



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Av. Sete de Setembro, 1044 - Bairro Centro - CEP 76801097 - Porto Velho - RO - <https://pgm.portovelho.ro.gov.br/>

PARECER - PGM-GAB/PGM-SPACC

Parecer n.º: 523/SPACC/PGM/2025

Processo n.º: 005.002042/2025-00

Secretaria Interessada: Secretaria Municipal de Saúde - SEMUSA.

Valor: R\$ 46.390,52 (Quarenta e seis mil, trezentos e noventa reais e cinquenta e dois centavos)..

Objeto: Aquisição de materiais odontológicos, incluindo anestésicos (mepivacaína), limas endodônticas, cones de papel, cimento endodôntico e brocas odontológicas.

Senhor Secretário,

Vieram os presentes autos à apreciação desta Procuradoria-Geral do Município, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, com a finalidade de emissão de parecer acerca da legalidade da contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor para a **Aquisição de materiais odontológicos, incluindo anestésicos (mepivacaína), limas endodônticas, cones de papel, cimento endodôntico e brocas odontológicas**, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA, conforme Termo de Referência (SEI 0151806) aprovado pelo ordenador de despesa.

Para instruir o processo, a Secretaria interessada juntou os seguintes documentos:

1. Ofício n.º 1176/2025 – SEMUSA-GAB/SEMUSA-DAB/SEMUSA-DSB, solicitar mediante a autorização a dispensa para a aquisição de INSUMOS ODONTOLÓGICOS com o objetivo de subsidiar o atendimento odontológico prestado à população do município de Porto Velho, (SEI 0055439);
2. Documento de Formalização de Demanda - DFD (SEI 0085884);
3. Pesquisa de Preços realizadas pela SEMUSA-NUMAC, (SEI 0100929);
4. Estudo Técnico Preliminar – ETP n.º 0101005/2025/SEMUSA-GAB/SEMUSA-DEA/SEMUSA-DGEAS/SEMUSA-NUMAC, (SEI 0101005)
5. Mapa de Riscos n.º 0101279/2025/SEMUSA-GAB/SEMUSA-DEA/SEMUSA-DGEAS/SEMUSA-NUMAC, (SEI 0101279);
6. Termo de Referência elaborado pela SEMUSA-NUMAC, (SEI 0101356);
7. Despacho n.º 5/SEMUSA-NUMAC, solicitamos a análise dos autos para realização de análise, com o objetivo de ampliar a qualidade e economicidade das contratações. Isto posto, retornamos os autos para prosseguimento do feito (SEI 0101663);
8. Despacho para Análise da Instrução Processual n.º 66/GAB/SMCL-SEL, (SEI 0103208);
9. Despacho de Análise Processual/SMCL/2025, feitas as considerações, nos limites da análise que nos compete e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, não foram encontradas questões impeditivas para o prosseguimento do processo, por isso, encaminhamos os autos ao Departamento de Pesquisa Mercadológica – SMCL para que sejam providenciadas as devidas pesquisas de preços de acordo com a descrição e quantidades apresentadas na minuta do Termo de Referência, (SEI 0107544);
10. Cotações de Preços Realizadas pelo SMCL-DPM, (SEI 0146812);
11. Quadros de Análise de Desvio Padrão, Comparativo de Preços elaborados pelo SMCL-DPM, (SEI 0146839);
12. Checklist n.º 0147726/2025 – SMCL-DPM, (SEI 0147726);
13. Despacho n.º 27/SMCL-DPM, encaminhamos os autos a Vossa Senhoria informando que a hipótese se enquadra em dispensa de licitação por valor nos termos do inciso II do Art. 75 da Lei sob nº 14.133/2021. Deste modo, retorno os autos a este DGC, para continuidade dos trâmites processuais, (SEI 0147300);
14. Termo de Referência Definitivo n.º 082/DE/SMCL/PVH/2025, (SEI 0151806);
15. Minuta de Dispensa Eletrônica – Aviso dispensa eletrônica, (SEI 0153284)S;
16. Despacho n.º 147/SMCL-DGC, sugerimos o encaminhamento dos autos à SEMUSA, para que decidindo a autoridade competente pela contratação Direta, proceda com a CONFERÊNCIA E ANÁLISE do Termo de Referência definitivo. Caso a Secretaria discorde com a formação do referido Termo, solicitamos a manifestação por escrito o mais breve possível. Havendo concordância com os termos expostos, solicitamos providências da INCLUSÃO E

