



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO nº 08/2024-PGM

Termo de Dispensa de Licitação.

Objeto: Prestação de serviços médicos do tipo licença saúde

Processo nº 213869

Lei nº 14.133/2021

1. Relatório

Cuida-se de procedimento de **dispensa de licitação** deflagrado pelo Executivo Municipal de Comodoro/MT, com vistas à consecução do objeto em epígrafe, da lavra da i.Secretária Municipal de Administração.

Constam no procedimento as seguintes documentações: *i)* Termo de dispensa de licitação, pág. 1; *ii)* Comunicação Interna, pág. 2-3; *iii)* DOD, pág. 4-9; *iv)* Justificativa, pág. 10-13; *v)* Termo de justificativa de preços, pág. 14-22; *vi)* Termo de referência, pág. 23-29; *vii)* Autorização, pág. 30-31; *viii)* Indicação de dotação orçamentária, pág. 32-35; *ix)* Edital, pág. 36-40; *x)* Ata de registro de preços, pág. 41-46; *xi)* Portaria agente de contratação, pág. 47-49.

É o relatório. Passo ao exame jurídico procedimental.

2. Fundamentação



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Atendendo ao preceito legal previsto no art. 53 da Lei nº 14.133¹, a Procuradoria do Município emite o seguinte parecer inicial, relativo ao procedimento de dispensa em consulta.

2.1. Dispensa de licitação. Urgência. Art. 75, inciso VIII, Lei nº 14.133/2021

Retratados os fatos, cumpre observar que diante das justificativas declinadas a administração considera que eles se amoldam à hipótese de dispensa de licitação do art. 75, VIII, da Lei 14133/2021 e, pelo que se denota, em tese, subsumindo o caso em concreto à caracterização *de urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo a serviço público (...)*.

Essa percepção reside no exame da exposição de motivos realizada na justificativa, que trata da urgência na contratação, uma vez que esgotado o quantitativo estimado em ata de registro de preços referente a serviços de exames médicos, evento inesperado que, segundo o órgão gestor, representa um caso fortuito para a administração.

Consta da justificativa que, embora a quantidade do item tenha sido planejada para um período de um ano, não se previa que se esgotaria em apenas dez meses, devido à imprevisibilidade da quantidade de servidores que necessitariam temporariamente de afastamento de suas funções por motivos de saúde, necessitando abruptamente dos mencionados exames.

A Secretaria demandante aduz que *“Em análise administrativa, constatou-se que, uma vez esgotado o quantitativo estimado, este não pode ser aditivado por se tratar de uma ARP. Um novo procedimento licitatório já está em processo de desenvolvimento, contudo, este possui um prazo para a conclusão de seus trâmites legais exigidos por lei (confeção de documentações técnicas, confeção de editais, análise jurídica, autorização do*

¹Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

gestor, publicação de editais, prazo para credenciamento de propostas, fase de julgamento, homologação do processo etc.)”, consoante justificativa juntada aos autos.

Pois bem. Em análise aos elementos autorizadores da dispensa em exame, **cumpr**e ressaltar que ela somente se afigura legítima se o caso em concreto efetivamente configurar a **urgência necessária**, e se a dispensa mostrar-se como a única forma de garantir a não ocorrência de prejuízo à administração e ao interesse público (g.n).

Portanto, deve o órgão demandante avaliar se no caso em exame possui tempo hábil e margem de planejamento, bem assim, alternativas à excepcional utilização da dispensa.

Se esse for o caso, deve lançar mão do procedimento licitatório cabível, tão somente o dispensando se estiver, inevitavelmente, diante das circunstâncias emergenciais acima mencionadas – (análise de gestão).

Cabe salientar que a dispensa licitatória com fundamento na Lei de Licitações, somente é autorizada para suprir premente necessidade, e proporcional às parcelas do objeto que possam ser entregues no prazo de 1 ano, contado da ocorrência da urgência, devendo a administração organizar licitação para o objeto em caráter ordinário, no que couber.

Ademais, **essa premente necessidade somente legitima a aquisição direta, sob o fundamento da emergência, se de fato foi causada por fatores externos, alheios ao planejamento do agente público, ou seja, emergência real** e não criada por omissão de planejamento da atividade pública que, se programada a tempo fosse, poderia passar pelo ordinário procedimento licitatório (hipótese).

