

Parecer Parecer Jurídico IMPAR - 032/2026

De: Lucas A. - IMPAR-PROJU

Para: IMPAR-PROJU - PROCURADORIA JURÍDICA

Data: 26/03/2026 às 05:36:52

Setores envolvidos:

IMPAR-PROJU

Dispensa. Contratação emergencial de empresa especializada

Identificação do Processo Físico:

Processo Administrativo 1 Doc nº2.135/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA (ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/2021). CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA (RPPS). CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. FALHA DE PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E PLANEJAMENTO (ART. 5º E ART. 11 DA LEI Nº 14.133/2021). SITUAÇÃO EMERGENCIAL DECORRENTE DE INÉRCIA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL PARA EVITAR DESCONTINUIDADE DO SERVIÇO. ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS. PARECER PELA VIABILIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

Lucas Rodrigues Carvalho Araujo
Procurador do Município

Anexos:

Parecer_juridico_impar_032_2026_Dispenza_Emergencial_Locacao_de_Software.pdf

Processo Administrativo 1 Doc nº 2.135/2026

Interessado: Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Araguaína – IMPAR.

Empresa Indicada: SELF Assessoria e Consultoria CNPJ Nº 15.450.122/0001-33

Fundamento Apontado: Art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 (dispensa de licitação por situação emergencial), em razão do risco de descontinuidade de serviço público essencial e necessidade de manutenção da operacionalização do RPPS.

Assunto: Contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de locação (licença de uso), manutenção e suporte técnico de software de gestão previdenciária, visando a continuidade operacional do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, em razão do encerramento do Contrato nº 011/2021 e da impossibilidade de conclusão tempestiva do processo licitatório nº 1Doc 1.735/2026.

PARECER JURÍDICO Nº 032/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA (ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/2021). CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA (RPPS). CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. FALHA DE PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E PLANEJAMENTO (ART. 5º E ART. 11 DA LEI Nº 14.133/2021). SITUAÇÃO EMERGENCIAL DECORRENTE DE INÉRCIA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL PARA EVITAR DESCONTINUIDADE DO SERVIÇO. ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS. PARECER PELA VIABILIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer acerca da viabilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação em caráter emergencial, de empresa especializada na prestação de serviços de locação (licença de uso), manutenção, suporte técnico e atualização de software de gestão previdenciária, destinado à operacionalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de Araguaína/TO, diante do iminente encerramento da vigência do Contrato nº 011/2021.

Conforme se extrai dos autos, a demanda foi formalizada por meio do Ofício Intersetorial nº 10.940/2026, acompanhado do Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 007/2026, no qual a unidade requisitante consignou que a contratação

se faz necessária em razão da impossibilidade de prorrogação contratual, bem como da não conclusão, em tempo hábil, do processo licitatório regular nº 1Doc 1.735/2026, atualmente em trâmite, o que inviabiliza a celebração de novo contrato antes do término da avença vigente.

A unidade requisitante destacou, ainda, que o objeto pretendido possui natureza essencial e contínua, sendo indispensável à manutenção das atividades do RPPS, notadamente no que se refere à gestão de benefícios previdenciários, elaboração da folha de pagamento de aposentados e pensionistas, processamento de compensação previdenciária (COMPREV), envio de informações obrigatórias aos sistemas federais (CADPREV, e-Social, SICONFI), bem como à manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, cuja ausência acarreta severas restrições ao ente público.

Também consta dos autos a informação de que a eventual substituição do sistema exige processo técnico complexo de migração de dados, estimado em prazo mínimo de 90 (noventa) dias, o que inviabiliza a transição imediata sem risco de perda de dados e descontinuidade operacional, conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar.

