação visa à aquisição de esparadrapo de poliéster destinado ao atendimento das demandas assistenciais da unidade, sendo material indispensável para realização de curativos, fixação de dispositivos médicos, bandagens, proteção de lesões e demais procedimentos realizados pelos profissionais de saúde. **2.2.** O esparadrapo de poliéster apresenta características técnicas que proporcionam melhor aderência, resistência, flexibilidade e conforto ao paciente. A aquisição justifica-se pela necessidade de manutenção contínua do estoque de materiais médico-hospitalares, garantindo condições adequadas de atendimento aos pacientes, segurança nos procedimentos e continuidade dos serviços prestados pela Administração. **2.3.** Ressalta-se que, embora o esparadrapo de poliéster apresente um valor de mercado superior ao material convencional, sua aquisição é tecnicamente superior e economicamente vantajosa a longo prazo. Suas propriedades de maior aderência, flexibilidade e resistência reduzem significativamente a necessidade de trocas frequentes e o desperdício, garantindo uma assistência de alta qualidade, maior segurança clínica e conforto ao paciente, otimizando assim o emprego dos recursos públicos. **2.4.** Dessa forma, a contratação mostra-se necessária, adequada e alinhada ao interesse público, observando os princípios da eficiência, planejamento e continuidade do serviço

público, previsto no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, nos casos de emergência caracterizada por risco iminente à continuidade de serviço público essencial, especialmente na área da saúde.

2.6. Abaixo tabela do item necessário:

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE
1	Esparadrapo de poliéster (ou similar em algodão), com corte ou rasgo fácil e bi-direcional, impermeável, na cor branca. Medidas aproximadas: 10cmx4,5m. Registro na ANVISA.	Rolo	1000

3. Local e horário da Entrega/Execução: Almoxarifado HBCS

4. Unidade e Servidor responsável para esclarecimentos: Coord. de Enfermagem/Keli T. Andreetta Nazari

5. Prazo para pagamento: Parcela única.

Setor requisitante: **Coordenação de Enfermagem.**

Nome: **Kéli T. Andreetta Nazari**

Cargo: **Enfermeira.**

Kéli Teresinha Andreetta Nazari
Coordenadora de Enfermagem
HBCS - Mat. 256

Passo Fundo, 20 de maio 2026.

Processo Administrativo Interno nº 134/2026

Requerente/Interessado: Coordenação de Enfermagem do Hospital Beneficente Dr. César Santos.

Assunto: Parecer jurídico acerca da viabilidade de contratação direta emergencial, por dispensa de licitação, para contratação de empresa especializada para aquisição emergencial de material médico-hospitalar.

Relatório

O presente expediente versa sobre solicitação de parecer jurídico formulada pela Coordenação de Enfermagem visando a aquisição emergencial de material médico-hospitalar (esparadrapo de poliéster), para atender às demandas do Hospital Beneficente Dr. César Santos.

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica quanto à viabilidade da contratação pretendida.

Passo à análise.

Fundamentação

1. Limites da análise jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021[1]:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender às orientações desta Procuradoria, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inc. VII, da Lei nº 9.784/1999.

Ainda, face ao disposto nos art. 131 e 132 da Constituição Federal, aplicáveis por analogia, registra-se que incumbe a esta Procuradoria-Geral do Município, baseando-se exclusivamente na situação fático-jurídica documentada na instrução dos autos, prestar consultoria de cunho estritamente jurídico-legal, sem adentrar a conveniência e oportunidade ou os aspectos eminentemente técnicos, administrativos, financeiros ou orçamentários dos atos administrativos da competência de outros órgãos ou servidores da Administração, exceto quando derivados de estrita interpretação de norma jurídica que seja capaz de ensejar dúvida jurídica relevante, com o objetivo de propiciar a melhor tomada de decisão no caso em concreto. A mera aplicação da legislação ao caso concreto é corolário do princípio da legalidade e tarefa de todo e qualquer agente municipal.

Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos setores/órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tomam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui esta Procuradoria o dever, os meios ou sequer a

[1] Doravante denominada Lei de Licitações.

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITOS ADLER.
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z

legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados.

2. Enquadramento jurídico da dispensa emergencial

A realização de licitação é a regra para a Administração Pública, cumprindo ao administrador público a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

As hipóteses de dispensa de licitação são aquelas taxativamente previstas no artigo 75 da Lei de Licitações. A contratação emergencial é uma hipótese de dispensa de licitação, prevista no inc. VIII do referido artigo:

> 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 recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;
>
> § 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Portanto, a legislação autoriza a contratação direta, sem licitação, em situações de emergência ou calamidade pública, quando caracterizado o risco à continuidade de serviços essenciais. O dispositivo impõe quatro requisitos cumulativos: ***(i)*** configuração concreta da situação de emergência; ***(ii)*** nexo causal entre a situação emergencial e o objeto contratado; ***(iii)*** limitação do objeto, do prazo e dos quantitativos ao estritamente necessário para afastar o risco; e ***(iv)*** prazo de vigência máximo de 1 (um) ano, vedada a prorrogação.

Sobre essa modalidade de contratação, Marçal Justen Filho[2] leciona:

> No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. A demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa delonga para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

O autor também traz que a contratação direta por motivo de emergência ou calamidade deve ser sempre precedida da análise de dois requisitos: ***(i)*** demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano, e ***(ii)*** demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco.

[2] JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 3. ed. Revista dos Tribunais, 2025.

Passo Fundo/RS – Capital Nacional da Literatura
Hospital Beneficente Doutor César Santos – Rua Alcides Moura, nº 100, Centro, Passo Fundo/RS
Email: patricia@ppmpf.rs.gov.br

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRICIA DEITOS AD
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.HJ3Z

Além disso, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), a quantidade a ser adquirida de forma emergencial deve ser a mínima necessária para a superação da situação emergencial:

> (...) em atendimento ao inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993, a contratação direta 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 943/2011, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo).

Analisa-se cada requisito à luz dos documentos carreados.

2.1 Demonstração da situação de emergência

No presente processo, a justificativa da necessidade, constante do DFD e do Termo de Referência, indica genericamente que o esparadrapo é material indispensável para curativos, fixação de dispositivos médicos, bandagens e proteção de lesões, e que sua ausência comprometeria a execução regular das atividades assistenciais. A ficha de estoque acostada demonstra que o saldo do item atingiu zero durante o período de 01/04/2026 a 13/05/2026, registrando-se a entrada de 100 unidades em caráter de empréstimo da Prefeitura/Secretaria Municipal de Saúde.

A situação de desabastecimento efetivamente comprovada pelo sistema de estoque confere substrato fático ao reconhecimento da urgência. Contudo, o histórico de consumo revela um consumo médio mensal de aproximadamente 89 rolos entre maio de 2025 e abril de 2026, o que tornava inteiramente previsível a necessidade periódica de reposição.

Sobre esse aspecto, destaca-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que orienta:

> A dispensa de licitação por situação emergencial caracterizada não em fatos novos e imprevisíveis, mas em situação decorrente de ausência de planejamento do gestor conduz a irregularidade das contas e à imposição de multa. (Acórdão 798/2008-Primeira Câmara[3])

> **A caracterização de situação emergencial, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, deve estar demonstrada no respectivo processo administrativo, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.** Não se presta a esse fim a presença de pronunciamento técnico apontando a existência de graves problemas estruturais, se a interdição do local, por si só, suspenderia eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando a realização do devido procedimento licitatório. (Acórdão 1162/2014-Plenário)[4]

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), em cartilha orientativa[5] elaborada em formato de perguntas e respostas para contratações em situações emergenciais, assim orientou:

> É imprescindível que fique comprovado no expediente a existência da situação de emergência e/ou calamidade pública, conforme a legislação vigente, bem como o nexo causal entre essa situação e o objeto da contratação direta. Podem ser utilizados todos os meios de prova possíveis em Direito, como exemplo, laudos, relatórios, imagens, notícias, perícias, dentre outros.