Note-se que **essa aferição é por deveras subjetiva e discricionária do gestor**.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Portanto, a fim de subsidiá-lo, passamos à definição da dispensa por urgência e emergência pela doutrina e seus elementos autorizadores traçados pela jurisprudência dominante, além de auxiliá-lo na análise e ponderação dos riscos de eventual “emergência fabricada”, bem assim, na **ponderação se há tempo hábil, ainda, para que a contratação seja perfectibilizada por licitação**, ou se, deveras, aguardar o procedimento acarretará prejuízo irremediável ao interesse público.

Relativamente a essa espécie de dispensa de licitação fundamentada na emergência – leciona o mestre Marçal Justen Filho²:

“Emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.” (In Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativo, 10ªed., Dialética, 2004, p.238).

Destaca ainda o eminente doutrinador dois requisitos para a adoção da dispensa com base na urgência:

(...) quando da demonstração concreta da potencialidade de dano, deve ser evidenciada a urgência da situação tendo em vista ser potencial causadora de prejuízos irreparáveis, isto é, que não podem ser recompostos posteriormente; e, em segundo lugar, que seja demonstrado que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminação do risco³.

O Tribunal de Contas da União também já se posicionou quanto à urgência de atendimento para a dispensa de licitação, traçando seus elementos norteadores. Confira-se:

“a urgência de atendimento para a dispensa de licitação é aquela qualificada pelo risco da ocorrência de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras e serviços, equipamentos ou outros bens públicos e particulares, caso as medidas requeridas não sejam adotadas de pronto.” Fonte: TCU. Processo n.º 009.248/94-3. Decisão n.º 347/1994 – Plenário. E TCU Processo

²In Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativo, 10ªed., Dialética, 2004, p. 238.

³JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ªed. São Paulo Dialética, 2005, p. 242.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

n.º 500296/96-0. Decisão n.º 820/1996 – Plenário. (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Op. cit., p. 430).

Nessa sistemática, veja-se que a consagrada doutrina acerca dessa hipótese excepcional de não realização da licitação **considera que deverá estar configurada a urgência da situação, potencial causadora de prejuízos irreparáveis que não podem ser recompostos posteriormente, bem como que a contratação direta seja a única forma de eliminação do risco de dano.**

A própria Constituição Federal abarca tal possibilidade, na medida em que estabelece no inc. XXI do art. 37 que, "ressalvados os casos especificados na *legislação*, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)".

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Nesse ponto, é importante anotar que para se legitimar a dispensa é necessária a constatação **e demonstração** de que não há alternativas para evitar prejuízo ao serviço público, senão a sua realização.

Assim, cabe ao gestor público - detentor de competência administrativa e discricionária (oportunidade e conveniência) - verificar, frente à análise da potencial ocorrência de prejuízo ao serviço público, se está, de fato, diante de urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometimento a serviço público.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Nessa ponderação, é fundamental que o gestor tenha em mente que a urgência deve ser concreta e efetiva, e não simplesmente teórica (g.n).

Veja-se, nesse sentido, o ensinamento de Jacoby Fernandes:

“A noção de uma situação de emergência deve coadunar-se com o tema em questão, pouco aproveitando a noção coloquial do termo, dissociada da sede de licitação e contratos. Conforme entendimento do TCU, a situação de emergência deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique, como demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados, estando aí, fundamentados os argumentos que permitirão a adoção do instituto da dispensa de licitação.” (Contratação Direta Sem Licitação, 9ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 303)

O TCE-MT trilha o mesmo caminho, verbis:

Licitação. Dispensa por emergência. Requisitos. Situação emergencial criada pelo administrador. Responsabilização. 1) A emergência capaz de justificar dispensa de licitação, com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, deve estar respaldada em situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado. Isso porque, a lei pressupõe uma situação fática de incontornável urgência, a demandar imediata intervenção do gestor, na estrita medida do necessário para atender a excepcionalidade verificada. 2) Para que haja licitude na contratação direta emergencial, é necessária a plena demonstração da potencialidade do dano e da eficácia da contratação para eliminar o risco existente, além da observância dos procedimentos previstos no art. 26 da Lei 8.666/93. 3) Deve-se realizar procedimentos licitatórios com a antecedência necessária, de modo a evitar situações em que o atraso do seu início seja a causa para a situação de dispensa pela emergência. Havendo situação emergencial criada pelo administrador, a contratação direta será realizada, entretanto, este deverá ser responsabilizado.⁴

Licitação. Dispensa de licitação em situação emergencial. Formalização em processo administrativo. A dispensa de licitação por situação emergencial, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser formalizada por meio de processo administrativo, atendendo-se aos requisitos legais previstos no artigo 26, quais sejam: a) caracterização da situação emergencial

