

PARECER JURÍDICO

PROC. ADMINISTRATIVO 1.744/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. ANÁLISE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PELO VALOR. PROCESSO Nº 0306/2026. DISPENSA Nº 0306/2026. AQUISIÇÃO DE AGULHA PARA MARCAÇÃO DE LESÃO, ITEM DESTINADO A AME DIAGNÓSTICO, PELO PERÍODO DE 2 (DOIS) MESES. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO Nº 059/2023. DECRETO Nº 080/2023. DECRETO Nº 009/2024. OPINATIVO PELA VIABILIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se do **Processo nº 0306/2026 – Dispensa nº 0306/2026**, encaminhando a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, por **dispensa de licitação pelo valor**, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, consoante **item 2.1.** do Termo de Referência – TR (**Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**), para a aquisição de agulha para marcação de lesão, item destinado a AME Diagnóstico, pelo período de 2 (dois) meses.

O contrato será firmado com a empresa **SUEVIT DISTRIBUIDORA E IMPORTADORA HOSPITALAR LTDA** (CNPJ nº 39.339.941/0001-90), no valor de R\$ 35.348,40 (trinta e cinco mil trezentos e quarenta e oito reais e quarenta centavos), conforme Termo de Referência – TR.

Destarte, o **Proc. Administrativo 1.744/2026**, encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (Despacho 24);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (Despacho 24);

- c) Termo de Referência – TR (Despacho 24);
- d) Justificativa para não utilização da dispensa eletrônica (Despacho 24);
- e) Mapa de Preços – Dispensa (Despachos 6 e 24);
- f) Documentos de habilitação (Despacho 24);
- g) Razão de escolha do contratado e justificativa do preço (Despacho 24);
- h) Disponibilidade orçamentária (Despacho 24); e
- i) Encaminhamento para análise jurídica (Despacho 24).

É o relatório.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Considerando que o processo foi remetido a esta Procuradoria, a presente análise tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, consoante art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, e art. 30, § 1º, do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024:

Lei nº 14.133/2021

Art. 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.

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, **o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024

Art. 30. Cumpridas as providências previstas neste Decreto, o instrumento convocatório, e respectivos anexos, serão submetidos a controle prévio de legalidade por meio de análise jurídica da Procuradoria-Geral do Município.

§ 1º **Em caso de contratação direta, a minuta do contrato deverá ser encaminhada à apreciação da Procuradoria-Geral do Município, com todos os documentos que instruem o processo de contratação direta.**

Infere-se dos dispositivos supracitados que o controle prévio de legalidade se restringe aos aspectos jurídicos do processo de contratação, não abrangendo, portanto, aqueles de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses pontos, é oportuno registrar a orientação constante no Manual de Boas Práticas Consultivas de 2 de dezembro de 2016 – BPC nº 7:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Outrossim, o Enunciado 8 do Manual de Atuação Consultiva da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco dispõe que:

A atuação da Procuradoria Consultiva deve restringir-se aos aspectos jurídicos dos casos postos à apreciação, evitando-se emitir opiniões ou adentrar em interpretações e/ou análises de cunho técnico, administrativo, mercadológico, ou de mérito administrativo; salvo, excepcionalmente, se houver efetiva necessidade e mediante justificativa, hipótese em que se deve limitar a sugestões ou recomendações.

Diante disso, parte-se da premissa que as especificações técnicas, quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram regularmente determinadas pelos setores responsáveis, observando os parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor consecução do interesse público.

Registra-se que não cabe à unidade jurídico-consultiva exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Desse modo, incumbe a cada um observar se os atos praticados estão contemplados, ou não, no seu espectro de atuação.

Por fim, **não há imposição legal quanto a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações feitas pelo órgão de assessoramento jurídico**. Portanto, se eventualmente o administrador não as observar, este passará a assumir a responsabilidade decorrente da sua conduta, como dispôs o Tribunal de Contas da União no Acórdão 2503/2024 em que *“para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que*

desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do Parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro”.

2.2. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO PELO VALOR NOS TERMOS DO ART. 75, INCISOS I e II, DA LEI Nº 14.133/2021

2.2.1. Do limite de valor para a dispensa

Da leitura do art. 75, *caput*, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 6º, *caput*, incisos I e II, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, vislumbra-se que a licitação é dispensável para:

Lei nº 14.133/2021

- 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\$ 30.000,00 (trinta mil reais), no caso de outros serviços e compras.

Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023

- I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 114.416,65 (cento e quatorze mil, quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e cinco centavos), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (obs.: valor conforme Decreto Federal nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022, sujeito a atualização anual, nos termos do art. 182 da Lei nº 14.133/2021);
- II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil, duzentos e oito reais e trinta e três centavos), no caso de outros serviços e compras; (obs.: valor conforme Decreto Federal nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022, sujeito a atualização anual, nos termos do art. 182 da Lei nº 14.133/2021).

Sobreleva destacar que o Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP (art. 182 da Lei nº 14.133/2021). Assim, por força do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, os valores citados estão atualizados em:

- a) **R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos)**, para contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores (art. 75, *caput*, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 6º, *caput*, inciso I, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023); e
- b) **R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)**, para contratação de serviços e compras (art. 75, *caput*, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 6º, inciso II, *caput*, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023).

In casu, o valor estimado da contratação é de R\$ 35.348,40 (trinta e cinco mil trezentos e quarenta e oito reais e quarenta centavos), conforme Termo de Referência – TR, de acordo com o **item 13.1.** do Termo de Referência – TR (**Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**).

Quanto à aferição dos valores que atendam os limites referidos nos incisos I e II do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, nos termos do § 1º 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.

Assim, em relação ao inciso I, a soma dos valores para fins de apuração do limite da despesa está circunscrita ao exercício financeiro, portanto, as quantias correspondentes a eventuais prorrogações dos contratos em exercícios financeiros vindouros não deverão ser consideradas nem computadas na aferição do valor limite para dispensa.

No que diz respeito ao inciso II, os limites financeiros estipulados para a dispensa de licitação não se aplicam isoladamente para cada contratação. Desse modo, é imprescindível que cada órgão planeje as contratações que serão realizadas no decorrer do exercício financeiro, somando-se todas as contratações de objetos de “mesma natureza”, para o correto enquadramento na dispensa legal em razão do valor.

Demais disso, por unidade gestora deve-se entender a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

A Lei nº 14.133/2021 esclareceu o tema de forma mais didática, trazendo dois parâmetros importantes: objetos de mesma natureza e mesmo ramo de atividade. É cristalizado na Instrução Normativa do Supremo Tribunal Federal nº 280, de 24/02/2023, art. 3º, § 2º, que: “*Considera-se mesmo ramo de atividade as contratações dentro do mesmo subelemento de despesa no exercício financeiro e, concomitantemente, cujos objetos sejam ofertados pelo mesmo universo de potenciais fornecedores*”.

A partir da exemplificação supra, nota-se que o elemento de despesa traz um rol abrangente de despesas que, embora aparentemente reúna objetos de mesma natureza, não são fornecidos por um mesmo universo de empresas. De outra parte, a classificação orçamentária por subelemento ou item de gasto parece definir de modo mais específica o que seria o mesmo ramo de atividade, embutindo já aí uma certa avaliação do mercado quanto à sua partição econômica, a fim de agrupar os itens que usualmente são fornecidos por empresas de um dado segmento.

Todavia, considerando a diretriz do Supremo Tribunal Federal contida em sua Instrução Normativa nº 280/2023, recomenda-se que, em cada caso concreto, seja sempre feita uma avaliação mercadológica específica.

Noutra vertente, convém explicitar que, como lei se refere ao somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza ou ramo de atividade, deverão ser computadas todas as despesas a esse título, sejam elas contratadas mediante licitação ou qualquer hipótese de dispensa ou inexigibilidade. Assim, um fator de extrema relevância para o controle das compras de mesma natureza ou ramo de atividade é o planejamento das contratações, o que deverá ser facilitado com a previsão da obrigatoriedade de elaboração de planos de contratações anuais, nos termos do art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.

2.2.2. Da instrução do processo de contratação direta: dispensa de licitação pelo valor

Expostas as considerações iniciais, passa-se elencar, de forma esquematizada, os documentos que devem compor o processo de contratação direta, consoante art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e art. 3º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023.

a) Formalização da demanda e justificativa fundamentada para a contratação por dispensa de licitação, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra (art. 3º, inciso I, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

A deflagração do processo de contratação dar-se-á através do Documento de Formalização de Demanda – DFD. Previsto no art. 3º, inciso I, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023 e art. 2º, inciso I, do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024, nele deverá constar: o setor requisitante, a descrição do bem ou serviço a ser contratado e a comprovação da previsão no Plano Anual de Contratações, quando aplicável.