Instrui o feito, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) Ofício Intersetorial nº 10.940/2026 e Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 007/2026
- b) Plano de Contratações Anual – PCA 2026
- c) Termo de Referência
- d) Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 002/2026
- e) Mapa de Preços
- f) Pesquisas de preços e propostas comerciais encaminhadas por fornecedores do mercado
- g) E-mails de solicitação e recebimento de orçamentos
- h) Solicitação de carta de interesse e resposta da empresa SELF Assessoria e Consultoria Ltda
- i) Carta de interesse/proposta da empresa SELF Assessoria e Consultoria Ltda
- j) Mapa de Riscos da contratação
- k) Minuta de Contrato
- l) Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD
- m) Publicações administrativas e atos correlatos
- n) Despachos quanto à existência de crédito orçamentário e disponibilidade financeira, indicando a viabilidade da despesa no montante de R\$ 177.172,44 (cento e setenta e sete mil, cento e setenta e dois reais e quarenta e quatro centavos).

Pelos documentos juntados, verifica-se que a demanda administrativa foi regularmente formalizada pela unidade competente, que evidenciou a necessidade premente da contratação, diante do risco concreto de descontinuidade de serviço público essencial, caso não haja solução imediata para a substituição do contrato vigente.

O Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 002/2026 consignou que a contratação emergencial se apresenta como a única alternativa viável para evitar o chamado “apagão de dados” do sistema previdenciário, destacando que o software atualmente utilizado constitui o repositório central de dados funcionais e financeiros dos segurados, sendo indispensável à execução das atividades finalísticas do Instituto, além de ressaltar a inviabilidade técnica de transição imediata entre sistemas distintos.

O Termo de Referência, por sua vez, descreve detalhadamente o objeto da contratação, contemplando os serviços de licenciamento de uso de software em ambiente web, manutenção, atualização, suporte técnico e consultoria previdenciária, estabelecendo prazo de vigência de até 12 (doze) meses, ou até a conclusão do processo licitatório definitivo, o que ocorrer primeiro.

O Mapa de Preços demonstra que o valor apresentado pela empresa SELF Assessoria e Consultoria Ltda, no importe mensal de R\$ 14.764,37, perfazendo o total anual de R\$ 177.172,44, expõe a compatibilidade em relação às demais propostas obtidas junto ao mercado.

É o relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Sobre a finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

O presente parecer jurídico tem por finalidade examinar a regularidade jurídico-formal da contratação direta pretendida, por dispensa de licitação em caráter emergencial, à luz da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à presença dos pressupostos autorizadores previstos no art. 75, inciso VIII.

A manifestação jurídica, nesse contexto, possui natureza opinativa quanto aos requisitos de legalidade, incidindo sobre a adequação do enquadramento legal da hipótese de contratação direta; a compatibilidade entre o objeto pretendido e a hipótese normativa invocada; se estão presentes requisitos legais mínimos como presença de justificativa da necessidade administrativa, da demonstração da inviabilidade de competição, motivação da escolha do fornecedor, justificativa do preço e a compatibilidade da contratação com os princípios da Administração Pública e com o regime jurídico das contratações públicas.

Abrange, ainda, a análise da caracterização da situação emergencial, inclusive sob o aspecto de eventual falha de planejamento administrativo, à luz dos princípios da eficiência, do planejamento e da boa governança, previstos na Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da avaliação quanto à necessidade de adoção de medidas corretivas.

Cumpra registrar, todavia, que este parecer não substitui a análise técnica da área demandante, da equipe de planejamento, da autoridade competente, do gestor e fiscal do contrato ou dos órgãos de controle interno, nem adentra na valoração estritamente técnica relacionada à solução tecnológica adotada, à arquitetura do sistema, à migração de dados, à adequação operacional do software ou à suficiência técnica das especificações constantes dos documentos que instruem o processo.

A apreciação jurídica ora empreendida recai, assim, sobre a legalidade do procedimento, a congruência da motivação administrativa, a adequação do enquadramento da dispensa emergencial e a aderência dos documentos produzidos às exigências da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da responsabilidade dos setores técnicos quanto à veracidade das informações prestadas e aos aspectos especializados que fundamentaram a decisão administrativa.

Do dever de planejamento e da falha administrativa

A Lei nº 14.133/2021 promoveu uma mudança paradigmática no regime das contratações públicas ao elevar o planejamento à condição de eixo estruturante de toda

a atuação administrativa, não se tratando mais de etapa meramente formal, mas de verdadeiro dever jurídico imposto à Administração Pública.