⁴CONTAS ANUAIS DE GESTÃO ESTADUAL. Relator: ISAIAS LOPES DA CUNHA. Acórdão 592/2018 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 18/12/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/01/2019. Processo 75507/2017



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

ou calamitosa que justifique a dispensa; b) razão da escolha do fornecedor ou executante; e c) justificativa do preço.⁵

Frisa-se que, no caso em tela, o órgão demandante justifica a necessidade à “*Prestação de Serviços Médicos do Tipo Licença Saúde*”, teve sua quantidade licitada esgotada antes do término da vigência da ata. Nesse sentido, sem adentrar ao mérito da motivação da presente dispensa, torna-se necessária a juntada de documentação complementar.

O encarte de tais documentos ao procedimento de da dispensa se faz necessária para retratar a circunstância imprevisível, ou se previsível, inevitável, que levou ao repentino esgotamento do quantitativo dos serviços registrados em ata de registro de preços, que impediu ou dificultou o planejamento prévio e o manejo da licitação para contratação dos serviços, ou seja, objetivamente demonstrar a urgência/emergência da presente dispensa, comprovando que, de fato, a ausência do objeto causará prejuízo ao serviço público.

Assim, para enriquecimento da instrução, sugere-se anexar ao feito comprovação documental que demonstre a narrada imprevisibilidade (demanda para além da média) de quantidade de servidores que necessitaram de afastamento de suas funções por motivo de saúde, o que refletiu no aumento abrupto de exames médicos, que foi o ponto central causador da urgência, segundo a justificativa do órgão responsável.

2.2. Da necessidade de ponderação quanto à hipótese de emergência fabricada.

Conforme explanado até então, a emergência que autoriza a dispensa é aquela advinda de *situação real decorrente de fato imprevisível ou, embora previsível, que não possa ser evitado, e somente nessas circunstâncias se legitima, ficando a cabal demonstração dessas circunstâncias a encargo do gestor público que a invoca, sobremaneira por configurar ato administrativo de gestão.*

⁵ CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL. Relator: MOISES MACIEL. Acórdão 66/2014 - 2ª CAMARA. Julgado em 12/08/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/08/2014. Processo 80926/2013). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2014, nº 7, ago/2014)



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Atribuído o órgão de consultoria e assessoria da administração estritamente de traçar os requisitos legais do instituto em exame, cumpre consignar que o que enfrentou este parecerista até esse ponto foi a justificativa do i. gestor de que atualmente vivencia situação que se amolda à *emergência capaz de justificar dispensa de licitação, com base no art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021, e os requisitos legais que devem restar efetivamente demonstrados no procedimento, a fim de legitimar a dispensa dessa espécie (g.n).*

Porém, impende observar que para além da configuração de urgência, ela deve ser uma “urgência real”, entendível como aquela que não ocorre por falta de planejamento, desídia, omissão na contratação pública, que se fosse, por exemplo, deflagrada a tempo, poderia atender ao princípio da obrigatoriedade de licitar.

Essa ponderação escapa da análise jurídica e tem natureza abstrata, haja vista que de ordem subjetiva e adstrita ao planejamento ou aos imprevistos que acometem a administração quando da execução de determinada atividade pública.

Trata-se de análise de gestão.

Em verdade, esses dois fatores – **presença da urgência, e que ela seja real** - é que definirão a legitimidade do emprego da dispensa por urgência e emergência.

De toda sorte, a proteção a certos valores jurídicos [comprometimento da segurança de pessoas, obras e **serviços**, equipamentos ou outros bens públicos e particulares] é tão prestigiada atualmente no ordenamento jurídico, que o TCU alterou seu antigo entendimento de que a dispensa arrimada na urgência e emergência somente se legitimaria diante da emergência real, para, atualmente, reconhecer a legitimidade da dispensa até na malfadada emergência criada, entendível como aquela resultante da inércia ou falta de planejamento do administrador, por óbvio sem olvidar da responsabilização individual pela eventual e apurada desídia no planejamento das contratações públicas e burla ao procedimento licitatório, se for a hipótese, conforme se destaca:



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

TCU: “RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. QUESTÕES RELACIONADAS A LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSAS FUNDAMENTADAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO APRESENTADO PELO ADMINISTRADOR. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA.