Em contraponto, o TCU assim já entendeu:

[3] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-31490/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue

[4] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-11485/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue

[5] Disponível em: https://tcers.tc.br/wp-content/uploads/2024/05/TCERS-Cartilha.pdf

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITOS ADLER.
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z

> Se a situação fática exigir a dispensa por situação emergencial, mesmo considerando a ocorrência de falta de planejamento, não pode o gestor deixar de adotá-la, pois se assim proceder responderá não apenas pela falta de planejamento, mas também pelos possíveis danos que sua inércia possa causar. (Acórdão 1022/2013-Plenário[5])

> A situação de dispensa de licitação por situação emergencial não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa. É cabível a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (Acórdão 1876/2007-Plenário[6])

Assim, cabe ao gestor avaliar, de forma motivada, se a situação concreta configura hipótese de contratação emergencial, especialmente diante do risco de interrupção das atividades essenciais. Caso caracterizada a urgência, necessitando de solução imediata, impõe-se a contratação emergencial direta, medida excepcional, porém indispensável, para assegurar, sobretudo, a proteção do interesse público primário.

Nesse ponto, relembro que não me cabe, enquanto Procuradora do Município, com formação exclusivamente jurídica, examinar a justificativa apresentada sob os filtros técnico e de conveniência e oportunidade.

Assim, embora a origem da necessidade possa ser questionada como emergência genuína, os documentos indicam que os materiais são indispensáveis ao atendimento e que o desabastecimento comprometeria diretamente a assistência à saúde dos pacientes. Nesse contexto, o risco à continuidade do serviço público de saúde está, em parte, demonstrado. Não obstante, recomenda-se que a autoridade administrativa inclua nos autos motivação explícita acerca das razões que impossibilitaram a deflagração tempestiva do processo licitatório regular, bem como determinação de apuração interna das responsabilidades, conforme previsto no art. 75, §6º, da Lei de Licitações[8].

2.2 Nexo causal entre a situação emergencial e o objeto da contratação

Quanto ao ponto, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), em cartilha orientativa[9] elaborada em formato de perguntas e respostas para contratações em situações emergenciais, assim orientou:

> É imprescindível que fique comprovado no expediente a existência da situação de emergência e/ou calamidade pública, conforme a legislação vigente, bem como o nexo causal entre essa situação e o objeto da contratação direta. Podem ser utilizados todos os meios de prova possíveis em Direito, como exemplo, laudos, relatórios, imagens, notícias, perícias, dentre outros.

Assim, a contratação direta não pode abranger itens estranhos, excessivos ou desvinculados da urgência narrada. A situação de urgência consiste no esgotamento do estoque de esparadrapo, e o objeto contratado é precisamente a aquisição desse insumo. A ficha de estoque demonstra o esvaziamento do almoxarifado e a necessidade de recorrer a empréstimo de outra instituição, confirmando que a ausência do item gerou ruptura assistencial concreta. Os documentos descrevem de forma adequada as finalidades clínicas do esparadrapo (curativos, fixação de dispositivos médicos, bandagens e proteção de lesões), o que permite compreender a relação direta entre a ausência do item e o risco à continuidade do atendimento. Sob esse aspecto, o nexo causal está satisfatoriamente evidenciado.

---

[5] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-17110/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue

[6] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-32902/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue

[8] § 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, **sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial**

[9] Disponível em: https://tcers.tc.br/wp-content/uploads/2024/05/TCERS-Cartilha.pdf

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITOS AD... .KHJ3Z
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ...