Nesse sentido, dispõe o art. 5º da referida lei que, na sua aplicação, deverão ser observados, dentre outros, os princípios do planejamento e da eficiência, estabelecendo diretriz normativa que vincula a atuação administrativa à adoção de medidas prévias, organizadas e racionalmente estruturadas, aptas a assegurar a adequada satisfação do interesse público.

De igual modo, o art. 11 da Lei nº 14.133/2021 reforça que o processo licitatório deve ser conduzido em estrita conformidade com o princípio do planejamento, evidenciando que a atuação administrativa não pode ser improvisada, reativa ou desprovida de previsibilidade, sobretudo em se tratando de contratações de natureza contínua e essencial.

No caso em análise, observa-se que o contrato vigente, firmado sob o nº 011/2021, possuía prazo determinado e plenamente conhecido pela Administração, com termo final estabelecido para o dia 31/03/2026, não havendo qualquer elemento de imprevisibilidade quanto ao seu encerramento. Trata-se, conforme narrado na motivação para a presente contratação de serviço essencial, contínuo e absolutamente indispensável à operacionalização do Regime Próprio de Previdência Social, envolvendo atividades críticas como processamento da folha de pagamento de aposentados e pensionistas, gestão de benefícios, compensação previdenciária e cumprimento de obrigações legais perante órgãos federais.

Não obstante a previsibilidade do término contratual e a relevância do serviço prestado, verifica-se que não foram adotadas, em tempo oportuno, as providências administrativas necessárias para assegurar a continuidade da prestação, de modo que o processo licitatório destinado à nova contratação não foi concluído antes do esgotamento da vigência contratual.

O próprio Estudo Técnico Preliminar registra que houve “detecção técnica tardia” quanto à necessidade de tempo mínimo para migração de dados entre sistemas,

estimado em aproximadamente 90 dias, circunstância que evidencia a ausência de planejamento adequado e integrado entre as áreas técnicas e administrativas.

Tal contexto poderia ensejar em falha administrativa, caracterizada pela insuficiência de planejamento e pela condução tardia das providências necessárias à substituição contratual, em desacordo com os princípios que regem a Administração Pública.

O art. 174 da Constituição Federal traz que o planejamento é determinante ao setor público:

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

A Lei nº 14.133/2021 promoveu significativa evolução no regime jurídico das contratações públicas ao estabelecer o planejamento como elemento estruturante e indispensável da atuação administrativa, deixando de tratá-lo como etapa meramente formal para elevá-lo à condição de verdadeiro dever jurídico. Nesse sentido, dispõe o art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.*

Por sua vez, o art. 11 do mesmo diploma legal reforça a centralidade do planejamento ao dispor:

*Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;*

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

*IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.
Parágrafo único. O processo licitatório será processado e julgado em estrita conformidade com os princípios previstos no art. 5º desta Lei.*

A leitura conjugada dos dispositivos acima evidencia que o planejamento não constitui faculdade da Administração, mas obrigação legal, cuja inobservância compromete a legalidade, a eficiência e a própria legitimidade da contratação pública.

No caso concreto, verifica-se que o Contrato nº 011/2021 possuía prazo de vigência plenamente conhecido pela Administração, com termo final fixado em 31/03/2026. Ademais, trata-se de serviço de natureza contínua e essencial, indispensável à operacionalização do Regime Próprio de Previdência Social, envolvendo atividades sensíveis como gestão de benefícios, processamento da folha de pagamento, compensação previdenciária e cumprimento de obrigações legais perante órgãos federais.

Apesar disso, não foram adotadas, em tempo oportuno, as medidas administrativas necessárias à adequada substituição contratual, uma vez que o procedimento licitatório instaurado não logrou ser concluído antes do término da vigência do ajuste vigente.

Na justificativa para contratação não ficou evidenciado qualquer fato superveniente ou imprevisível que causasse a necessidade de realizar contratação direta através de dispensa de licitação, o que poderia ser interpretado como falha administrativa no planejamento das futuras contratações.