1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas”.⁶

Logo, o atual entendimento é de que seja qual for a origem da urgência/emergência, se motivada, será cabível a contratação direta, o que, no entanto, não é desprovido de consequências jurídicas.

Ao tratar do tema na esfera do Poder Executivo Federal, a Orientação Normativa nº 11/2009 da Advocacia Geral da União (AGU), dispôs o seguinte:

ON nº 11/2009 da AGU: “A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.

Na mesma linha é o entendimento de Marçal Justen Filho⁷, veja-se:

“Atualmente, prevalece a orientação de que a falha administrativa, que possa ter conduzido à situação de emergência, não legitima o sacrifício de direitos e interesses cuja satisfação dependa de uma contratação imediata. Deve ser realizada a contratação direta, com a punição dos responsáveis pela ausência da adoção tempestiva das providências pertinentes à licitação.

⁶Acórdão 1876/2007-Plenário, *Processo* nº 008.403/1999-6, Rel. Aroldo Sedraz, 14.09.2997

⁷JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, 2ª edição em e-book, <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/98527100/v17>.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Significa dizer que o entendimento atual é de total prestígio ao interesse público primário – o interesse social – da coletividade, que de forma alguma pode ficar à mercê de eventuais negligências ou intercorrências administrativas no planejamento das atividades estatais.

E ao elevar a texto de lei essa interpretação, o legislador assim estabeleceu no § 6º do art. 75, da lei n. 14.133/2021:

§ 6º Para os fins do inciso VIII do **caput** deste artigo, **considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público**, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#) e **adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.**

Por isso, adotando-se entendimento voltado à indisponibilidade do interesse público, a orientação atual é pela adoção da dispensa por urgência/emergência mesmo nos casos de eventuais emergências fabricadas por descuido de planejamento – não as relegando para segundo plano, porém, as apurando em separado, assim, garantindo-se a proteção ao interesse público primário, finalidade principal da administração pública.

Marinês Restelatto Dotti, em brilhante explanação no artigo “Contratação emergencial e desídia administrativa”⁸, bem analisa a questão, *verbis*:

A base jurídico-constitucional da conduta do administrador exhibe um argumento de especial relevância. Criada a situação de necessidade de contratação, o administrador público foi colocado diante de situação cuja opção de solução é clara: a contratação emergencial (...); São princípios constitucionais expressos à administração, cuja extensão à administração indireta a Constituição faz indubitosa, a legalidade e a eficiência. É nessa faixa jurídica que se há de encontrar a base validadora da conduta, para oferecer à lei de licitações a melhor leitura diante do quadro fático composto.

⁸ Disponível na internet em: [file:///C:/Users/USER%2001/Downloads/469-Texto%20do%20artigo-954-1-10-20151005%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER%2001/Downloads/469-Texto%20do%20artigo-954-1-10-20151005%20(1).pdf)



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

*Ressalta-se que essa conclusão não exime, das sanções cabíveis, o responsável que deu causa à situação emergencial surgida (...); **Determinar que não se dispense licitação quando a culpa for da administração é dupla lesão, porquanto permanece a falta de planejamento e aparece a descontinuidade da prestação de um serviço público ou abandono de direitos sociais.** A não realização de licitação é ofensa a dispositivo, entretanto, este tem flexibilidade constitucional (...); **A norma não traz qualquer menção à causa que originou a situação de emergência, bastando-lhe a referida situação e a possibilidade que dela derive a ocorrência de prejuízo a pessoas e bens públicos ou da coletividade.** Assim, dizer que a licitação não pode ser afastada quando a situação é criada por culpa do administrador é desbordar o alcance da norma e punir o destinatário da norma (...); O que autoriza o dever de dispensar a licitação é a situação emergencial, não a causa de sua ocorrência (...); 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 (...); 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. Esse é o dispositivo descumprido quando da desídia na prevenção da situação emergencial. **Estando a situação emergencial formada, estará automaticamente subsumida ao caso a hipótese do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.*****

Retornando à análise do caso em concreto, quando o gestor público, a quem compete analisar e realizar atos de gestão - declara que se vê diante de uma urgência/emergência e detalha o prejuízo decorrente de sua inexecução [circunstância amplamente discorrida neste parecer, no que tange à definição jurídica e requisitos legitimadores da urgência] **-de forma alguma se oporia a essa importantíssima circunstância este órgão de consultoria e assessoramento jurídico, mesmo porque, tal atribuição não lhe compete.**

Veja-se que, mesmo em breve síntese, o órgão demandante declara que [...] a emergência é real e não criada por omissão de planejamento da atividade pública que, se programada a tempo fosse, poderia passar pelo ordinário procedimento licitatório. Como mencionado, a Administração possui um processo com vencimento para Março/2024, mas iniciou em Janeiro/2024 (3 meses de antecedência) a confecção de novo processo. Vale destacar



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

que apenas um item da Ata de Registro de Preços, que está prestes a vencer, esgotou seu quantitativo. Portanto, a presente dispensa de licitação emergencial se faz necessária apenas para atender a esse item específico.

