



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

**Parecer n.** 180/2024/COJUSA/SEMUSA

**Autos do Processo n.** 00600-00019421/2024-11-e

**Assunto:** Aquisição de Equipamentos e Insumos Odontológicos | Itens Fracassados

**Destino:** DA

DIREITO ADMINISTRATIVO.  
DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75,  
INCISO III DA LEI N°14.133/2021.  
SECRETARIA MUNICIPAL DE  
SAÚDE – SEMUSA.  
POSSIBILIDADE JURÍDICA.

**I. RELATÓRIO**

Os presentes autos foram encaminhados a esta Coordenadoria Jurídica de Saúde-COJUSA, para fins de análise e parecer quanto ao pedido de Aquisição de Equipamentos e Insumos Odontológicos | Itens Fracassados e Desertos visando atender as necessidades da Divisão de Saúde Bucal - DVS, da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA, por dispensa de licitação com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, conforme Termo de Referência N° 060/DE/SML/PVH/2024, eDOC 0B021BB0.

Os autos do processo encontram-se instruído, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1. OFÍCIO INTERNO N°. 49/2024 - DIGEAS/SEMUSA, eDOC 42FC95E9;
2. OFÍCIO INTERNO N°. 121/2024 - DSB/SEMUSA, eDOC 2A9835BF;
3. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - DFD, eDOC 3DA88C14;
4. TERMO DE RETIRADA, eDOC 7F8BF02A;



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA**  
**COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

---

5. DESPACHO N°. 145/2024 - NUMAC/SEMUSA, eDOC A252B67A;
6. DESPACHO N°. 11/2024 - DSB/SEMUSA, eDOC 96ABA814;
7. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - DFD, eDOC C3529939;
8. ESTUDOS TECNICOS PRELIMINARES N°. 35/2024 - NUMAC/SEMUSA, eDOC 0D15C667;
9. MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA N°. 20/2024 - NUMAC/SEMUSA, eDOC ED39523D;
10. OFÍCIO N°. 62/2024 - NUMAC/SEMUSA, eDOC 3FAAC3AB.
11. ESTUDOS TECNICOS PRELIMINARES (ETP) - NUMAC/SEMUSA13 eDOC 85FD3848;
12. DESPACHO FUNDAMENTADO N°. 856/2024 - DAPD/SGPI7 eDOC BB046651;
13. DESPACHO N°. 919/2024 - DENL/SML19 eDOC AA40B26E;
14. MAPA DE RISCO N°. 1/2024 - NUMAC/SEMUSA20 eDOC 8C79A041;
15. MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA N°. 20/2024 - NUMAC/SEMUSA21 eDOC A6D44579;
16. COTAÇÃO N°. 279/2024 - DIPM/SML25 eDOC 7B983FC5;
17. QUADRO N°. 294/2024 - DIPM/SML26 eDOC DD90F4E1
18. QUADRO N°. 313/2024 - DIPM/SML29 eDOC 8721F598;
19. TERMO DE REFERÊNCIA N°. 1187/2024 - DENL/SML30 eDOC 0B021BB0;
20. AVISO N°. 65/2024 - DENL/SML31 eDOC D7AD39E0;



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

---

21. PLANILHA N°. 2/2024 - DSB/SEMUSA36 eDOC 9F38A352;
22. RESERVA ORÇAMENTÁRIA N°. 3519/2024 - DEXO/SEMPOG40 eDOC B4A28826, eDOC 5E229C50, eDOC 61D451B6, eDOC 9F5167A6, eDOC 31B06678;
23. DESPACHO N°. 149/2024 - COJUSA/SEMUSA48 eDOC 79DBE0B5;
24. ATA DE LICITAÇÃO N°. 151/2023 - DIGEAS/SEMUSA49 eDOC 79FCDA89;
25. ATA DE LICITAÇÃO N°. 215/2023 - DIGEAS/SEMUSA50 eDOC A0DA9984;
26. ATA DE LICITAÇÃO N°. 198/2023 - DIGEAS/SEMUSA51 eDOC A58ADE9A;
27. ATA DE LICITAÇÃO N°. 181/2023 - DIGEAS/SEMUSA52 eDOC 7CAC9D97;
28. ATA DE LICITAÇÃO N°. 163/2023 - DIGEAS/SEMUSA53 eDOC 760C13AB;
29. DESPACHO N°. 546/2024 - DIGEAS/SEMUSA54 eDOC 022B6D9F
30. DESPACHO N°. 161/2024 - COJUSA/SEMUSA55 eDOC C72C87F3.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o breve relatório.