A ineficiência administrativa pode se revelar pela incapacidade de antecipar situação absolutamente previsível, bem como adotar providências tempestivas para evitar a descontinuidade de serviço público essencial, o que contraria o dever de atuação diligente e proativa imposto ao gestor público.

Além disso, caso reste demonstrado que a emergência decorreu da falha na organização do serviço, poderia ensejar na responsabilização dos agentes envolvidos, uma vez que a deficiência de planejamento, quando resulta na dispensa de licitação diante de uma

emergência fabricada por desídia, poderia configurar hipótese de irregularidade administrativa passível de apuração pelos órgãos de controle.

A decisões dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça que confirmam que a contratação emergencial não pode decorrer de conduta omissiva ou de falta de planejamento da Administração, não sendo admissível a utilização da dispensa de licitação como mecanismo para suprir falhas administrativas previsíveis e evitáveis.

Desse modo, ainda que se reconheça a necessidade de adoção de medida excepcional para resguardar a continuidade do serviço público, impõe-se consignar, de forma expressa, que caso a situação emergencial seja dada como previsível, decorrendo, na verdade, de deficiência no planejamento administrativo, deverão ser adotadas providências corretivas e preventivas, a fim de evitar a repetição de situações semelhantes.

Da dispensa de licitação por emergência, da configuração do caso concreto e da emergência decorrente da falha administrativa

A Lei nº 14.133/2021 admite, em caráter excepcional, a contratação direta por dispensa de licitação nas hipóteses de emergência, desde que presentes os requisitos legais e devidamente caracterizada a urgência na adoção de medidas destinadas a evitar prejuízo ao interesse público ou a descontinuidade de serviço essencial.

Nesse sentido, dispõe o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021:

*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, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.

Da leitura do dispositivo legal, extrai-se que a dispensa por emergência exige a presença concomitante de pressupostos específicos, quais sejam: a ocorrência de situação urgente, a existência de risco concreto de prejuízo ou comprometimento da continuidade do serviço público e a limitação da contratação ao estritamente necessário ao enfrentamento da situação emergencial, além da vedação de prorrogação contratual.

No caso em análise, embora se tenha identificado, em tópico anterior, possível ocorrência de falha administrativa decorrente da insuficiência de planejamento, verifica-se, à luz dos elementos constantes dos autos, que a situação fática atualmente posta revela risco concreto, atual e iminente de descontinuidade de serviço público essencial.

Com efeito, os documentos que instruem o processo evidenciam que a interrupção da prestação do serviço de gestão previdenciária acarretará consequências graves e imediatas, tais como a impossibilidade de processamento da folha de pagamento de aposentados e pensionistas, o comprometimento da integridade e disponibilidade dos dados previdenciários, a paralisação das rotinas de compensação previdenciária (COMPREV), bem como o descumprimento de obrigações legais perante sistemas federais, a exemplo do CADPREV, e-Social e SICONFI.

Ademais, a descontinuidade do sistema poderá ensejar a suspensão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instrumento indispensável à regularidade do ente perante a União, cuja ausência implica restrições relevantes, inclusive quanto ao recebimento de transferências voluntárias e celebração de convênios.

O Termo de Referência é expresso ao consignar que a interrupção do sistema inviabilizaria a execução da folha de pagamento e o envio de dados obrigatórios, evidenciando que se trata de serviço público de natureza contínua, essencial e estruturante para o funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social.

Diante desse cenário, resta caracterizada, sob o prisma material, a situação emergencial descrita no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, na medida em que há risco concreto de prejuízo relevante ao interesse público e de comprometimento da continuidade de serviço essencial.

Não obstante, cumpre reconhecer a existência de uma tensão jurídica relevante no caso concreto, consistente no fato de que a situação emergencial, embora real e atual, decorre, em grande medida, de falha administrativa previamente identificada, notadamente no que se refere à ausência de planejamento adequado para a substituição tempestiva do contrato vigente.

