

**PARECER JURÍDICO Nº 714/2025**

**PROCURADORIA MUNICIPAL**

**Interessado(a):** Secretaria de Saúde de Gravata-PE

**Assunto:** Análise sobre a possibilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, para fornecimento e instalação de sistemas de hidrantes, SPDA e detecção de incêndio no Hospital Doutor Paulo da Veiga Pessoa.

**Natureza:** Consultiva

**EMENTA:** DISPENSA DE LICITAÇÃO. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE SISTEMAS DE HIDRANTES, SPDA E DETECÇÃO DE INCÊNDIO. ART. 75, INCISO III, “A”, DA LEI Nº 14.133/2021. CONDICIONANTES. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

**1. RELATÓRIO**

A Secretaria Municipal de Saúde de Gravata submeteu, por meio do Ofício nº 601/2025/SMS, à Procuradoria-Geral do Município solicitação de análise e parecer jurídico acerca da viabilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 75, inciso III, “a” da Lei nº 14.133/2021-NLLC (Nova Lei de Licitações e Contratos), pelo prazo de 6 (seis) meses e valor global de R\$ 543.443,85 (quinhentos e quarenta e três mil quatrocentos e quarenta e três reais e oitenta e cinco centavos), com o objetivo de viabilizar o fornecimento e a instalação de sistemas de hidrantes, SPDA e detecção de incêndio no Hospital Doutor Paulo da Veiga Pessoa, conforme as condições, especificações e exigências previstas no Termo de Referência.

Conforme aduz a demandante, os sistemas são exigências técnicas e normativas, necessárias para prevenir e combater princípios de incêndio, reduzir riscos decorrentes de descargas atmosféricas e assegurar resposta rápida em situações de emergência. Sua ausência expõe pacientes, profissionais e visitantes a riscos elevados, comprometendo a integridade física das pessoas e do patrimônio público.

A hipótese de dispensa de licitação, conforme argumentado, encontra respaldo no fato de que já foram realizados procedimentos licitatórios visando à contratação do objeto em questão, os quais restaram fracassados pela inexistência de licitantes interessados: o Processo nº 037/2024

– CPL, Pregão Eletrônico nº 014/2024, e o Processo nº 016/2025 – CPL, Pregão Eletrônico nº 009/2025.

Consta nos autos que a necessidade da referida aquisição foi justificada no documento de formalização da demanda e no termo de referência da contratação, ambos acostados aos autos pela Secretaria Municipal de Saúde.

A ordenadora de despesas da Secretaria demandante expediu a referida comunicação oficial, enviando os presentes autos para esta Assessoria Jurídica, a fim de se lavrar parecer jurídico opinativo, na forma do art. 53, §4º da NLLC.

A esta assessoria foram remetidos os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Termo de Referência;
- c) Declaração de Disponibilidade Orçamentária;
- d) Ofício nº 601/2025/SMS;
- e) Razão da escolha do contratado;
- f) Justificativa de preços.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Da Competência para a Elaboração de Parecer Jurídico**

Nos termos do art. 19, inciso VIII, da Lei Municipal nº 3.894/2022, compete à Procuradoria-Geral do Município a emissão de pareceres técnico-jurídicos opinativos, cabendo especificamente aos assessores jurídicos sua elaboração, conforme se depreende do art. 3º, inciso V, da referida lei.

Cumprir registrar que este parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da demanda, excluindo-se quaisquer aspectos técnicos, econômicos ou discricionários, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria.

Compete à autoridade administrativa, no exercício de sua competência discricionária, decidir sobre o acatamento das recomendações.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção das questões de legalidade, cuja observância é obrigatória pela Administração e que forem apontadas como óbices a serem sanados, será de responsabilidade exclusiva do órgão demandante.

### **2.2. Da Dispensa de Licitação**

Preliminarmente, convém observar que a NLLC, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da NLLC. Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou-as como hipóteses em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Na opinião de Sidney Bittencourt<sup>1</sup>, a razão da previsão é de que nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, razão pela qual entende-se que a sujeição do negócio à burocracia inerente ao certame licitatório não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

O caso concreto em análise refere-se à hipótese prevista no artigo 75, inciso III, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

III – para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;  
(..)