Da análise do Documento de Formalização de Demanda – DFD, acostado ao **Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**, percebe-se que foram previstos: **i) a unidade responsável pela demanda** (Secretaria Municipal de Saúde / Gerência da Assistência Farmacêutica); **ii) o responsável pela demanda** (William Matheus Bernadino Silva Motta); **iii) a solicitante** (Juliette Ferreira Vieira da Silva), **iv) descrição sucinta da solicitação** (*aquisição em caráter de urgência de insumo necessário para procedimento de agulhamento pré-cirúrgico ao qual foi fracassado no certame 105/2025 e encontra-se em tramitação de processo licitatório*) e **v) a justificativa**:

A aquisição de insumo indispensável à realização de procedimentos de agulhamento de nódulos mamários, necessários à adequada investigação diagnóstica e ao acompanhamento dos pacientes atendidos pela unidade de saúde.

O referido insumo foi anteriormente incluído em processo licitatório, porém o procedimento restou fracassado, impossibilitando a aquisição do material pela via ordinária e comprometendo a disponibilidade do produto para a realização dos procedimentos previstos.

Considerando a necessidade de garantir a continuidade da assistência à saúde, bem como evitar o adiamento ou cancelamento de procedimentos diagnósticos por falta do insumo, faz-se necessária a adoção de medida administrativa que possibilite o seu fornecimento em tempo oportuno.

A aquisição mostra-se necessária para atender à demanda existente e assegurar a realização dos agulhamentos de nódulos mamários, contribuindo para a adequada investigação das alterações identificadas nas pacientes e para a definição da conduta médica subsequente.

No tocante à justificativa fundamentada para a contratação por dispensa de licitação, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra, esta encontra-se no **item 2** do Termo de Referência – TR (**Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**).

2. DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

2.1. Visando atender às necessidades operacionais e assistenciais da Rede Municipal de Saúde de Caruaru, especialmente para suprir a demanda da unidade AME Diagnóstico (Ambulatório Médico Especializado de Diagnóstico) na execução de procedimentos intervencionistas de localização e marcação tecidual pré-cirúrgica guiada por imagem, presente contratação será formalizada por meio de Dispensa de Licitação em razão do valor, conforme permissivo legal previsto no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, devidamente regulamentado pelo art. 6º, inciso II, do Decreto Municipal nº 059, de 14 de agosto de 2023:

[...]

2.2. A presente contratação justifica-se pela imperiosa necessidade de garantir o fornecimento contínuo de Agulha para Marcação de Lesão, insumo indispensável para a realização de marcação tecidual pré-cirúrgica (agulhamento) de lesões ou nódulos subclínicos não palpáveis. Trata-se de material médico-hospitalar essencial para orientar com acurácia milimétrica a abordagem cirúrgica de nódulos e lesões suspeitas de câncer, e sua indisponibilidade acarreta graves falhas assistenciais;

2.3 . Nesse contexto, considerando o histórico de fracasso do Pregão Eletrônico nº 105/2025 e o inadimplemento total da empresa na Dispensa Eletrônica nº 0222/2026, e visando afastar o risco iminente de desassistência, cumprir os prazos das Leis Federais nº 12.732/2012 e nº 13.896/2019 e assegurar a continuidade da linha de cuidado em saúde da mulher e oncologia, a Administração promove a presente contratação por meio de Dispensa de Licitação em razão do valor.

Registra-se que é **importante que a justificativa seja robusta e tecnicamente consistente, com a devida demonstração da necessidade administrativa**, da essencialidade

dos insumos e da compatibilidade dos quantitativos estimados com a demanda da unidade, garantindo, assim, maior segurança jurídica ao procedimento e aderência aos princípios da motivação e do planejamento.

b) Comprovação de inclusão da demanda no Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade (art. 3º, inciso II, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

No **item 3** do Estudo Técnico Preliminar – ETP (**Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**), foi informado que:

3. DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA DEMANDA NO PCA

A contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações, publicado em sítio eletrônico do município para o ano vigente.