O Tribunal de Contas da União exarou entendimento no sentido de que o risco configurado de prejuízos para a administração pública, e por óbvio, ao interesse da coletividade, pode justificar a convalidação de atos irregulares (hipoteticamente), com objetivo de preservar o interesse público, sob a ótica de que a atuação do Poder Público não pode ocasionar dano maior do que aquele que objetiva combater com a medida administrativa. Veja-se o teor do acórdão n. 1737/2021 - Plenário do TCU:

“(...) o risco de prejuízos para a Administração decorrentes de eventual rescisão de contrato pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de indevida inabilitação de licitante, de forma a preservar o interesse público, pois a atuação do Poder Público não pode ocasionar um dano maior do que aquele que objetiva combater com a medida administrativa”.

Nesse desiderato, reitera-se que na dispensa de licitação com fundamento na urgência a atendimento de serviços públicos deve restar cabalmente demonstrada a situação de emergência, independentemente de ser a real ou fabricada (sem prejuízo de apuração de responsabilidade nessa última hipótese), bem assim, que se esteja diante de potencial dano que não possa ser recomposto posteriormente, e que a contratação direta seja a única forma de eliminação do risco de dano.

Assim, mesmo que seja imperiosa a obrigação de se planejar com antecedência as aquisições anuais da administração, intercorrências nessa programação, a exemplo da narrada pela Secretaria demandante - do ponto de vista da juridicidade administrativa e da proteção ao interesse público primário (o da coletividade), não poderia levar o parecerista jurídico a impugnar a contratação de serviço essencial que se pretende levar a efeito, pois **a atuação do poder público e de seus agentes não pode ocasionar um dano maior do que aquele que se objetiva combater (ou bem que se almeja realizar) com a medida administrativa.**



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Reitera-se que o mérito da contratação pertence à autoridade administrativa – novamente alertando-a quanto aos riscos inerentes à responsabilização por eventual emergência criada, para fins de ponderação, mas sem afirmá-la, não cabendo à consultoria jurídica adentrar a essa seara, o que, pontualmente, destacamos nesse opinativo, entregando à ponderação a interpretação doutrinária e jurisprudencial conferida à matéria.

No mesmo sentido, cumpre alertar que a contratação em caráter emergencial deve sempre ser cautelosamente aplicada pela administração, tendo por finalidade o atendimento das necessidades, nesse caso, coletivas, e somente essas, em caráter excepcionalíssimo.

Nesse seguimento, ponderamos que, nos termos da parte final do § 6º do art. 75, da lei n. 14.133/2021, devem ser adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório para a aquisição do objeto desta dispensa, para suprir a demanda rotineira da secretaria demandante, considerando o lapso temporal razoável à transposição de todas as fases do procedimento, obstando, assim, a reincidência da presente medida de exceção, além de recomendar que o quantitativo de itens especificados no Termo de Referência seja suficiente para o atendimento da demanda de urgência, até a finalização do licitatório, tendo em vista que a parte final do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, **proíbe a prorrogação dos contratos firmados com fundamento na dispensa por urgência/emergência, os limitando a 1 ano.**

Ainda, deve ser observado o §6º do art. 75 da Lei nº 14.133:

*§ 6º Para os fins do inciso VIII do **caput** deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#) e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.*

3. Da documentação necessária.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, ampliou-se a documentação necessária para legitimar a contratação direta, razão pela qual a administração deve se atentar às exigências legais a seguir expostas, nos termos do Decreto nº 08/2023, de 24/02/2023.

3.1. Documentos necessários para contratação direta. Rito comum.

O presente procedimento, nos termos do art. 1º, §2º, I, do Decreto 008/2023, **seguirá o rito comum**, uma vez que se trata de hipótese de dispensa de licitação não enquadrada nos dispostos pelos incisos I e II do art. 75 da referida Lei.

Assim, nos termos do art. 2º do Decreto que regula a matéria, o procedimento deve ser instruído com a seguinte documentação:

Art. 2º (...)