O dispositivo legal citado impõe requisitos específicos para que a Administração Pública possa realizar a contratação direta após um processo licitatório deserto ou fracassado.

Destaca-se que a obrigação de licitar, como condição prévia à contratação, exaure-se com a própria realização da licitação. Caso não haja propostas válidas ou ausência de interessados, resta demonstrado que a Administração Pública cumpriu seu dever constitucional de ofertar, em igualdade de condições, a oportunidade de contratação ao mercado.

Em consonância com o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> sobre as hipóteses de licitação deserta ou fracassada — conforme previsto no art. 75, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 —, destaca-se que:

“A contratação direta somente será admitida se a licitação anterior tiver sido válida e quando puderem ser mantidas todas as condições definidas no edital. Ademais, deverá ser realizada em menos de um ano após o certame frustrado. Tais cautelas incentivam o gestor a avaliar o potencial de sucesso de uma nova licitação, antes de optar pela dispensa.”

Dessa forma, embora seja legítima a dispensa de licitação nas hipóteses de ausência de propostas válidas ou ausência de concorrentes, o TCU ressalta a imprescindibilidade de que:

<sup>1</sup> Artigo 74 - Licitação inexigível. In: Nova Lei De Licitações Passo A Passo – (comentando Artigo Por Artigo A Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos, Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021). Belo Horizonte: Fórum, 2023. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246/E4713/37103>. Acesso em: 6 jan. 2024.. p. 547.

<sup>2</sup> Orientação-TCU: 5.10.2.2. Licitação deserta ou fracassada (inciso III)[https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-2-2-licitacao-deserta-ou-fracassada-inciso-iii/?utm\\_source=chatgpt.com](https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-2-2-licitacao-deserta-ou-fracassada-inciso-iii/?utm_source=chatgpt.com)

- O certame anterior tenha sido realizado de forma regular e válida;
- As condições do edital original sejam rigorosamente observadas e
- A nova contratação ocorra em até 1 (um) ano após a licitação frustrada.

Essas exigências reforçam o compromisso da Administração Pública com a legalidade, a eficiência e a razoabilidade, evitando a repetição desnecessária do processo licitatório e garantindo segurança jurídica à contratação direta.

Não obstante a previsão de tais exceções, as contratações diretas continuam sendo tratadas como exceções à regra geral de licitação, conforme previsto no art. 73 da Lei nº 14.133/2021 e nas alterações promovidas no Código Penal pela referida norma:

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

## **2.3. Dos Requisitos e da Instrução Processual**

### **2.3.1. Dos Requisitos**

Uma vez que a contratação almejada é espécie do gênero contratação direta, se faz necessária a apresentação dos requisitos constantes do rol do art. 72 da referida lei, destacamos:

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.

Com o intuito de regulamentar a lei de licitações e contratos quanto à fase preparatória das licitações e contratações processadas no âmbito do Município de Gravata-PE, foi publicado o Decreto Municipal nº 14/2024, com relação ao qual destacamos a definição das etapas que compõem este processo:

Art. 7º A fase preparatória dos processos licitatórios e das contratações caracteriza-se pelo planejamento e consiste nas seguintes etapas:

I - formalização da demanda pelo setor requisitante e comprovação de sua previsão no Plano de Contratação Anual- PCA (DFD);

II - elaboração do estudo técnico preliminar – ETP, conforme o caso;

III - elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;

IV - elaboração do termo de referência – TR;

V - confecção do orçamento estimado baseado em pesquisa de preço;

VI - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de licitação para registro de preços, em que será suficiente a indicação do código do elemento de despesa correspondente;

VII - autorização de abertura da licitação ou da contratação direta;

VIII - designação do agente de contratação, da equipe de apoio ou, se for o caso, da comissão de contratação;

IX - confecção do instrumento convocatório e respectivos anexos, se for o caso;

X - confecção da minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente e minuta da ata de registro de preços, quando for o caso.

A demanda apresentada enquadra-se na hipótese prevista no art. 75, inciso III, alínea “a” do normativo, qual seja:

Art. 75. É dispensável a licitação: (...)