A doutrina especializada e a jurisprudência dos Tribunais de Contas são firmes no sentido de que a contratação emergencial não pode ser utilizada como mecanismo para suprir deficiências administrativas decorrentes de inércia, desorganização ou ausência de planejamento, sob pena de violação aos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa.

Todavia, igualmente se reconhece que, uma vez configurado o risco concreto de dano ao interesse público, a Administração não pode se furtar à adoção de medidas imediatas para evitar prejuízos maiores, sob pena de agravar ainda mais a situação fática e comprometer direitos de terceiros, especialmente quando se trata de serviços essenciais vinculados à proteção previdenciária.

O jurista Laércio dos Santos¹ defende a possibilidade jurídica de contratação direta nesse caso, impondo, contudo, medidas a serem tomadas:

“A nova lei “admite” a “emergência fabricada”. Usamos o termo “admite” no sentido de que aceita, lamenta e sanciona sua ilícita existência.

O sentido da expressão “admite” significa que o serviço público bem como a proteção ao patrimônio, bens e pessoas não podem ser ignorados em razão da inoperância contumaz do administrador público.

A “emergência fabricada” é efeito colateral da “ineptocracia” incrustada na administração pública que tem como principais características a “reatividade” (aguardar a água entrar pelos ouvidos para só então começarem as providências) e a mais absoluta falta de planejamento.

A “ineptocracia” institucionalizada, porém, não pode prejudicar a situação dos administrados. (...)

¹ [Nova Lei de Licitações e a 'emergência fabricada' pela administração.](#) Acesso 23-03-2026.

Em síntese: a inoperância da administração pública não pode deixar cidadãos à míngua de serviços essenciais, porém, o contrato da “emergência fabricada” não poderá ser prorrogado, o preço deverá ser compatível com o mercado, a licitação deve ter andamento durante a vigência do contrato de emergência e deverá, necessariamente, haver apuração das responsabilidades (no mínimo, a abertura de sindicância).”

No mesmo sentido é o Tribunal de Contas da União²:

“O que autoriza o dever de dispensar a licitação é a situação emergencial, não a causa de sua ocorrência. A teoria da imprevisão seria utilizada para averiguação da licitude do proceder administrativo. A falta de planejamento estaria aperfeiçoada com a constatação de uma situação de emergência, não com a adoção da contratação direta por dispensa. Não se pode confundir hipótese normativa criada para um caso dado com elemento de conduta objetiva utilizável para averiguar descumprimento de norma legal. Se estiverem presentes todos os requisitos previstos no dispositivo, cabe dispensa de licitação, independente de culpa do servidor pela não realização do procedimento na época oportuna. A inércia do servidor, dolosa ou culposa, não pode vir em prejuízo do interesse público maior a ser tutelado pela administração.”

No caso de emergência ficta ou fabricada, há negligência, não urgência. Apesar disso, contrata-se, e pela negligência responderá a autoridade omissa, depois de devidamente apurados todos os fatos. A emergência é um conceito relacional entre uma situação fática anormal e a realização de certos valores. Tais valores seriam os fins a serem atingidos pelo Direito Público. Assim, a situação de risco colocaria em perigo esses mesmos valores. Ainda segundo o autor, a contratação emergencial teria o caráter cautelar, porquanto a intempestividade redundaria na não-efetividade do gasto.

A situação de emergência criada pela desídia do administrador terá a capacidade de gerar afronta aos artigos 15, § 7º, inciso II (que patenteia o princípio do planejamento), da Lei nº 8.666/93 e o art. 74, incisos I (dever de atendimento das metas dos programas de governo) e II (obrigação de ser eficaz), da Constituição Federal.

(...)

A emergência pode ser caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização da licitação, com os prazos

² DOTTI, Marinês Restelatto. **Contratação emergencial e desídia administrativa**. [2007]. Disponível em: [admin,+Gerente+da+revista,+Doutrina+5+-+Contrata+º+úo+emergencial+e+des+;dia+administrativa.pdf]. Acesso em: 26 mar. 2026.

e formalidades que a lei exige, pode causar prejuízo (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade das atividades específicas do órgão público.