I - documento de formalização de demanda, com o respectivo documento de justificação;

II - termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - estudo técnico preliminar e análise de riscos, se for o caso;

IV - estimativa de preços, na forma do regulamento específico;

V - demonstração de compatibilidade de previsão de recursos orçamentários com compromisso a ser assumido;

VI - minuta do contrato, se for o caso;

VII - pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos para o enquadramento da situação em uma das hipóteses de contratação direta;

VIII - proposta apresentada pelo fornecedor, com a exposição dos motivos de sua escolha;

IX - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima indicados no Termo de Referência;

X - declaração de verificação dos documentos de habilitação;



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

XI - autorização da autoridade competente;

XII - parecer jurídico emitido pela Procuradoria Geral do Município, ou órgão jurídico da administração indireta, conforme o caso;

XIII - ato de ratificação do procedimento pela autoridade competente;

XIV - comprovantes de publicação oficial do ato de ratificação;”

Nesse sentido, **competete ao órgão gestor certificar que o procedimento contém toda a documentação prevista no art. 2º do Decreto nº 008/2023.**

No caso dos autos, vislumbra-se a presença da estimativa de preços, na forma de regulamento específico (inciso IV); demonstração de compatibilidade de previsão de recursos orçamentários (inciso V); autorização da autoridade competente (inciso XI).

Ressalta-se que os documentos descritos nos incisos XII (presente parecer), XIII e XIV serão juntados em momento oportuno.

No mais, cabem, ainda, alguns apontamentos a respeito do **estudo técnico preliminar (ausente) e estimativa de preços.**

3.1.1. Estudo técnico preliminar.

Inicialmente, a Lei nº 14.133/2021 positivou como obrigatório o instituto do estudo técnico preliminar (ETP).

Nessa senda, o Decreto nº 021/2023, de 23/03/2023, dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, razão pela qual o órgão demandante deve atender às diretrizes estabelecidas.

Entretanto, nos termos do art. 13, inciso I, do Decreto nº 021/2023, a elaboração do ETP é facultada nas hipóteses do inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Assim, **recomenda-se** tão somente a elaboração de documento autônomo optando pela dispensa da elaboração do ETP, nos termos do referido diploma regulamentador, se essa foi a avaliação do órgão de planejamento desta dispensa, uma vez que ausente nos autos até esta análise.

3.1.2. Estimativa de preços.

É cediço que o agente público está obrigado a demonstrar, por todos os meios possíveis e idôneos, que o preço cobrado pelo fornecedor escolhido é razoável. Isso, porquanto a realização de pesquisas de mercado na fase interna da licitação também alcança as dispensas e inexigibilidades.

Essa é a linha seguida pelo TCE/MT na Resolução de Consulta n. 20/2016-TP, *verbis*:

TCE/MT:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

Quanto a esse aspecto, o Decreto nº 011/2023 regula os procedimentos básicos para a realização de pesquisas de preços. Assim, o órgão demandante deve certificar que observou as diretrizes dispostas no referido decreto, especialmente os arts. 4 e 11, os quais dispõem:



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 4º. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I. composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II. contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III. dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV. pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V. pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 1º. Qualquer que seja o parâmetro adotado, deverão ser apresentados, no mínimo, 03 (três) fontes de preços.

§ 2º. Nos casos de impossibilidade de cumprimento ao disposto pelo parágrafo anterior, o servidor responsável deverá apresentar justificativa expressa com os respectivos documentos de comprovação, os quais serão juntados no processo administrativo de contratação.

Art. 11. *Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 4º.*

§ 1º. *Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 4º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.*

Nessa sistemática, recomenda-se a verificação de que a pesquisa de preços encartada aos autos retrata o preço de mercado.

3.1.3. Outras documentações.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Cumpre salientar que, independentemente da contratação direta dos serviços, deve constar dos autos prova de regularidade fiscal e trabalhista.

Observe-se, ainda, a necessidade de publicação, conforme previsto no art. 5º do Decreto nº 008/2023.

3.1.4. Publicação.

Sobre a publicação da contratação, observe-se o art. 94, da lei n. 14.133-2021:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:
I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.
§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

3.1.6. Decreto para registro de preço.

Compulsando os autos, observa-se que o presente procedimento licitatório tem como objeto a **dispensa de licitação com registro de preços**. Ressalta-se que o registro de preço pode ser utilizado nos casos de compra direta.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, criou-se o regulamento acerca do sistema de registro de preços, razão pela qual a administração deve se atentar às exigências legais a seguir expostas, nos termos do Decreto nº 20/2023, de 23/03/2023.