## **II. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, 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 às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação (Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO).

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

### **III. DA FUNDAMENTAÇÃO**

Há no ordenamento jurídico o dever mandamental de se promover as contratações administrativas mediante procedimento licitatório, conforme Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, e assim afirma: *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”*. No ensinamento de Matheus Carvalho:

(...) a Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e ferir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão não poderia deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. **A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato**, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa,



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio. Às contratações públicas, realizado em um a serie concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato. (grifo nosso)

Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração sem a prévia realização do procedimento em comento. Têm-se, então, casos em que o legislador entendeu e dispôs ao agente público a contratação direta, desde que devidamente justificada, em virtude de determinados casos não suportarem o rito e a morosidade do procedimento normal.

Nas palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira: *“em determinadas hipóteses a licitação será considerada inviável por ausência de competição ou será inconveniente (ou inoportuna) para o atendimento do interesse público”*. Ainda, segundo o doutrinador, os casos de contratação direta devem observar a formalização de um procedimento prévio, com a apuração e comprovação das situações de dispensa ou inexigibilidade em licitar, por meio de decisão administrativa devidamente motivada.

Traçadas linhas gerais a respeito do dever de licitar, passa-se à explanação quanto à excepcional situação de contratação direta: dispensa de licitação, que se trata o caso em comento.

### **III.a. Dispensa de Licitação e Requisitos Legais**

Conforme se infere, as contratações públicas deverão ser realizadas mediante prévio procedimento de licitação pública, salvo hipóteses previstas em legislação específica, sendo conferido ao agente administrativo o poder discricionário de dispensar ou não a licitação de acordo com o caso em concreto, devendo ser observada a conveniência para o interesse público.

Diferentemente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/21 – nova Lei de Licitações, contemplou as licitações desertas e fracassadas e a possibilidade de



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

dispensar a licitação para contratar num mesmo dispositivo, especificamente no art. 75, inciso III, vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

**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;**

b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;

(grifo nosso)

Desse modo, a legislação vigente permite a contratação direta em razão do resultado infrutífero do certame, que não teve êxito na seleção de proposta em condições de contratação, seja em função do não comparecimento de interessados (licitação deserta), seja em decorrência da desclassificação/inabilitação de todos os concorrentes (licitação fracassada).

Mas o emprego dessa hipótese de dispensa demanda a análise de alguns pressupostos, alguns previstos expressamente na nova Lei de Licitações e outros não.

O **primeiro** deles, não expresso, tem como objetivo afastar a hipótese de o insucesso da licitação ter decorrido da fixação de alguma condição injustificadamente restritiva ou, mesmo, da adoção de algum procedimento incompatível com a Lei, a exemplo da desclassificação/inabilitação de licitante no caso em que o vício era passível de saneamento.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

O **segundo** pressuposto, este expresso no dispositivo, impõe que, para a legitimidade da contratação direta, deverão ser observadas todas as condições definidas em edital de licitação. Vale dizer que, deverão ser respeitadas todas as condicionantes previstas no ato convocatório relacionadas à apresentação das propostas – o que abriga não apenas as especificações do objeto e condições de execução, como também o valor máximo definido – e aquelas definidas para análise e julgamento da habilitação.

