



PARECER JURÍDICO

INTERESSADOS: SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA/CE.

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA EM CARÁTER EMERGENCIAL, COM FULCRO NO ART. 75, VIII, DA LEI 14.133/2021 PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA.

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA EM CARÁTER EMERGENCIAL, COM FULCRO NO ART. 75, VIII, DA LEI 14.133/2021. LIMPEZA PÚBLICA. DESCONTINUIDADE DE SERVIÇOS. ADMISSIBILIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

I. DA PRELIMINAR DE OPINIÃO

1. Deve ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo em questões de oportunidade e conveniência contratual, corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conformidade e finalidade. Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO QUE EMITE PARECER JURÍDICO EM MATÉRIA DE LICITAÇÃO – LEI 8.666/1993. **AUSÊNCIA DE CULPA OU DE ERRO GROSSEIRO.** IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser passível a responsabilização, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, apenas do advogado público que emita parecer jurídico em matéria de licitação, desde que demonstrada a existência de dolo, de omissão ou de culpa grave.** II – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - ARE: 1235427 SP, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 09/10/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-10-2023 PUBLIC 16-10-2023)

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES LEGAIS. ARTIGO 89 DA LEI Nº 8.666/93. PRETENDIDO TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. ATIPICIDADE DA CONDUTA IMPUTADA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO. Agravante que, na qualidade de chefe da Assessoria Técnica da Administração Regional, emitiu parecer favorável a contratação. **Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta**





no parecer. O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não é vinculante. (...). Abusividade da responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha supostamente resultado dano ao erário (v.g., MS nº 24.631/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 1º/2/08). (...) Agravo regimental ao qual se dá provimento para conceder a ordem de habeas corpus e trancar a ação penal em relação à agravante. (HC 155020 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Relator (a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 31-10-2018 PUBLIC 05-11-2018) (STF - AgR HC: 155020 DF - DISTRITO FEDERAL 0068381-44.2018.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/09/2018, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-233 05-11-2018)

2. O objeto do presente parecer, encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

3. Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II. RELATÓRIO

O(A) SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA/CE encaminhou a esta Coordenadoria de Licitação solicitação acerca da admissibilidade da contratação direta, em caráter emergencial, por dispensa de licitação, cujo o objeto é, necessidade de aquisição de materiais para cumprimento de sentenças judiciais referente aos processos: nº 3002204-72.2024.8.06.0101, 3001697-14.2024.8.06.0101, 3001942-53.2023.8.06.0101, 0016089-54.2017.8.06.0101, 3000592-65.2025.8.06.0101, 0201049-72.2022.8.06.0101, 0010415-08.2011.8.06.0101, 3002141-81.2023.8.06.0101, 3000703-49.2025.8.06.0101, 3000771-96.2025.8.06.0101, 3001505-47.2025.8.06.0101 e 3001561-80.2025.8.06.0101, em razão da necessidade de itens específicos, tais como alimentos especiais, sondas, fraldas, bolsas coletoras, dietas e fórmulas enterais, entre outros insumos essenciais, requer-se a devida atenção às diversas particularidades exigidas para o atendimento das distintas condições de saúde apresentadas.

Documentos acostados nos autos:

- DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD Nº: 202504230001
- ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR;
- MAPA DE RISCO;
- PESQUISA DE PREÇO e NOTA TÉCNICA;
- JUSTIFICATIVA DO PREÇO;
- TERMO DE REFERÊNCIA;
- DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA;
- AUTORIZAÇÃO;
- AUTUAÇÃO;





- SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS DA EMPRESA DE MENOR PREÇO;
- DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA - **SHOPPING MEDIC**

Diante dos fatos encaminhados a essa Assessoria, passamos a analisar os aspectos jurídico-formais acerca da presente solicitação.

É o breve relatório.

III. DO PARECER - ANÁLISE JURÍDICA DO OBJETO

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, preceitua que a celebração de contratos pela Administração Pública exige, em regra, abertura de prévio processo licitatório, com o objetivo de garantir a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público e assegurar a igualdade de condições a todos os interessados. Todavia, o próprio constituinte admite ressalva ao dever de licitar, prevendo a possibilidade de lei ordinária disciplinar as hipóteses excepcionais de celebração de contratos administrativos sem a realização de licitação, vejamos:

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.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 regulamentou o art. 37, Inciso XXI, da CF, instituindo normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública, prevendo, inclusive, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, nas quais a Administração poderá contratar independentemente de prévio processo licitatório.