Assim, recomenda-se que sejam observadas as diretrizes previstas no art. 13 e seguintes do referido decreto, *in verbis*:



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 13. O sistema de registro de preços poderá ser utilizado nas hipóteses de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

§1º. Para efeito do caput, além do disposto neste Decreto, deverão ser observados:

I. os requisitos da instrução processual dispostos no art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no Decreto Municipal n. 08/2023, de 24 de fevereiro de 2023 ou regulamento que o substituir;

II. os pressupostos para enquadramento da contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme previsto nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133, de 2021 e do Decreto Municipal n. n. 08/2023, de 24 de fevereiro de 2023 ou regulamento que o substituir;

III. a designação do agente de contratação ou da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos da proposta e dos documentos de habilitação, nos termos do disposto nos incisos L e LX do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021 e do Decreto Municipal n. 09/2023, de 24 de fevereiro de 2023 ou regulamentação que o substituir;

§2º. Admite-se a inexigibilidade e dispensa para registro de preços, no que couber, na hipótese de aquisição de medicamentos e insumos para tratamentos médicos por força de decisão judicial, caso demonstrada a imprevisibilidade da demanda e a necessidade de atendimento célere.

§3º. Aplica-se à contratação direta para registro de preços, no que couber, as regras da pesquisa de demanda, formalização e gestão da ata de registro de preços previstos nos demais Capítulos deste Decreto.

§4º. É vedada a adesão ou concessão de carona em atas de registro de preços originadas de contratação direta.

§5º. A ata de registro de preços oriunda de contratação direta terá vigência de até 1 (um) ano, vedada a sua prorrogação.

4. Conclusão.

Ante o exposto, constata-se, s.m.j, a obediência às regras insculpidas pela Lei 14.133/2021, notadamente quanto ao procedimento (requisitos documentais), e a fundamentação, de análise e atribuição da administração, quanto à dispensa licitatória, razão pela qual esta Procuradoria manifesta-se **favoravelmente** à pretensão, **desde que observadas às seguintes recomendações.**



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Recomenda-se:

(i) que seja encartado ao feito, tanto quanto possível, o maior número de documentos hábeis a retratar a urgência invocada, notadamente os afetos à imprevisibilidade (uso fora da média) de quantidade de servidores que necessitaram de afastamento de suas funções por motivo de saúde, e o que motivou a urgência, e a impossibilidade de aguarda-se a realização de procedimento licitatório ordinário, a fim de bem retratar a urgência e o potencial prejuízo;

(ii) **certificar que o procedimento contém toda a documentação prevista no art. 2º do Decreto nº 008/2023**(decreto contratação direta), nos moldes do item 3.1. deste parecer;

(iii) quanto à elaboração de Estudo Técnico Preliminar, recomenda-se tão somente a elaboração de documento autônomo optando pela dispensa, nos termos do art. 13, inciso I, do Decreto nº 021/2023, se esta for a hipótese após a análise do órgão demandante;

(iv) a inclusão de tantos quantos documentos comprovem a proporcionalidade entre o preço ora contratado com a municipalidade de Comodoro/MT, nos moldes do item 3.1.2. deste parecer e Decreto nº 011/2023.

(v) observe-se às orientações do item 3.1.5, pertinente à publicação;

(vi) observem-se as regras sobre o sistema de registro de preço, nos moldes do item 3.1.6 deste parecer, notadamente quanto à vedação de concessão de adesão, bem como os demais requisitos esculpidos no Decreto nº 020/2023.

(vii) observe-se a regra de publicação no PNCP, do art. 94, II e § 1º, da lei n. 14.133/2021.

Por fim, registre-se que as orientações quanto à legitimidade da emergência invocada, sua adequação à interpretação doutrinária e jurisprudencial, bem assim, as



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

recomendações quanto à configuração de irregularidade e responsabilização no caso de emergência fabricada foram exaustivamente delineadas, bem assim, as recomendações quanto à motivação de escolha do fornecedor e justificativa do preço e publicação.

O presente parecer, registre-se por derradeiro, possui cunho estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opiniões técnicas eleitas pela administração, atribuída dos atos de gestão, conceito no qual se insere, inclusive, a definição quanto a urgência invocada - nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade acerca da aquisição em voga.

É o parecer, s.m.j.

À apreciação superior.