O **terceiro** pressuposto, também expresso na Lei, representa uma novidade: só será possível a contratação direta diante de licitação deserta ou fracassada se o procedimento ocorreu há menos de um ano. Trata-se da indicação de um elemento objetivo de análise, que norteará a Administração até quanto tempo, após o resultado infrutífero do certame, será possível realizar a contratação direta. Após esse lapso será necessário realizar uma nova licitação.

De toda forma, o art. 75, inc. III, da Lei nº 14.133/2021 abriga hipótese de dispensa de licitação a ser ponderada a partir das circunstâncias do caso concreto. Logo, se passaram apenas dois, três, ou seis meses do certame deserto/fracassado e for identificado em levantamento de mercado potencial de seleção de proposta vantajosa a partir de uma licitação – apesar de possível a contratação por dispensa – um novo procedimento licitatório será o encaminhamento a ser adotado.

Quanto ao requisito para a contratação direta a ausência de prejuízo com a repetição da licitação, tal como previsto no art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/1993, nova Lei de Licitações deixou de incluir.

Para fins da dispensa de licitação, a Lei 14.133/2021 estabelece, ainda, alguns requisitos e procedimentos específicos a serem observados para garantir a legalidade do ato, conforme a seguir:

**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;**



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

---

**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.**

(grifo nosso)

Assim, uma vez observadas, no que couber, as disposições legais retromencionadas, preenchidos estarão todos os requisitos legais essenciais para a caracterização e regularidade da dispensa.

Entretanto, ressaltamos que a inobservância de quaisquer desses requisitos, sem a devida motivação, poderá caracterizar uma dispensa indevida e ensejar a responsabilização tanto do contratado como do agente público, conforme estabelecido no artigo 73 da Lei 14.133/2021, abaixo descrito:

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.**

(grifo nosso)

### **III.b. Da Análise do Caso Concreto**



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

Preliminarmente, no tocante a viabilidade jurídica da presente contratação, mediante dispensa, com fundamento no inciso III, do art. 75, da Lei n.º 14.133/2021, esta Coordenadoria Jurídica, a princípio, não vê óbice quanto a pretensão, visto que o foram mantidas pela administração todas as condições definidas nos editais de licitação realizados a menos de um ano onde os itens a serem contratados restaram fracassados.

Em relação à conformidade da instrução processual aos documentos exigidos nos incisos I a VIII do art. 72, a princípio, esta encontra-se regular, conforme se infere a seguir:

a) Constam dos autos documentos de formulação de demanda (eDOC C3529939), estudo técnico preliminar eDOC 85FD3848, MAPA DE RISCO N.º 1/2024 - NUMAC/SEMUSA20 eDOC 8C79A041, o termo de referência, conforme eDOC 0B021BB0, os quais, em suma, aparentam contemplar os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.

b) Constam nos autos as cotações de preços e quadro comparativo, realizadas nos moldes legais, que embasaram o preço estimado da despesa, conforme eDOC 7B983FC5 e eDOC DD90F4E1.

Ressalta-se, na oportunidade, que não submetemos à análise os aspectos referentes aos preços, bem como ao ramo de atividade das empresas, visto que a matéria é de inteira responsabilidade do DEPARTAMENTO DE DIVISÃO DE PESQUISA MERCADOLÓGICA (DIPM), que realizou a elaboração das planilhas demonstrativas de preços, conforme Cotações de Preços juntadas e Quadro Comparativo de Preços, presumindo-se que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pelo referido departamento, sob sua inteira responsabilidade;

c) Consta nos autos a comprovação da disponibilidade orçamentária, conforme se infere mediante a nota de pré-empenho 877/2024, 878/2024 879/2024, 880/2024 e 881/2024 (eDOC B4A28826, eDOC 5E229C50, eDOC 61D451B6, eDOC 9F5167A6 eDOC 31B06678);



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

d) Consta nos autos a autorização do Ordenador de Despesa eDOC 0B021BB0, que, valendo-se do poder discricionário que lhe é facultado por lei, deliberou pela continuidade do procedimento de contratação na modalidade de dispensa de licitação em razão de itens fracassados, conforme Termo de Referência n.º 060/DE/SML/PVH/2024 contido no eDOC 0B021BB0, em observância a análise da SML (eDOC 6C371D8B).