Independente de culpa do administrador público pela não realização do procedimento licitatório na época oportuna, a caracterizar a desídia administrativa, se estiverem presentes todos os requisitos previstos no dispositivo, mesmo assim, cabe dispensa de licitação, segundo julgados do próprio Tribunal de Contas da União, conforme descrito no item 3.

A inércia do administrador, dolosa ou culposa, não pode vir em prejuízo do interesse público maior a ser tutelado pela administração, não eximindo o agente que deu causa à situação de urgência de ser responsabilizado. A contratação direta na forma do inciso IV, do art. 24, sujeitará o administrador público ao cumprimento das disposições da Lei nº 8.666/93, notadamente as do art. 26, com a comprovação e documentação da presença dos requisitos legais exigíveis. A lei de licitações deixa claro o dever de as autoridades administrativas demonstrarem a regularidade dos atos que praticam.”,

Por fim, impõe destacar manifestação do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema quando da análise de caso semelhante:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. LEI 8.666/1993. DISPENSA. EMERGÊNCIA FABRICADA OU FICTA. ILICITUDE. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. TESE NÃO LEVANTADA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. [...] **8. Admite-se dispensa de licitação "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os 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 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos" (art. 24, IV, da Lei 8.666/1993). 9. Destaque-se que, no julgamento dos Embargos de Declaração, o Tribunal local confirmou seu entendimento (fl. 1.353, e-STJ): "(...) não resta caracterizada a emergência arguida, bem como não resta justificada a dispensa de licitação, haja vista que a desídia ou o despreparo administrativo foi a causa principal da ilicitude praticada. Não se nega a necessidade da contratação,**

apenas não está suficientemente demonstrada a real legitimidade do afastamento do procedimento licitatório, uma vez que não se configuraram as hipóteses autorizadoras de dispensa previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93".

10. Apura-se, nos autos, o motivo da suposta emergência. Segundo o acórdão recorrido, lastreado em premissas fáticas, a dispensa de licitação foi indevida. Assim, inadmissível o reexame da matéria fática dos autos para identificar a existência ou não de situação emergencial que justifique a contratação na forma do art. 24, IV, da Lei 8.666/93. Súmula 7/STJ.

11. Recurso Especial não conhecido. [Recurso Especial nº 1.760.128/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 11 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br>].

Nessa linha, impõe-se uma solução jurídica que concilie, de um lado, a necessidade de resguardar a continuidade do serviço público e, de outro, a observância do dever de responsabilização administrativa pelos atos que deram causa à situação emergencial.

Assim, em que pese não seja recomendada a utilização de dispensa em casos de urgência ocorrida pela falta de organização administrativa quanto a contrato de natureza contínua que está preste a encerrar, afigura-se juridicamente possível a realização da contratação direta por dispensa emergencial nos casos em que o procedimento licitatório formal não resolveria a urgência da situação, podendo causar prejuízo ao interesse público primário, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, desde que limitada ao estritamente necessário para afastar o risco de descontinuidade do serviço, com prazo restrito e cláusula de resolução vinculada à conclusão do processo licitatório em curso.

Por outro lado, tal possibilidade não afasta, nem pode afastar, a necessidade de apuração das responsabilidades administrativas pela falha de planejamento verificada, devendo a Administração adotar as medidas cabíveis para evitar a repetição de situações semelhantes, sob pena de perpetuar práticas incompatíveis com o regime jurídico das contratações públicas e ao planejamento que é determinante ao setor público.

Dessa forma, pondera-se que, uma vez seja verificado que a emergência nos autos não decorra de fato imprevisível, mas sim de deficiência administrativa, a gravidade dos riscos envolvidos e a natureza essencial do serviço impõem, em caráter excepcional, a adoção da dispensa de licitação como medida necessária à preservação do

interesse público, sem prejuízo da responsabilização dos agentes envolvidos e da implementação de mecanismos eficazes de planejamento e governança.