Conforme já relatado, existem decisões judiciais determinando o cumprimento de obrigações referentes ao fornecimento de medicações especiais, equipos para dieta enteral, seringas, fraldas (infantis e geriátricas), sondas, bolsas coletoras, entre outros insumos essenciais à saúde. Tais itens apresentam custos elevados, os quais são, em sua maioria, inacessíveis às pessoas em situação de vulnerabilidade. Diante disso, e em conformidade com os entendimentos judiciais expostos nos documentos constantes dos autos, bem como nos documentos técnicos como o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), cabe à Administração Pública o devido cumprimento das determinações, quando presentes os requisitos legais e judiciais pertinentes.

Nesse contexto, a análise das dificuldades enfrentadas pelo gestor público deve ser conduzida com a devida cautela, de modo a permitir uma ponderação adequada do caso concreto. Tal avaliação exige uma abordagem integrada, que considere as circunstâncias fáticas, os riscos envolvidos e as limitações operacionais da Administração Pública, sobretudo em situações que envolvam tratamentos de saúde. Em casos nos quais há risco iminente à vida, revela-se imprescindível o fornecimento imediato dos insumos necessários, como a alimentação especial, por se tratar de condição essencial à preservação da saúde e da própria vida dos indivíduos afetados.

Nesse sentido, destaque-se ainda a concepção extraída pelo art. 22 LINDB que também é de tamanha relevância, posto que disciplina que **“Na interpretação de normas sobre gestão pública,**





serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

Diante desse cenário, deve a Administração valer-se das hipóteses legais previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente a possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação em caráter emergencial, conforme dispõe o art. 75, inciso VIII, da Nova Lei de Licitações e Contratos. Tal contratação poderá ser realizada pelo prazo necessário à conclusão do procedimento licitatório regular, limitado ao período máximo de 12 (doze) meses.

O inciso VIII do art. 75 da Lei 14.133/2021, prevê a possibilidade de a Administração Pública utilizar o processo de dispensa de licitação no seguinte caso:

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;

Assim, de acordo com o diploma legal, será dispensável a licitação quando houver a emergencialidade em virtude da urgência do atendimento de situação gravosa passível de prejuízo à administração e ou para a aquisição dos bens necessários a situação emergencial declarada, vide as características do caso tela.

Ressalte-se que a dispensa de licitação deve ser excepcional, pois a regra é que toda a contratação da Administração Pública deve ser precedida de licitação, para preservar o princípio da supremacia do interesse público. Contudo, no caso de emergência, o rito adotado deve ser mais célere, sob pena de inocuidade ao objeto pretendido. Sabendo deste contexto, o legislador foi preciso ao possibilitar em Lei, a realização deste tipo de procedimento. Obviamente, o feito administrativo precisa estar devidamente motivado, guardando conformidade e correlação para com os fatos apontados.

Frise-se, ademais, que ausência de licitação, não equivale à contratação informal, realizada com quem a administração bem entender, sem cautelas nem documentação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a administração pública, ou seja, não caracteriza poder discricionário puro ou livre atuação administrativa, pelo contrário, em uma situação emergencial sob risco de prejuízo e comprometimento da saúde e bem-estar dos cidadãos, além dos princípios, o interesse público precisa ser preponderado ante a quaisquer outras insurgências.

Acerca do tema, versa Marçal Justen Filho:

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 representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estadual.¹

Para dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos essenciais, que são a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitar evitá-lo.²

Nesse contexto, a contratação emergencial configura-se como medida necessária, proporcional e juridicamente adequada, visando evitar prejuízos irreparáveis decorrentes da ausência de fornecimento dos insumos indispensáveis. Trata-se de solução excepcional, porém legítima, destinada a atender, de forma imediata, às necessidades inadiáveis da população, especialmente quando envolvem situações de risco à saúde e à vida.