2.3 Limitação do objeto e dos quantitativos ao estritamente necessário

A dispensa emergencial deve limitar-se ao atendimento imediato da situação que justificou a contratação, sem abranger solução ampla ou definitiva. Assim, a contratação direta não pode abranger itens estranhos, excessivos ou desvinculados da urgência narrada, devendo limitar-se aos insumos indispensáveis à continuidade imediata dos atendimentos, pelo quantitativo estritamente necessário ao atendimento da demanda emergencial até a adoção da solução ordinária cabível.

Conforme documentos, com o consumo médio mensal de 90 rolos, projetado para 240 dias (oito meses), resulta em 720 unidades de consumo regular; a esse montante acrescenta-se uma reserva técnica de 280 unidades, justificada pela necessidade de recomposição de estoque e quitação de empréstimos realizados junto a outras instituições de saúde. O total apurado é, assim, de 1.000 unidades.

Quanto ao ponto, são necessárias duas observações.

A primeira refere-se à reserva técnica de 280 unidades. A recomposição de estoque em volume superior ao consumo imediato e, especialmente, a quitação de empréstimos perante terceiros não se vinculam diretamente ao afastamento do risco emergencial que justificou a contratação. A contratação emergencial tem por finalidade assegurar a continuidade do serviço público até a adoção da solução definitiva, não servindo como instrumento para recompor estoques ordinários ou regularizar obrigações assumidas em contexto diverso. A inclusão dessas parcelas, portanto, amplia o objeto para além do estritamente necessário, em aparente desconformidade com o requisito legal da contratação emergencial. Caso a Administração entenda necessária a manutenção de uma reserva mínima de segurança, deverá justificá-la de forma objetiva e proporcional, documentando os riscos assistenciais concretos que motivam essa previsão.

A segunda objeção diz respeito ao período projetado de cobertura. O prazo de 240 dias, equivalente a 8 meses, não foi justificado nos autos a partir do tempo efetivamente necessário para a conclusão de procedimento licitatório regular. Caso a Administração consiga concluir pregão eletrônico ou outro procedimento adequado em prazo inferior, o que costuma ser viável para materiais de uso corrente, como o esparadrapo, a quantidade indispensável à superação da urgência seria substancialmente menor. Assim, a ausência de estimativa motivada do prazo necessário à contratação definitiva impede aferir se a cobertura projetada para 240 dias corresponde, de fato, ao mínimo necessário para suprir o intervalo entre o desabastecimento e o início da execução do contrato regular.

2.4 Prazo máximo de 1 ano e vedação de prorrogação

A cláusula 5.1.d prevê prazo máximo de doze meses com possibilidade de prorrogação "desde que haja previsão editalícia e vantajosidade para a Administração". A referência a previsão editalícia pressupõe a existência de edital de licitação, inaplicável à contratação direta. Além disso, tratando-se de contrato emergencial, a prorrogação é vedada. A cláusula deve ser suprimida ou substituída por disposição que reflita a vedação legal.

3. Instrução do processo

A Lei de Licitações, ao tratar sobre o processo de contratação direta, em seu art. 72 estabelece que:

> 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

Passo Fundo/RS – Capital Nacional da Literatura
Hospital Beneficente Doutor César Santos – Rua Alcides Moura, nº 100, Centro, Passo Fundo/RS
Email: patrocinio@pmpf.rs.gov.br

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRICIA DEITOS ADLER.
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela CX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z

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.

No caso em análise, verifica-se o seguinte.

3.1 Documento de Formalização da Demanda

Consta nos autos o Documento de Oficialização de Demanda, elaborado pela Coordenação de Enfermagem identificando o setor demandante, o objeto pretendido e a justificativa da necessidade, razão pela qual se considera atendida a exigência legal.

3.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

No caso dos autos, verifica-se que não foi elaborado Estudo Técnico Preliminar. Tal circunstância, contudo, não compromete, por si só, a contratação pretendida.

