



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 1º Termo Aditivo aos Contratos nº 20250277. Dispensa de Licitação nº 7.2025-002 SEMSA.

Objeto: Contratação emergencial de empresa especializada para fornecimento de materiais odontológicos para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento de igual valor e prazo de 6 meses do referido contrato.

Interessado: A própria Administração.

1. DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre a Dispensa de Licitação nº 7.2025-002 SEMSA, que tem como objeto a contratação emergencial de empresa especializada para fornecimento de materiais odontológicos para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, intenciona proceder ao 1º aditamento ao Contrato nº 20250277, assinado com a empresa **ODONTOMED DISTRIBUIDORA DE MAT E MED HOSP E ODONTOLOGICOS LTDA**, com vista a alterar o prazo de vigência e valores.

Para a celebração do termo aditivo ao contrato, por meio do Ofício nº 3024/2025 - SEMSA (fls. 1303-1305) e do relatório do fiscal do contrato (fls. 1311-1313), a SEMSA apresentou justificativa.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20250277.

É o Relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

A Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, por meio do Ofício nº 3024/2025 - SEMSA (fls. 1303-1305) e do relatório do fiscal do contrato, apresentou suas justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativos, senão vejamos:

Considerando que o contrato vencerá em 30 de setembro de 2025; a justificativa no relatório do fiscal do contrato; e a necessidade de garantir o abastecimento regular da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), bem como a distribuição para as unidades assistenciais de saúde, visando atender as demandas da população e os serviços de atenção à saúde bucal da rede pública municipal de saúde;

Haja vista que o objeto em questão vem suprindo a demanda desta Secretaria Municipal de Saúde-SEMSA e que não houve descumprimento de nenhuma cláusula contratual, tampouco registros de recusa no fornecimento dos produtos, pois o fornecimento vem sendo feito de forma regular e tem produzido os efeitos desejados, nos termos expostos no fiscal do contrato;

Pelo exposto, visto que é um objeto que não pode sofrer solução de continuidade, o aditivo visa garantir a manutenção dos serviços de atenção a saúde bucal da rede pública municipal de saúde até a finalização do processo licitatório em curso, o qual encontra-se em fase interna, estando autuado, com Pareceres emitidos pelos órgãos de controle (Procuradoria e Controladoria Geral do Município), atualmente em organização processual e no ComprasGov, para posterior publicação (Doc. em anexo).

Fazem-se necessárias providências cabíveis a fim de garantir a continuidade da execução contratual em tela, até a conclusão do novo processo licitatório (Pregão Eletrônico nº 8.2025-002SEMSA), para que não haja prejuízos aos usuários/pacientes e aos atendimentos das unidades assistenciais e serviços prestados pela rede pública municipal de saúde.

Ademais, cumpre ressaltar que o presente aditivo poderá ser rescindido amigavelmente, por acordo entre as partes, em qualquer momento, na conclusão do novo processo licitatório (Pregão Eletrônico nº 8.2025-002SEMSA) para a contratação do objeto, mediante a assinatura de termo rescisão ao contrato.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o requerimento deste aditivo passemos então a presente análise.

A Lei 14.133/21 em seu art. 75, inciso VIII, *veda expressamente* a prorrogação ou a recontração da mesma empresa, ainda que exista a necessidade concreta da contratação, em razão da permanência da emergência ou da calamidade, senão vejamos:

“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.

(...).”

Observa-se que o art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, *veda expressamente* a prorrogação contratual ou a recontração da empresa já contratada. Ocorre,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

no entanto, que em certos casos se vislumbra hipóteses que admitem exceção a essa regra, ainda que, em tese, de forma contrária ao texto expresso da lei, em atenção ao interesse público e à continuidade do serviço público essencial. E isso porque a estrita observância da lei, sem o sopesamento das possíveis consequências práticas dessa decisão, seria, na verdade, prejudicial ao interesse público, ensejando a instauração de uma situação verdadeiramente calamitosa ante a não prestação adequada de um serviço essencial.

Portanto, considerando a proximidade do encerramento do prazo de vigência do contrato emergencial atual, conclui-se que a solução mais proporcional e adequada ao interesse público é mesmo a excepcional prorrogação/recontratação, ainda que a legislação não preveja a possibilidade de um novo acréscimo de prazo.

Destaca-se que o artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, prevê expressamente que:

“Art. 22. 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”.