Ademais, mesmo que a causa da situação fosse eventual desídia administrativa, o risco do dano é o pressuposto principal para configurar a situação emergencial, de modo que não há distinção da fonte causadora, conforme ensina Marçal Justen Filho:

Observa-se que a Lei 14.133/2021 não distingue a fonte causadora da situação emergencial. Por exemplo, não condiciona a contratação à comprovação de que a emergência foi produzida por causas naturais. Basta o risco de dano para autorizar-se a contratação direta.³

Não é diferente o entendimento do Tribunal de Contas da União:

A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. (Acórdão 2240/2015, Primeira Câmara, rel. Min. Benjamim Zymler)

É possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório. (Acórdão 1312/2016, Primeira Câmara, rel. Weder de Oliveira)

5. Assim, de acordo com o novo entendimento desta Corte, **a contratação direta também seria possível quando a situação de emergência decorresse da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, "a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de**

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 1.040

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 1.041

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 1.050





interesse público maior a ser tutelado pela Administração" (Acórdão 46/2002-TCU-Plenário). (Acórdão 2369/2009, Plenário, rel. Min. Benjamim Zymler) (Grifo nosso)

Assim, atendidos os pressupostos acima identificados e apresentadas às justificativas da real necessidade, considera-se que há de fato possibilidade legal para tal procedimento, prevista no art. 75, inciso VIII da Lei nº. 14.133/2021. Como fundamento específico sobre o assunto, trazemos a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da **prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público**. A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão do TCU n. 727/2009 Plenário)

5. Início pela afirmativa de que a emergência não poderia ser alegada porque motivada por omissão da própria Chesf. Essa tese não pode prosperar. Na verdade, há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas.

6. A contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. **Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização**. A partir dessa verificação de efeitos, sopesa-se a imperatividade da contratação emergencial e avalia-se a pertinência da aplicação, pelo administrador, da excepcionalidade permitida pelo art. 24, IV, da Lei de Licitações.

7. **Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não.**

(...) Obviamente (...) **não pode o administrador incorrer em duplo erro: além de não planejar as suas atividades, permitir que a sua desídia cause maiores prejuízos à Administração e/ou a terceiros.**

(Acórdão 1138/2011, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar) (Grifo nosso)

Cumprе ressaltar que, nesse contexto, a contratação direta em caráter emergencial, por dispensa de licitação, não visa atender a interesses privados, mas sim resguardar o interesse público primário, consubstanciado no cumprimento de ordens judiciais e na garantia do fornecimento de insumos essenciais. Em situações dessa natureza, o interesse público deve prevalecer integralmente, ainda que isso implique a mitigação temporária da regra constitucional da licitação. Trata-se, portanto, de medida excepcional, devidamente fundamentada, que busca assegurar a proteção à saúde, à segurança e ao bem-





estar da população — valores consagrados pela Constituição Federal e que se sobrepõem a eventuais interesses contrapostos.

Por fim, conforme dispõe o inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a contratação emergencial deve se limitar estritamente ao prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência, sendo vedada a prorrogação contratual. Diante disso, a medida ora adotada é, portanto, transitória e funciona como verdadeiro remédio jurídico de contenção, aplicável até que o processo licitatório seja devidamente concluído.

tendo encontrado guarida no art. 75, inciso VIII da NLL, a qual disciplina que:

... 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;

Portanto, observado todo o exposto, é juridicamente admissível a presente contratação direta, em caráter emergencial, por meio de dispensa de licitação, nos termos do art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que os presentes autos atendem aos princípios e às normas que regem a Administração Pública, notadamente no que tange à legalidade e à eficiência, conforme disposto no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Resta, portanto, configurada a possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no caráter emergencial da demanda, pelo prazo estritamente necessário à finalização do procedimento licitatório regular e cabível.

Destaca-se que a empresa **SHOPPING MEDIC, CNPJ Nº 41.794.219/0001-97** apresentou a proposta de menor preço, conforme verificado na pesquisa de preços constante dos autos, sendo este o critério adotado para a solicitação da documentação de habilitação. Ressalte-se, ainda, que conforme os autos a referida empresa atendeu integralmente aos requisitos técnicos previstos no Termo de Referência, estando, portanto, devidamente habilitada para a execução do objeto demandado.

Por derradeiro, cumpre salientar que a assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, com fulcro nos termos do art. 53, §3º, da Lei Federal Nº. 14.133/21, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer. À consideração superior.

Itapipoca/CE, 13 de maio de 2025.

Joyce Alves Ferreira

Coordenadora Jurídica de Licitações e Contratos

OAB/CE 42.131

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CÂMARA PARA O QR CODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 577-162-285
PÁGINA: 7 DE 7 - PREFEITURA DE ITAPIPOCA - CNPJ: 07.623.077/0001-67