Isso porque, no âmbito local, o Decreto Municipal nº 23/2023 dispõe expressamente que, nas hipóteses de contratação emergencial, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar é facultativa:

> Art. 25. Em âmbito municipal, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar será opcional nos seguintes casos:
> I - contratação de obras, serviços, compras e locações, cujos valores se enquadrem nos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, independentemente da forma de contratação;
> **II - dispensas de licitação previstas nos incisos VII, VIII, do art. 75, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;**
> III - contratação de remanescente nos termos dos §§ 2º a 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
> IV - quaisquer alterações contratuais realizadas por meio de Termo Aditivo ou Apostilamento, inclusive acréscimos quantitativos e prorrogações contratuais relativas a serviços contínuos;
> V - nos demais casos de contratação direta (inexigibilidade e de dispensa de licitação) a autoridade administrativa competente, no interesse da Administração Pública, poderá decidir sobre a dispensa do estudo técnico preliminar, bem como acerca da dispensa de análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, mediante justificativa fundamentada.

Desse modo, tratando-se de contratação direta fundada em situação emergencial, a ausência de ETP não constitui óbice à formalização da contratação, desde que os autos contenham elementos suficientes para demonstrar a necessidade administrativa, a caracterização da emergência, a adequação da solução escolhida e a justificativa da contratação pretendida.

Em outras palavras, a contratação emergencial não pressupõe, necessariamente, a confecção de ETP, uma vez que a própria regulamentação municipal admite sua dispensa nessa hipótese. Assim, a inexistência do documento, no caso concreto, não inviabiliza o prosseguimento do feito.

3.3 Termo de Referência (TR)

O Termo de Referência foi elaborado pelo setor demandante e contém a especificação do objeto, a justificativa da necessidade e dotação orçamentária.

Reitera-se, aqui, o já explicitado quanto à previsão de prorrogação contratual já referida.

Verifica-se, ainda, inconsistência relevante no Anexo 1 do Termo de Referência. O documento foi intitulado "CHECK LIST DE RECEBIMENTO DE FRALDAS GERIÁTRICAS" e contém critérios de verificação física próprios desse objeto, tratando-se de manifesto erro material. Tais exigências são inteiramente impertinentes à aquisição de esparadrapo e, se mantidas, comprometem a adequada fiscalização, o recebimento do produto e a segurança da execução contratual.

Passo Fundo/RS – Capital Nacional da Literatura
Hospital Beneficente Doutor César Santos – Rua Alcides Moura, nº 100, Centro, Passo Fundo/RS
Email: patriciada@pmpf.rs.gov.br

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITOS AD[illegible]K.HJ3Z
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.

Nº 43

Assim, recomenda-se a substituição ou correção integral do referido anexo, com a inclusão de checklist compatível com o item contratado, contemplando critérios objetivos de recebimento, tais como marca, quantidade, dimensões, validade, integridade da embalagem, lote, registro ou regularidade sanitária quando aplicável, aderência às especificações do TR e ausência de avarias.

3.4 Estimativa de despesa, justificativa do preço e razão da escolha do contratado

A pesquisa de preços é exigência legal para a justificativa do preço nas contratações diretas, conforme dispõe o art. 72, inc. VII, c/c art. 23 da Lei de Licitações. Além disso, o art. 72, inc. VI, da Lei de Licitações exige justificativa autônoma para a escolha do fornecedor.

No caso dos autos, a justificativa apresentada afirma que a marca Cremer oferece qualidade superior, maior adesividade e resistência, reduzindo a necessidade de trocas e o desperdício, e que é a única que atende aos requisitos técnicos. Tal argumentação pode sustentar a escolha da marca, desde que comprovada a inexistência de outros fornecedores que atendam às especificações. Todavia, os autos trazem duas propostas, sem análise das especificações técnicas desses produtos.