Finalmente, segundo consta do termo de referência, Item 8, a pretensa contratação será instrumentalizada por Nota de Empenho em substituição ao instrumento de contrato, conforme permissivo legal previsto no inciso I do art. 95:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I – dispensa de licitação em razão de valor;

### **III.c. Análise da Superintendência de Gastos Públicos – SGP**

Compulsando os autos, constata-se que a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGP atestou que o presente processo de despesa foi devidamente instruído, bem como manifestou-se favorável a realização da despesa, conforme despacho constante no eDOC BB046651.

### **III.d. Análise da Superintendência de Municipal de Licitações – SML**

Conforme se infere dos autos, a Superintendência Municipal de Licitações – SML, no exercício de suas atribuições legais, conforme prevê o Decreto n.º 18.892/2023, procedeu a análise processual (eDOC 6C371D8B), elaborou o Termo de Referência Definitivo (eDOC 0B021BB0), bem como a realização das Cotações de Preços e Quadro Comparativo de Preço (eDOC 7B983FC5/ eDOC DD90F4E1).



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

---

**III.e. Edital**

Quanto à análise legal, temos que o presente processo consta também a minuta do Edital indicando as exigências constantes do art. 25 da Lei Federal 14.133/2021, bem como a documentação que os licitantes deverão apresentar para serem considerados habilitados.

**III.f. Publicidade do Edital**

Por fim, considerando o disposto no Decreto Municipal nº 18.892/2023, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2021, segundo seu art. 35, nas hipóteses de dispensa previstas no Art. 75, deverá quando da sua aplicação ser observado o disposto na Instrução Normativa SEGES/ME Nº 67, de 8 de Julho de 2021, que estabelece que serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso de dispensa em diário oficial e no sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 03 (três) dias úteis, ou seja, neste caso, o certame deverá ser publicado visando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por derradeiro, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, constatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

**IV. CONCLUSÃO**

Considerando o disposto na Lei nº 14.133/2021 em relação a realização de contratações diretas por dispensa de licitação em razão de itens fracassados/desertos, bem como que a instrução processual, a princípio, contempla os requisitos mínimos exigidos nesta norma, entendemos que o Município de Porto Velho tem base jurídica para contratar por dispensa de



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

---

licitação.

Entretanto, no intuito de assegurar a devida instrução processual elencamos as seguintes recomendações:

a) Providenciar a divulgação do aviso de contratação direta no Portal Nacional de Compras públicas – PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 75, § 3º, e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

d) Instruir os autos com a demonstração de que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para o objeto, conforme exigido no inciso V, do art. 72, da Lei 14.133/2021;

e) Instruir os autos com a justificativa dos preços e a razão da escolha do contratado, conforme exigido nos incisos VI e VII, do art. 72, da Lei 14.133/2021;

f) Providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato no Portal Nacional de Compras públicas – PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, nos moldes estabelecidos nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo inciso III da Lei n.º 14.133/2021;

g) Instruir os autos com a Nota de Empenho da despesa.

Por derradeiro, enfatizamos que este parecer é meramente opinativo, sendo de responsabilidade dos respectivos órgãos competentes e do ordenador de despesa o atendimento das recomendações acima.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA  
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Coordenadoria.

Ante o exposto, encaminhamos os autos ao DIGEAS para adoção das providências necessárias.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Porto Velho, 08 de outubro de 2024.

**EDUARDO VALVERDE**

Coordenador Jurídico de Saúde - COJUSA



Assinado por **Eduardo Maiela Valverde Oliveira Araújo** - Assessor Jurídico - Em: 18/10/2024, 09:35:37