Da demonstração da vantajosidade, da justificativa de preço e regularidade da instrução processual na dispensa de licitação

A contratação direta por dispensa de licitação, ainda que autorizada em hipóteses excepcionais previstas na Lei nº 14.133/2021, não exime a Administração Pública do dever de observar os princípios da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, tampouco afasta a necessidade de adequada instrução processual que comprove a regularidade e a razoabilidade da despesa pretendida.

Nesse sentido, o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece requisitos mínimos indispensáveis à formalização das contratações diretas, dispondo:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com:

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.

Ainda, o art. 23 da mesma lei dispõe que a estimativa de preços deverá observar parâmetros de mercado, de modo a assegurar a compatibilidade da contratação com os valores praticados:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades

a serem contratadas, observadas as peculiaridades do local de execução do objeto.

No caso em exame, verifica-se que a Administração procedeu à realização de pesquisa de preços junto a fornecedores do mercado, bem como utilizou referências públicas e privadas, tendo sido elaborado o respectivo mapa comparativo de preços, o qual demonstra que o valor apresentado pela empresa indicada, no montante mensal de R\$ 14.764,37, perfazendo o total de R\$ 177.172,44, foi atestado como valor compatível com mercado e que seria mais vantajoso em relação às demais propostas obtidas.

Tal circunstância evidencia o atendimento ao dever de justificativa do preço, requisito essencial nas contratações diretas, especialmente em hipóteses de dispensa por emergência, nas quais a ausência de competição formal exige maior rigor na demonstração da economicidade e da adequação do valor contratado.

Além disso, consta a informação de que a contratação encontra-se devidamente inserida no planejamento administrativo, conforme previsão no Plano de Contratações Anual – PCA.

No tocante à regularidade orçamentária e financeira, os autos evidenciam a existência de dotação orçamentária específica, bem como a declaração de disponibilidade financeira para suportar a despesa, em conformidade com as exigências do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, o que demonstra a compatibilidade da contratação com o planejamento fiscal e orçamentário da entidade.

Verifica-se, ainda, a presença de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Mapa de Riscos, documentos que evidenciam a adequada fase de planejamento da contratação, ainda que tardia, e que contribuem para a mitigação de riscos e para a definição precisa do objeto, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela legislação vigente.

Importa destacar que, em hipóteses de contratação direta, a demonstração da vantajosidade assume relevância ainda mais acentuada, uma vez que a ausência de procedimento competitivo impõe à Administração o dever reforçado de comprovar que a solução escolhida atende ao interesse público de forma eficiente, econômica e adequada.

Dessa forma, a análise conjunta dos elementos constantes dos autos permite concluir que foram observados, no caso concreto, os requisitos legais atinentes à estimativa de preços, à justificativa do valor contratado, à compatibilidade orçamentária e à instrução mínima exigida para a contratação direta, restando evidenciada, sob o prisma jurídico-formal, a regularidade da instrução processual e a declaração de vantajosidade da contratação pretendida.

III-CONCLUSÃO

À vista dos elementos constantes dos autos, da análise jurídica empreendida e do conjunto normativo aplicável, conclui-se que a contratação direta pretendida, por dispensa de licitação com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, revela-se juridicamente possível, em caráter excepcional, desde que estritamente limitada ao necessário para evitar a descontinuidade de serviço público essencial.

No caso concreto, restou devidamente demonstrado que a interrupção da prestação do serviço de gestão previdenciária implicaria graves consequências ao funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social, tais como a inviabilização da folha de pagamento de aposentados e pensionistas, prejuízos à compensação previdenciária, risco de perda de dados, bem como a suspensão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, com impactos diretos na capacidade do ente público de celebrar convênios e receber transferências voluntárias. Trata-se, portanto, de serviço público contínuo, essencial e estruturante, cuja paralisação configura risco concreto ao interesse público, circunstância que autoriza, sob o prisma material, a adoção da medida excepcional de dispensa de licitação.