Ainda, a justificativa de preço deve detalhar porque o valor de R$ 16,24 é compatível com o mercado (por exemplo, através de pesquisa em fontes públicas, painéis de preços ou atas de registro). Somente após essa análise será possível afirmar a adequação do preço.

Desse modo, sugere-se a complementação da justificativa, no ponto.

3.5 Adequação orçamentária

Quanto à adequação orçamentária, registra-se a impossibilidade de realização de despesa sem adequação orçamentária (previsão na LOA, LDO e PPA, se for o caso). A realização das despesas, ademais, deve observar o ciclo previsto na Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar Federal nº 101/00. No caso concreto, foi apontada a dotação orçamentária que suportará a despesa, atendendo à exigência.

3.6 Habilitação e qualificação do contratado

A habilitação é exigência legal inafastável, mesmo em contratações diretas emergenciais. O art. 70, inc. III, admite a dispensa parcial de documentação em casos específicos:

> Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:
> I - apresentada em original, por cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração;
> II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;
> **III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais).**
> Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.

Quando o valor da contratação for inferior a 1/4 do limite de dispensa de licitação para compras em geral, como é o presente caso. Atualmente, esse limite equivale a cerca de R$ 16.373,02 (valor atualizado anualmente). Para aquisições até esse montante, a lei flexibiliza as exigências de habilitação, entendendo que o risco é baixo.

Passo Fundo/RS – Capital Nacional da Literatura
Hospital Beneficente Doutor César Santos – Rua Alcides Moura, nº 100, Centro, Passo Fundo/RS
Email: patriciadag@pmpf.rs.gov.br

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITOS ADLER.
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z

No presente caso, se o valor da contratação for inferior ao limite legal, mostra-se juridicamente possível a simplificação documental, desde que a opção seja formalmente motivada nos autos e não comprometa a segurança mínima da contratação.

Assim, devem ser juntados, no mínimo, os seguintes documentos ou comprovantes de consulta:

1. Comprovante de inscrição no CNPJ (Receita Federal), confirmando a regularidade do cadastro;
2. Certidões de regularidade fiscal: Certidão Conjunta de Débitos da Receita Federal e Dívida Ativa da União; Certidão de Débitos Estadual (sede da empresa); Certidão de Débitos Municipal (sede da empresa);
3. Certidão de Regularidade perante o FGTS (CRF/Caixa Econômica Federal);
4. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT);
5. Consulta aos cadastros impeditivos de contratação: CEIS (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas), CNEP (Cadastro Nacional de Empresas Punidas) e TCU;

In casu, os documentos foram apresentados. Contudo, identifica-se irregularidade relevante quanto à certidão estadual. O documento expedido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul classifica-se expressamente como "CERTIDÃO POSITIVA". Sendo a regularidade fiscal estadual requisito de habilitação previsto no art. 68, inc. III, da Lei de Licitações, a certidão positiva sem declaração de equivalência a negativa, em princípio, não satisfaz esse requisito. Considerando que a validade do documento já foi ultrapassado, recomenda-se nova pesquisa sobre a regularidade.

Assentada a irregularidade da certidão estadual, cabe examinar se há fundamento jurídico que permita à Administração prosseguir com a contratação da LASLIFE sem a prévia obtenção de certidão com resultado negativo ou com efeitos equivalentes.

A regra geral, como exposto, é a da inabilitação. O art. 68, inc. III, da Lei de Licitações exige regularidade fiscal estadual como condição de habilitação, e a certidão positiva sem declaração de equivalência a negativa não a satisfaz. Há, contudo, doutrina qualificada[10] que sustenta a possibilidade de superação dessa exigência formal em hipóteses específicas nas quais a continuidade de serviço público essencial esteja concretamente ameaçada.