ASSINATURA do Termo de Referência definitivo e emissão de Controle de Execução Orçamentária – CEO e emissão de Pré-empenho. Após a emissão de pré-empenho os autos poderão ser enviados COJUSA/SEMUSA, para Análise e Parecer Jurídico da Dispensa Eletrônica, (SEI 0153860);

17. Despacho n.º 43/SEMUSA-NUMAC, encaminhamos os autos ao DIOR/SEMUSA para Emissão do Controle de Execução Orçamentária – CEO e a Nota de Pré Empenho, (SEI 0175320);

18. Controle da Execução Orçamentária – CEO 1301/2025, (SEI 0195922);

19. Despacho n.º 185/DIOR/CGAF/SEMUSA, encaminhamos os autos para a elaboração da Nota de Pré-empenho, conforme o Controle da Execução Orçamentária – CEO n.º 1301, (SEI 0195979);

20. Nota de Pré-empenho n.º 999/2025, de responsabilidade da SEMEC-SORÇAM, (SEI 0200964)S;

21. Despacho n.º 427/SEMEC-DEXO, encaminhamos os autos à decisão discricionária dessa secretaria quanto ao prosseguimento da despesa demandada, (SEI 0201032);

22. Despacho n.º 201/DIOR/CGAF/SEMUSA, encaminhamos os autos para as demais providências que se fizerem necessárias, (SEI 0207297);

23. Despacho n.º 61/SEMUSA-NUMAC, encaminhamos os autos à Diretoria Executiva para Emissão de Parecer Jurídico de análise quanto a dispendido, (SEI 0211560);

24. Despacho n.º 320/2025/DIEX/SEMUSA, para análise e deliberação dos presentes autos, a fim de que seja realizada análise jurídica e emissão de parecer, em atendimento à SMCL, (SEI 0236885).

É o relatório.

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER

A presente manifestação jurídica tem o escopo assistir a 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 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 restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se 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 n.º 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.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n.º 14.133/2021.

Finalmente, é nosso dever salientar que a análise e as observações são feitas com base na legislação vigente e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada (ordenador de despesa) a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações sob sua inteira responsabilidade.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL

Em regra, as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A referida exigência é requisito para a realização de contratações com a Administração Pública, sendo permitido que seja afastada em situações regulamentadas em lei, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, que diz:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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. (grifo nosso).

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.

Importante destacar, que a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), previu, em seu art. 75, algumas hipóteses de dispensa de licitação, dentre as quais, algumas versam sobre a possibilidade da licitação ser dispensada em razão do valor da pretensa contratação, senão 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;

Os valores a que se refere o artigo citado foram devidamente reajustados pelo Decreto n.º 12.343/2024. Assim, estes atualmente correspondem a: R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos); e R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), respectivamente.

Conclui-se, portanto, que uma vez que o valor da contratação se enquadre nos limites estabelecidos acima, existirá permissivo legal para a dispensa do certame licitatório, de acordo com o poder discricionário do agente administrativo, e desde que observados os demais requisitos legais.

Para fins da dispensa de licitação, a Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu, 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;

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.

Art. 75.

(...)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

(...)

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Art. 174.

(...)

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

(...)

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

Uma vez observadas, no que couber, as disposições legais retromencionadas, preenchidos estarão todos 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.

3. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Preliminarmente, no tocante a viabilidade jurídica da presente contratação, mediante dispensa, com fundamento no inciso II, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, este órgão de assessoramento jurídico, a princípio, não vê óbice quanto a pretensão, visto que o valor estimado da contratação, qual seja, R\$ 27.477,70 (vinte e sete mil e quatrocentos e setenta e sete reais e setenta centavos)., encontra-se dentro do atual limite legal permissivo.

No entanto, para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput do art. 75 a secretaria deverá observar: I – o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e o II – o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Nos autos sob análise, não foi possível constatar a efetiva adoção das providências supramencionadas por parte da secretaria, visto que não foram juntados documentos ou informações neste sentido. Assim sendo, alertamos que incumbe a secretaria, sob inteira responsabilidade do agente competente, a observância das limitações impostas pelo art. 75 da Lei.

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

a) Consta dos autos **Documento de Formulação de Demanda (SEI 0085884), Estudo Técnico Preliminar (SEI 0101005), Análise de Risco (SEI 0101279); e Termo de Referência (SEI 0151806)**, os quais, em suma, aparentam contemplar os elementos mínimos legais para caracterizar o objeto requisitado. Ressaltamos que os referidos documentos tratam-se de peças técnicas que não estão abrangidas dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público;

b) Consta nos autos as **Cotações de Preços (SEI 0146812) e Quadro Comparativo (SEI 0146839)**, assinadas pela Comissão de Pesquisa Mercadológica, Sra. Diana de Araújo Vieira e Sra. Jana Paula Soares da Silva Queiroz - Membros e Sra. Maria Helena Melo da Gama - Presidente/DIPM, que embasaram o preço estimado da despesa pelo critério de (menor preço) dos itens. Em relação a avaliação do preço estimado, por não ser de competência deste órgão de assessoramento jurídico, presume-se que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pela referida comissão, sob sua inteira responsabilidade;

c) Consta nos autos a comprovação da **Disponibilidade Orçamentária** compatível com o valor da pretensa despesa, conforme se infere mediante a **Nota de Pré Empenho (SEI 0200964);**

d) Consta nos autos a **autorização do Ordenador de Despesas**, 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 do valor de pequena monta, conforme **Termo de Referência (SEI 0151806).**

Finalmente, segundo consta do Termo de Referência, a pretensa **contratação será instrumentalizada por Nota de Empenho** em substituição ao termo 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;

4. ANÁLISE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES * SMCL

Conforme se infere dos autos, a Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações * SMCL, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise processual (SEI 0107544)**, realizou as **Cotações de Preços (SEI 0146812) e Quadro Comparativo de Preço (SEI 0146839)**, bem como elaborou o **Termo de Referência Definitivo (SEI 0151806).**

CONCLUSÃO

Considerando o disposto na Lei n.º 14.133/2021 em relação a realização de contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor da despesa, bem como, considerando que a instrução processual, aparentemente, contempla os requisitos mínimos exigidos nesta norma, entendemos que a secretaria interessada tem base jurídica para contratar por dispensa de 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;

b) 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;

c) 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;

d) Providenciar a divulgação do Termo de Dispensa de Licitação no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

e) Instruir os autos com a Nota de Empenho da despesa;

Insta salientar que a secretaria deverá observar, sob sua inteira responsabilidade, o disposto no art. 75, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/2021, sendo estes: I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e o II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Por fim, enfatizamos que este parecer é meramente opinativo, sendo de responsabilidade dos respectivos órgãos competentes e do ordenador de despesa da secretaria interessada 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 n.º 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.

Ante o exposto, encaminhamos os autos a SMCL para adoção das providências necessárias.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho-RO, 26 de novembro de 2025.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Documento assinado eletronicamente por **Felippe Idak Amorim Santos, Subprocurador (a)**, em 28/11/2025, às 12:35, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0246228** e o código CRC **F836CB29**.