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

A doutrina de Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, especifica os seguintes requisitos para dispensa de licitação lastreada no art. 75, III, “a” da NLLC:

10) Licitações desertas e licitações frustradas (inc. III)

O inc.III tratou de modo englobado da dispensa de licitação nas hipóteses conhecidas como licitações desertas (ausência de interessados) e de licitações frustradas (desclassificação de todas as propostas ou inabilitação de todos os licitantes).

#### **10.1) A realização de licitação regular anterior**

---

<sup>3</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página1.013/1.014

O primeiro requisito é a realização de licitação no período anterior de um ano, concluída infrutiferamente. Pressupõe-se, portanto, uma situação que originariamente comportava licitação, a qual foi regularmente processada.

#### **10.2) A validade do certame anterior:**

não configuração de anulação Não se aplica o dispositivo quando a licitação anterior foi eivada de vício e daí derivou sua anulação. As previsões do inc. III retratam, em grande medida, imposição decorrente do princípio da eficiência. O problema não é realizar uma nova licitação, mas repetir uma licitação que já foi processada regularmente. **Há uma presunção de inutilidade de repetir licitação.** Haveria desperdício não apenas de tempo, mas também de recursos públicos, Mas, se a licitação anterior era viciada, não é possível extrair tal presunção. Assim, suponha-se que os prazos mínimos de publicidade não tenham sido cumpridos e ninguém tenha comparecido para formular proposta. Anulada a licitação não é admissível a contratação direta com base no inc. III. Em suma, a aplicação desse inc. III pressupõe a validade e regularidade da licitação anterior. (grifo nosso)

#### **10.3) A manutenção das condições originais**

Somente se admite a contratação direta fundada no inc. III quando houver a preservação das condições originais contempladas no certame anterior. A alteração das regras da disputa ou a modificação das regras quanto à execução das propostas afasta os requisitos para a contratação direta e impõem a observância de um novo procedimento licitatório.

#### **10.4) O prazo de um ano**

A Lei limita ao prazo de um ano, computado a partir da licitação anterior, a contratação direta ora examinada. A regra se designa a evitar que a evolução da dinâmica dos negócios crie o interesse de uma pluralidade de sujeitos para disputar o objeto.

#### **10.5) O terceiro disposto a contratar**

A contratação direta pressupõe, como é evidente, a existência de um interessado em pactuar a contratação, nas exatas condições previstas originalmente. Mas é requisito inafastável a existência de um único interessado. Se houver uma pluralidade de sujeitos disputando o contrato, é incabível a dispensa de licitação. Caberá realizar uma nova licitação.

#### **11) A hipótese de ausência de interessados (inc. III, al. "a")**

A hipótese do inc. III se aperfeiçoa pela presença de alguns requisitos.

11.1) Os requisitos exigidos para contratação fundada na al. "a" A alínea "a" autoriza a contratação direta na hipótese ausência de interessados ou de propostas válidas em licitação anterior. (...)

#### **12.2) A desclassificação da totalidade das propostas**

Ocorre que nenhuma das propostas preencheu os requisitos legais e editalícios de validade. Todas elas foram desclassificadas, o que impossibilitou a contratação.

#### **12.3) A pluralidade de causas de invalidade**

O dispositivo não contempla previsão quanto à causa de desclassificação. É irrelevante a desclassificação por razões diversas. Aplica-se a disposição quer o vício tenha sido material, quer tenha ocorrido falha formal. (...)

Quanto ao enquadramento da dispensa de licitação para o caso de inabilitação de interessados em certame anterior, o Tribunal de Contas da União adota a tese de que a ausência de interessados, para fins de contratação direta, também ocorre quando os licitantes são todos inabilitados ou as propostas são todas desclassificadas<sup>4</sup>.

### **2.3.2. Da Análise dos Requisitos Para a Regular Tramitação**

Conforme estabelece o art. 75, III, alínea “a” da NLLC, um dos requisitos é que a Administração tenha realizado licitação no período anterior de um ano, concluída infrutiferamente.