O Acórdão 2024/2019-TCU-Plenário[11] reforça a tese de que, em contratações simplificadas e de pronta entrega, a ausência de regularidade perante a Fazenda Estadual pode não impedir a contratação, desde que essa exigência seja legalmente dispensável, proporcional ao objeto e preservadas as cautelas mínimas de habilitação. O TCU destacou que a exigência documental deve ser compatível com o objeto e que a Administração não deve criar formalismos desnecessários quando a contratação for simples, de baixo valor e houver comprovação da efetiva entrega do objeto.

A solução juridicamente adequada não é considerar válida a certidão positiva, mas sim dispensar, de forma expressa e motivada, a exigência da regularidade fiscal estadual, diante da baixa complexidade, do reduzido valor e do menor risco da contratação.

[10] SANTOS, Laércio José Loureiro dos. Licitação, irregularidade fiscal e a reserva do possível. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-abr-10/licitacao-irregularidade-fiscal-e-a-reserva-do-possivel/. Acesso em: 29 maio 2026.

[11] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2024%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRICIA DEITOS AL
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S MMBJ.

Para tanto, o processo deve ser complementado com nova consulta à certidão estadual. Caso permaneça positiva simples, a autoridade competente deverá justificar formalmente a dispensa parcial da habilitação, demonstrando o enquadramento no art. 70, inc. III, a vantajosidade da proposta, a pronta entrega do objeto e a inexistência de risco relevante ao interesse público.

3.7 Autorização da autoridade competente

Consta nos autos autorização subscrita pelo Diretor-Geral voltada à deflagração do procedimento. Todavia, por se tratar de contratação direta por dispensa emergencial, a autorização específica da autoridade competente deverá ser formalizada ao final da instrução processual, após o saneamento das pendências apontadas e a consolidação dos elementos exigidos pela legislação.

4. Formalização da contratação e publicidade

O TR prevê a formalização por instrumento formal de contrato. Contudo, o art. 95 da Lei de Licitações admite a substituição do instrumento de contrato por nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e nos casos de outros ajustes sem obrigações futuras. Essa avaliação insere-se no âmbito de decisão administrativa, observadas as características concretas da contratação. A formalização por contrato, tal como prevista no TR, é juridicamente admissível.

De outro lado, considerando que a contratação direta em análise envolve entrega integral no prazo assinalado e, ao menos em princípio, não aparenta gerar obrigações futuras relevantes após o recebimento definitivo do objeto e o pagamento, também se mostra possível a substituição do contrato formal por instrumento equivalente, nos termos do art. 95, inc. II, da Lei de Licitações[12].

Ressalva-se, contudo, que, caso a autarquia opte por não celebrar instrumento formal de contrato, em divergência com a previsão constante do Termo de Referência, deverá justificar expressamente essa escolha nos autos, demonstrando o enquadramento da contratação no art. 95 da Lei de Licitações, a entrega imediata e integral do objeto, a inexistência de obrigações futuras relevantes e a suficiência do instrumento substitutivo para disciplinar as condições essenciais da contratação.

Ainda, 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, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei de Licitações[13]. O contrato ou instrumento equivalente deve ser divulgado no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), o que constitui condição de eficácia, nos termos do art. 94 do mesmo diploma[14]. Ainda, deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, de acordo com o art. 91, *caput*, da legislação[15].

---

[12] Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
I - dispensa de licitação em razão de valor;
II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

[13] 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: [...] 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.

[14] 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:

[15] Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITOS ADLER.
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z

5. Gestor e fiscal do contrato

Por fim, quanto à fiscalização contratual, verifica-se que houve a designação formal do gestor e do fiscal do futuro contrato. Além disso, foram formalmente cientificados de sua indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de contratação.

Considerações Finais

Diante de todo o exposto, restrito aos aspectos jurídicos,sem adentrar no mérito administrativo, nem nos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários, esta Procuradoria manifesta-se pela **possibilidade jurídica, em tese, da contratação emergencial pretendida**, com fundamento no art. 75, inc. VIII, da Lei de Licitações, desde que o processo seja previamente saneado e complementado.