Assim, ainda que haja norma expressa em sentido contrário, é fundamental que as decisões tomadas tenham como foco a continuidade do serviço público e a efetividade das políticas públicas, assegurando o cumprimento das obrigações administrativas de maneira eficiente e em conformidade com os princípios legais e constitucionais, sem apego à formalidade excessiva em casos de obstáculos inesperados encontrados pelo gestor.

Ressalta-se que o TCE/SC, ao ser questionado sobre a possibilidade de prorrogar contrato emergencial (inicialmente estabelecido com prazo inferior a um ano), manifestou-se à luz da Lei nº 14.133/21, no seguinte sentido:

“É possível a prorrogação excepcional de contratos emergenciais em hipóteses nas quais a vigência contratual original for estabelecida em período inferior a 1 (um) ano, devendo o gestor demonstrar que: a) o prazo inicialmente fixado foi insuficiente para afastar o risco de ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; b) o risco à continuidade dos serviços públicos ou a segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, permanece na data da prorrogação; c) há a necessidade da continuidade da contratação para afastar o risco iminente detectado”. Sustentou que “o prazo máximo de vigência dos contratos emergenciais (isolada ou conjuntamente consideradas as eventuais prorrogações) não poderá ser superior a 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade”. Por fim, “atingido o prazo máximo de 1 (um) ano, o gestor não poderá autorizar novas prorrogações e/ou promover a reconstrução de empresa já contratada com base no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, sob pena de responsabilização pelo descumprimento de norma legal”. (Grifamos.) (TCE/SC, Consulta nº 24/00402447, Rel. Cons. Aderson Flores, j. em 04.06.2024.)

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por unanimidade, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6890, que questionou o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, dar ao dispositivo interpretação conforme à Constituição Federal para restringir a vedação à reconstrução fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação – admitida, porém, a participação da empresa em eventual licitação realizada para substituir a dispensa, bem como a sua contratação direta (sem licitação) por fundamento diverso previsto em lei, incluindo uma nova emergência ou calamidade pública. E seu voto complementar, o relator reconhece ser possível a prorrogação



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

do período de vigência do contrato ou mesmo ser autorizada a recontração da empresa, desde que: (I) o prazo total da contratação não supere um ano e (II) sejam observados os demais requisitos legais aplicáveis.

Frise-se que, sob a égide da Lei 8.666/1993, há jurisprudência do TCU no sentido de se admitir, em caráter excepcional, a prorrogação de contratos emergenciais, quando for imprescindível para garantir a continuidade do serviço público ou evitar prejuízos. A jurisprudência do TCU estabelecia algumas condições para a prorrogação de contratos emergenciais, como: 1) necessidade de justificar a prorrogação com base em fatos supervenientes e imprevisíveis, que justificassem a manutenção da situação de emergência; 2) A comprovação de que a prorrogação era necessária para evitar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 3) A observância dos preços praticados pelo mercado, de acordo com o artigo 23 da Lei 8.666/93. 4) A apuração da responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial, caso a prorrogação fosse decorrente de falha de planejamento.

A prorrogação de contratos emergenciais é uma exceção à regra geral que exige a realização de licitação para a contratação de serviços. Por isso, a jurisprudência do TCU sempre foi rigorosa na análise dessas situações, buscando evitar que a dispensa de licitação por emergência se torne um procedimento recorrente e prejudicial ao erário.

A jurisprudência do TCU sempre foi no sentido de que não deve a Administração deixar de fazer o planejamento de suas contratações contando com as prorrogações excepcionais, entendimento que impõe ao gestor público o dever de bem planejar as contratações do órgão, a fim de evitar as prorrogações excepcionais. Contudo, o TCU admite essas prorrogações mesmo na ausência de planejamento, com a aplicação das sanções cabíveis ao agente público responsável pela incúria, para evitar prejuízos ou o comprometimento da continuidade dos serviços públicos.