Nos autos, foi informado que dois certames restaram fracassados em virtude da ausência de licitantes classificados ou habilitados, a saber: o Processo nº 037/2024-CPL, Pregão Eletrônico nº 014/2024, e o Processo nº 016/2025-CPL, Pregão Eletrônico nº 009/2025. Nessa toada, considerando a regra temporal estabelecida no art. 75, inciso III, alínea “a”, da NLLC, e a data da publicação do certame fracassado — a qual deve ter ocorrido até 1 (um) ano contado de seu efetivo fracasso —, estará atendida a condicionante legal, uma vez comprovada a higidez de tal requisito.

Além disso, outro requisito necessário à viabilização da presente contratação é a preservação das condições originais previstas no certame anterior, nos termos do art. 75, inciso III, alínea “a”, da NLLC, razão pela qual a contratante deve certificar-se do atendimento formal de tal requisito. Estando comprovada a manutenção das mesmas condições originais, considerar-se-á atendida a exigência legal.

No caso em comento, busca-se a aquisição de bens e prestação de serviços, cuja justificativa da necessidade encontra-se inicialmente no documento de formalização da demanda (doc. A) — o qual deve ser elaborado em conformidade com o art. 10 do Decreto Municipal nº 14/2024.

O preço estimado para a aquisição, conforme se extrai do Termo de Referência (doc. B) elaborado pelo setor demandante e, no caso em tela, o preço máximo admitido para a presente aquisição tomou por base o menor preço apresentado por empresa proponente e consta da justificativa de preços e da razão da escolha do contratado, bem como das composições dos preços utilizadas para sua formação e dos documentos que lhe dão suporte. Assim, caso o objeto da contratação seja caracterizado tecnicamente pela contratante como aquisição de bens e contratação de serviços em geral, é possível reconhecer que a pesquisa de preços foi realizada na forma do art. 23, §1º, IV da NLLC.

E quanto à escolha da contratada, a demandante justifica (doc. E) que:

" Em face do exposto, a escolha da empresa se justifica pela compatibilidade dos preços, qualidade dos serviços e atendimento aos requisitos estabelecidos no termo de

---

<sup>4</sup> Acórdão 6786/2012-TCU-Primeira Câmara. (Este entendimento é mencionado na 5ª edição do Manual de Licitações e Contratos do TCU, atualizado em 29/08/2024.

referência. A decisão está em linha com os princípios da Administração Pública e visa assegurar a melhor relação custo-benefício para a execução do objeto contratual."

Inclusive, no DFD, o setor demandante informa que o critério de referência foi o menor valor global, dentre as propostas coletadas.

Assim sendo, considerando a expertise técnica da contratante na aferição dos preços e na identificação técnica do objeto como sendo fornecimento de material permanente (bens em geral), o valor apresentado é por ela julgado como compatível com o praticado no mercado e, por isso entende-se atendida a exigência legal.

Em se tratando de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato, cumprindo os requisitos documentais do art. 72 da NLLC, os quais já destacamos.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece um procedimento especial e simplificado para a formação do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

Em anexo ao termo de referência consta também a Justificativa de Preços (doc. F) e a Razão de Escolha do Contratado (doc. E), nas quais são feitas as referências aos requisitos observados quanto à formação de preços e aos requisitos de escolha do contratado. Conforme verifica-se nos autos (docs. A, B, E e F), foi elaborada também a estimativa da despesa da contratação.

Conforme se depreende dos autos, especialmente do Documento de Formalização da Demanda (doc. A) Justificativa de Preços (doc. F) e da Razão de Escolha do Contratado (doc. E), a Administração Pública realizou pesquisa junto a empresas do ramo, cuja proposta vencedora foi apresentada pela empresa JAIRO FERREIRA DO NASCIMENTO FILHO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 19.802.583/0001-00 e cujo valor global da contratação totaliza R\$ 543.443,85.