Em especial, recomenda-se que a instrução seja complementada para a) justificar o quantitativo pretendido, especialmente quanto à reserva técnica de 280 unidades e ao período projetado de 240 dias, demonstrando que a quantidade a ser adquirida corresponde apenas ao estritamente necessário para superar a situação emergencial até a solução definitiva; b) suprimir ou corrigir a cláusula que admite prorrogação contratual, pois a prorrogação é vedada nas contratações emergenciais; c) substituir integralmente o Anexo 1 do Termo de Referência, atualmente referente a fraldas geriátricas, por checklist compatível com o recebimento de esparadrapo, com critérios objetivos de conferência do produto; d) complementar a razão da escolha da contratada e da marca indicada, demonstrando tecnicamente por que o produto ofertado atende à necessidade administrativa e, se for o caso, por que outras marcas ou propostas não seriam adequadas; e) complementar a justificativa de preço, com análise do valor ofertado em comparação com parâmetros idôneos de mercado; f) atualizar a consulta da certidão estadual da empresa e, caso permaneça positiva simples, a autoridade competente deverá motivar expressamente eventual dispensa parcial da regularidade fiscal estadual.

Após as correções e complementações indicadas, poderá o processo seguir para deliberação da autoridade competente, a quem caberá reconhecer, de forma expressa e motivada, a presença dos pressupostos fáticos e jurídicos autorizadores da contratação direta emergencial.

Ressalta-se, ainda, que não se mostra necessária a devolução do processo a esta Procuradoria apenas para verificar o cumprimento das recomendações ora formuladas. Conforme orientação consolidada no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, o Enunciado nº 5[16] dispõe sobre a desnecessidade de fiscalização, por parte da unidade jurídica, quanto à implementação das orientações emitidas, enquanto o Enunciado nº 7[17] reafirma a discricionariedade e a responsabilidade do gestor público na condução do feito, em consonância com o art. 50, inc. VII, da Lei nº 9.784/1999. Assim, compete ao setor requisitante a adoção das providências cabíveis e, após as adequações, o encaminhamento do processo à autoridade competente para deliberação, salvo dúvida jurídica relevante posterior.

Por fim, os autos não contêm qualquer referência a providências para solução definitiva e permanente da necessidade de esparadrapo, como abertura de processo licitatório regular. O consumo do item é regular e previsível, como demonstra o histórico de consumo. A perpetuação de contratações emergenciais para o mesmo item, com o mesmo fundamento, é

[16] Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

[17] 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.

Passo Fundo/RS – Capital Nacional da Literatura
Hospital Beneficente Doutor César Santos - Rua Alcides Moura, nº 100, Centro, Passo Fundo/RS
Email: patricia@pmpf.rs.gov.br

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRICIA DEITOS AL... JK.HJ3Z
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.

Nº 45

vedada pelo ordenamento jurídico e contrária aos princípios da eficiência e do planejamento. Recomenda-se que a Administração formalize, nos autos ou em processo autônomo, as medidas para a solução definitiva da demanda.

É o parecer, salvo melhor juízo. Submeto aos setores responsáveis, para correção e, após, à consideração superior.

Passo Fundo, 29 de maio de 2026.

Patrícia Deitós Adler
Procuradora do Município
OAB/RS nº 131.206
Mat. 30.774
Assinado eletronicamente

De acordo. 02.06.26

Luís A. Schneiders
Diretor Geral - HBCS
Port. 96/2024

fls.011

Este documento foi assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITÓS ADLER.
Para verificar a validade das assinaturas utilize a chancela GX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: GX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z

Este documento foi assinado eletronicamente pelos seguintes signatários nas datas indicadas (horário de Brasília)

Assinado eletronicamente por PATRÍCIA DEITÓS ADLER, Procurador(a), em 29/05/2026 16:24:52

Verifique a autenticidade em https://www.pmpf.rs.gov.br/autentica/ informando a chancela GX5S.MMBJ.AECK.HJ3Z