Ressaltamos que deve ser aplicado às prorrogações excepcionais o mesmo raciocínio aplicável às contratações com dispensa de licitação por emergência (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21). Nas lições dos administrativistas brasileiros, falta de planejamento da Administração não deve impedir uma eventual contratação direta por emergência, sob pena de se punir o cidadão usuário do serviço público. Nesse sentido, leciona J. U. Jacoby Fernandes¹:

“Relevante questão que se apresenta diz respeito verificação da conduta do administrador e se mesma, quando caracterizada como desidiosa, deve implicar impossibilidade de Administração servir-se desse dispositivo que autoriza dispensa de licitação. A resposta negativa. Efetivamente, se ficar caracterizada emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, que serão estudados seguir, pouco importa que mesma decorra da inércia do agente da administração ou não! Caracterizada tipificação legal, não pode sociedade ser duplamente penalizada pela incompetência de servidores públicos ou agentes políticos: dispensa-se licitação em qualquer caso.”

No mesmo sentido lição de Joel de Menezes Niebuhr²:

“A priori, a situação de urgência não deve ser provocada pela incúria da Administração Pública, que tem dever de planejar e prever todas as suas demandas. É obrigatório que ela controle seus estoques, procedendo à licitação pública antes que os produtos visados corram risco de faltar. No entanto, se interesse público demanda realizar a contratação direta, sem que se possa aguardar a conclusão de licitação, é forçoso reconhecer a licitude da dispensa, mesmo que a desídia do agente administrativo tenha dado causa à demanda.

¹ FERNANDES, J. U. jacyby. Contratação Direta sem Licitação. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 332- 333.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública Contrato Administrativo. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 115-116.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Não é razoável desautorizar a dispensa e, com isso, prejudicar o interesse público, que, sem o objeto a ser contratado, acabaria desatendido. Tanto mais, para evitar tais situações, é imperativo que sobre os ombros do agente administrativo relapso recaia forte reprimenda, para o efeito de desencorajar comportamentos similares, desde que respeitados os princípios informadores do processo administrativo, entre os quais os do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, previstos nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal."

Portanto, a prorrogação excepcional não pode ser aplicada indiscriminadamente. Conforme já afirmado em linhas anteriores, ela só deve ocorrer nas situações em que a ausência do serviço acarretar prejuízos ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante. E se a falta do serviço, durante o tempo necessário para a assinatura de um novo ajuste, não acarretar prejuízos consideráveis para a Administração, não haverá motivos para a prorrogação extraordinária. Contudo, nota-se que o fornecimento dos materiais objeto desta contratação são imprescindível para que a SEMSA cumpra a sua missão.

Nessa linha, importante salientar que a prorrogação nesse caso ocorrerá em caráter excepcional, o que significa dizer que o seu tempo de duração deve ser o mínimo necessário para Administração providenciar uma nova contratação. Por isso, o termo aditivo deve consignar a prorrogação pelo tempo estimado para realizar a nova contratação e ainda ressaltar a possibilidade de extinção antecipada do ajuste, caso o novo contrato seja assinado antes do período previsto.

3. DAS RECOMENDAÇÕES:

1. Considerando tratar-se de aditivo excepcional à contratação emergencial, é imprescindível que a Administração comprove a vantajosidade do preço pactuado, em consonância com as disposições do artigo 23, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, recomenda-se que, previamente à formalização do referido aditivo, seja elaborada justificativa técnica e econômica que demonstre a manutenção da vantajosidade dos valores, que permitam verificar a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.

2. Verifica-se a ausência da Certidão de Regularidade Fiscal, recomenda-se a juntada da respectiva certidão para a devida regularização do processo.

3. Recomenda-se que seja consignada, na minuta de termo aditivo de prorrogação excepcional, a possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de novo contrato ser assinado antes do tempo estimado.

4. Por fim, para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos, bem como sejam atualizadas as certidões que, porventura, estejam vencidas quando da assinatura do aditivo; e que os documentos que estiverem em cópias simples sejam devidamente conferidos com o original por servidor competente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

4. DA CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 20250277, tendo em vista que a prorrogação de vigência encontra amparo na cláusula quinta do respectivo contrato administrativo. Ademais, há respaldo na manifestação do Supremo Tribunal Federal - STF, exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6890, a qual reconhece a possibilidade de prorrogação da vigência contratual ou mesmo ser autorizada a recontração da empresa, **desde que o prazo total não ultrapasse o período de um ano, observada a autorização da autoridade competente e o estrito cumprimento das recomendações constantes desde Parecer Jurídico.**

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência.

Parauapebas/PA, 22 de setembro de 2025.

Loirena dos Santos Silva
LORENA DOS SANTOS SILVA

Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 311/2025

HYLDER MENEZES DE ANDRADE

Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025