Quanto à estrutura do Termo de Referência, recomenda-se que o órgão demandante certifique-se de que o documento atende, de fato, a todos os requisitos e parâmetros previstos nos arts. 22 e 24 do Decreto Municipal nº 14/2024, bem como no art. 6º, inciso XXIII, da NLLC. No mais, resta identificado o atendimento dos seguintes requisitos previstos no art. 23 do referido decreto, quais sejam:

- A justificativa fundamentada para a contratação por dispensa de licitação (tópico 2 do termo de referência);
- Razão de Escolha do Contratado ou prestador dos serviços (anexo I do termo de referência);
- Justificativa do preço a ser contratado (anexo II do termo de referência);
- Requisitos de habilitação necessários.

Ademais, há que se observar a necessidade de previsão, no instrumento convocatório, dos requisitos pertinentes à qualificação mínima necessária, em conformidade com o art. 23, inciso V, do Decreto Municipal nº 14/2024, observando-se, para tanto, os limites estabelecidos nos

arts. 66 a 69 da NLLC, que tratam dos critérios admitidos para a habilitação da contratada. Nessa toada, a contratação deve observar também a previsão de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos do art. 25, §7º da NLLC.

Em atenção ao comando legal que impõe a verificação da existência de recursos financeiros previamente à celebração da contratação (art. 72, IV), verifica-se nos autos a existência de previsão parcial de crédito orçamentário para suportar a despesa no presente exercício (doc. C). Dada a expectativa de término da execução contratual no próximo exercício financeiro, recomenda-se que nele seja estabelecida a complementação do valor a ser contratado e executado. Ademais, caso a contratação se concretize ainda neste exercício e não haja previsão de continuidade no exercício seguinte, recomenda-se a complementação orçamentária necessária para atingir a integralidade do valor global do ajuste, em conformidade com o disposto no art. 150 da NLLC:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Quanto à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários, recomendamos que a demandante verifique se foram cumpridos os requisitos estabelecidos, a fim de guardar conformidade com a NLLC e com o Decreto Municipal nº 14/2024.

Quanto à autorização da autoridade competente, faz-se necessária a sua manifestação, nos termos do inciso VIII, do art. 72 da NLLC e do inciso VII, do art. 7º e art. 31 do Decreto Municipal nº 14/2024.

Em suma, o processo atende aos requisitos materiais previstos no art. 75, inciso III, “a” da NLLC, bem como contempla os documentos exigidos nos incisos I, II, III, IV, VI e VII do art. 72 da referida norma. Ressalva-se, contudo, que sua conformidade legal está condicionada à observância das recomendações apontadas neste tópico, bem como à devida autuação dos documentos previstos nos incisos V e VIII do referido artigo da NLLC.

#### **2.4. Da Formalização Contratual e de Sua Publicação em Meio Oficial**

Uma vez que o objeto a ser contratado não se enquadra nas situações de facultatividade previstas nos incisos I e II do art. 95 da NLLC, o instrumento contratual tem caráter obrigatório para a contratação em questão.

Quanto à minuta contratual, recomenda-se que esta contenha todas as cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, devidamente compatíveis com as condições estabelecidas no edital do certame anterior, bem como que seja apresentada, de forma prévia e tempestiva, ao órgão de assessoramento jurídico, conforme dispõe o art. 53, caput e §4º, da referida norma.

Cumpre salientar, ademais, que, nos termos do art. 94 da legislação vigente, a publicação do instrumento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui requisito indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. Conforme o inciso II do referido artigo, essa divulgação deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de assinatura do instrumento.

### **3. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, e observadas as condicionantes expostas neste parecer, esta Assessoria Jurídica manifesta-se favoravelmente à contratação direta da empresa JAIRO FERREIRA DO NASCIMENTO FILHO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 19.802.583/0001-00, cujo valor global da contratação totaliza R\$ 543.443,85, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso III, alínea "a", da referida norma, visando ao fornecimento e à instalação de sistemas de hidrantes, SPDA e detecção de incêndio no Hospital Doutor Paulo da Veiga Pessoa, nas mesmas condições estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2025 (Processo Administrativo nº 016/2025).

É o parecer, à consideração superior.

Gravatá (PE), 25 de novembro de 2025.

**Paulo Costa**  
Assessor Jurídico de Gravatá-PE

**Jacyara Medeiros de Souza Coelho**  
Procuradora-Geral do Município