Todavia, igualmente restou evidenciado que a situação emergencial não decorreu de fato imprevisível, mas de possível falha de planejamento administrativo, uma vez que o término do Contrato nº 011/2021 era plenamente previsível, não tendo sido adotadas, em tempo oportuno, as providências necessárias à conclusão do procedimento licitatório regular antes do encerramento da avença vigente. Tal circunstância caracteriza afronta aos princípios do planejamento e da eficiência, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como ao dever de atuação preventiva imposto à Administração Pública.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que é possível a contratação direta quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, devendo-se analisar, para fim de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou, tempestivamente, as providências cabíveis (Acórdãos TCU nº 3521/2010 - 2ª Câmara, nº 819/2014 - Plenário e nº 628/2014 - Plenário).

Portanto, a solução jurídica adequada ao caso concreto deve observar a prevalência do interesse público primário, de modo a evitar danos maiores decorrentes da paralisação de serviço essencial, sem prejuízo da apuração das responsabilidades pela falha administrativa identificada.

Verifica-se, ainda, que ao compulsar os autos a contratação atende aos requisitos formais exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, estando o processo devidamente instruído com documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, mapa de riscos, pesquisa de preços, justificativa do preço, indicação de dotação orçamentária e comprovação de disponibilidade financeira. A estimativa de preços, elaborada com base em parâmetros de mercado, demonstrado que o valor proposto é compatível e vantajoso, atendendo ao disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o que reforça a regularidade da contratação sob o prisma econômico.

Diante desse contexto, conclui-se que diante do narrado nos autos quanto a impossibilidade de realizar o procedimento licitatório em tempo hábil podendo ocasionar prejuízo ao interesse público, resta caracterizada situação emergencial, apta a justificar a dispensa de licitação nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, a instrução processual atende, em linhas gerais, aos requisitos legais exigidos para a contratação direta, o preço apresentado foi declarado como compatível com o mercado e devidamente justificado.

Assim, opina-se pela **VIABILIDADE JURÍDICA** à contratação pretendida, em caráter excepcional, condicionada à estrita observância dos limites legais, especialmente quanto à vedação de prorrogação contratual e à necessidade de vinculação ao tempo estritamente necessário à conclusão do procedimento licitatório regular em curso.

Ressalta-se, por fim, que a presente manifestação não afasta o dever da Administração de apurar as causas que deram ensejo à situação emergencial, tampouco substitui a responsabilidade dos gestores e dos setores técnicos quanto à veracidade das informações e à condução do processo administrativo.

Orientações administrativas:

1. Que sejam tomadas as medidas necessárias ao andamento do procedimento interno para apuração da falha de planejamento que deu origem à situação emergencial, com eventual responsabilização dos agentes envolvidos;
2. Implementar rotinas formais de controle de vigência contratual, com antecedência mínima para início de novos processos licitatórios, especialmente em contratos de natureza contínua;
3. Fortalecer o planejamento das contratações por meio do efetivo uso do Plano de Contratações Anual – PCA, com monitoramento periódico;
4. Assegurar a atuação integrada entre os setores demandantes, administrativos e técnicos, especialmente em contratações que envolvam soluções tecnológicas e migração de dados;
5. Submeter, com antecedência razoável, processos de contratação à análise jurídica, como forma de controle preventivo de legalidade;
6. Adotar mecanismos de gestão de riscos eficazes, com atualização contínua e acompanhamento das medidas de mitigação;
7. Garantir que a contratação emergencial seja estritamente temporária, com acompanhamento rigoroso até a conclusão do procedimento licitatório definitivo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Araguaína/TO, 26 de março de 2026.

LUCAS RODRIGUES CARVALHO ARAÚJO

Procurador Municipal – designado ao IMPAR

Matrícula 046932 - OAB-TO nº 8050



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: CAD6-6608-D2E4-AFBB

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



LUCAS RODRIGUES CARVALHO ARAUJO (CPF 053.XXX.XXX-31) em 26/03/2026 05:38:14

GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://araguaina.1doc.com.br/verificacao/CAD6-6608-D2E4-AFBB>