Comodoro-MT, 14 de fevereiro de 2024.

Rafael Vasconcelos
Procurador do Município

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO

Comodoro/MT, 15 de fevereiro de 2024.

COMUNICAÇÃO INTERNA

Ao Departamento de Licitações e Contratos
Prefeitura de Comodoro/MT

Com cordiais cumprimentos, com relação ao procedimento de DISPENSA DE LICITAÇÃO COM REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS DO TIPO LICENÇA SAÚDE, venho por meio deste dar resposta quanto às observações do Parecer Jurídico nº 04/2024/PGM.

Quanto às recomendações do parecer mencionado, referente ao item (i), segue anexa ao presente, declaração do Departamento de Recursos Humanos que confirma a necessidade e urgência do presente procedimento. Ressalto que, um processo licitatório está em fase de desenvolvimento, tendo um prazo para sua elaboração, publicação e homologação. Todavia, o serviço de atendimento médico do tipo Licença Saúde precisa ser continuado, motivo da presente dispensa de licitação que visa atender essa demanda emergencial.

Em relação ao item (ii), as documentações obrigatórias por parte da Secretaria de Administração já foram anexadas, ficando sob responsabilidade do Departamento de Licitação o encarte das documentações restantes (edital, minutas contratuais etc.).

Quanto às outras documentações, no que compete à Secretaria de Administração á foram observadas no procedimento.

Sem mais para o momento, apresentamos protestos de elevada estima e colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Dyego Henrique Rocha de Oliveira
Secretário Municipal de Administração

INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Nome do Documento: 007._CI__RESPOSTA_AO_PARECER_JURIDICO.pdf
Hash (SHA256): 4KuzQMR0Kpq9rVqgxmpFAMguvAs3phAa+U58ar3iPGA=
Tamanho do Documento: 85802 bytes
Data de Recebimento do Documento: 15/02/2024 12:02:45
Status do Documento: Assinado
Link de Validação: <http://validador.assinepelainternet.com.br>
Código de Validação: 7337293



Signatário DYEGO HENRIQUE ROCHA DE OLIVEIRA

Status da Assinatura:  VALIDO
Nome do Arquivo de Assinatura: API_75443_38695_1790977627480616.pdf.api
Data da Assinatura: 15/02/2024 13:11:03
Tipo de Assinatura: Assinatura Eletrônica
Propósito da Assinatura: SECRETÁRIO (A)
Local da Assinatura: R. Goiás, 511 - Tertulia, Comodoro - MT, 78310-000, Brazil
Geolocalização Aproximada: latitude=-13.6556188, longitude=-59.7820148
IP de Origem do Acesso: 179.42.60.33
Operadora do IP de Origem: 179.42.60.33

Informações do Signatário

CPF: 975.***.***-87
E-mail: ka*****@gmail.com
Telefone: (65)99963-****
Validado por: Consulta na Receita Federal
Cadastro validado às: 09:59:29 do dia 15/02/2024

Carimbo do Tempo na Assinatura

Status:  VALIDO
Carimbado por: SERVIDOR DE CARIMBO DO TEMPO ACT ICP 50151
Emissor: AUTORIDADE CERTIFICADORA DO SERPROACF TIMESTAMPING
Nº de Série: 190060003
Data: 15/02/2024 13:11:03



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins e a quem possa interessar que, conforme Legislação Municipal vigente, atestados com mais de 30 (trinta) dias precisam ser Periciados por médico devidamente credenciado, contudo o saldo para solicitação das AFs para realização dessas perícias está insuficiente. O processo para regularização já foi iniciado porém é um processo razoavelmente longo, e, não podemos ficar sem executar tal procedimento (perícia).

No momento temos uma demanda de 05 (cinco) servidores que apresentaram atestado médico solicitando mais de 30 (trinta) dias de afastamento para tratamento de sua própria saúde que estão aguardando a convocação para perícia médica municipal e temos mais 28 (vinte e oito) servidores que no momento encontram-se afastados por Licença Saúde com potencial de prorrogação dos prazos de afastamento, os quais caso apresentem novos atestados deverão ser periciados, sem contar os demais servidores que a qualquer momento podem ser acometidos por alguma enfermidade vindo a precisar de afastamento para tratamento de saúde.

Por ser expressão da verdade assino a presente declaração.

Comodoro-MT, 15 de fevereiro de 2024.

Marcio Andre Pastore
COORDENADOR DE RECURSOS HUMANOS
Portaria nº. 063/2017 de 17/01/2017