A presente contratação objetiva a Aquisição de Agulha para Marcação de Lesão, material médico-hospitalar, objetivando a continuidade e qualidade de atendimento na prestação de serviços assistências nas unidades de saúde. Sendo assim, a demanda se encontra em alinhamento com as diretrizes de gestão das entidades, e suas peças orçamentárias, como será demonstrado na indicação da Previsão de Disponibilidade Orçamentária (PDO) devida.

Desse modo, verifica-se que o requisito foi atendido.

c) Estudo Técnico Preliminar – ETP (art. 3º, inciso III, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

O Estudo Técnico Preliminar – ETP é um documento constitutivo da fase de planejamento no qual deverá ser evidenciado o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

Nesse sentido, o art. 4º do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024 prescreve que:

Art. 4º. O estudo técnico preliminar - ETP é o documento através do qual se descreve a necessidade administrativa a ser resolvida e se avalia a melhor solução para a satisfação do interesse público, servindo de base à elaboração do termo de referência, do projeto básico ou executivo, conforme o caso, observados os elementos previstos no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Visando simplificar o processo de contratação, com fulcro no art. 3º, § 9º, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP é dispensada nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021 (*“convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual”*), assim como em outras circunstâncias excepcionadas em regulamento próprio.

Inobstante a previsão legal, verifica-se que foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar – ETP, conforme documento anexo ao **Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**. Desse modo, foram observados os elementos previstos no art. 6º do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024, quais sejam:

I - **descrição da necessidade da contratação**, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da **previsão do objeto no Plano de Contratações Anual** ou justificativa que retrate o **alinhamento da contratação pretendida com o planejamento realizado pelo órgão ou entidade**, bem como as providências adotadas para revisão do Plano de Contratações Anual;

III - descrição dos **requisitos necessários e suficientes à escolha da solução** entre aqueles disponíveis para o atendimento da necessidade pública, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

IV - **levantamento de mercado**, que consiste na pesquisa e análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

- a) ser avaliada a vantajosidade econômica, preferencialmente pela comparação do custo total das soluções propostas e da solução atual, quando for o caso;
- b) ponderar os ganhos de eficiência administrativa, pela economia de tempo, de recursos materiais e de pessoal;
- c) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração;

- d) ser considerada a incorporação de tecnologias que permitam ganhos de eficiência, exatidão, segurança, transparência, impessoalidade, padronização ou controle, se for o caso;
- e) ser realizada consulta ou audiência pública com potenciais contratadas para coleta de contribuições, caso necessário;
- f) ser avaliado o custo e o benefício de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, em caso de possibilidade de aquisição ou prestação de serviço, inclusive no caso de locação de bens, para a satisfação da necessidade pública;
- g) considerar outras opções menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos para doação e permuta;

V - descrição da **solução final definida como um todo**, inclusive das exigências relacionadas aos insumos, à garantia, à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

VI - **estimativa das quantidades a serem contratadas**, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar a otimização dos gastos públicos;

VII - **estimativa dos valores unitários e globais da contratação**, com base em pesquisa simplificada de mercado, a fim de realizar o levantamento do eventual gasto com a solução escolhida de modo a avaliar a viabilidade econômica da opção;

VIII - justificativas para o **parcelamento ou não da contratação**;

IX - apresentação de **contratações correlatas e/ou interdependentes** que possam impactar técnica e/ou economicamente nas soluções apresentadas;

X - demonstração dos **resultados pretendidos** em termos de efetividade, economicidade, melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - descrição das **providências a serem adotadas pela administração** previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou à adequação do ambiente da organização;

XII - descrição dos **possíveis impactos ambientais** e respectivas medidas preventivas e/ou corretivas incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - **posicionamento conclusivo** sobre a viabilidade, razoabilidade e adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Parágrafo único. O ETP deve obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, VIII e XIII deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos descritos nos outros incisos do caput, apresentar as devidas justificativas no próprio documento.

Inobstante, O **item 4.2.** do Estudo Técnico Preliminar – ETP menciona equivocadamente que *"foi eleita a Solução 1 - Aquisição via Dispensa Emergencial de Licitação nos ditames do art. 75, VIII da lei 14.133/2021..."*

Assim, tendo em vista que no **item 5** do mesmo documento, a secretaria consulente fundamenta e enquadra a escolha na dispensa de licitação em razão do valor, com base no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, orienta-se a retificação da redação do **item 4.2.**, garantindo a coerência das informações.

Destarte, por se tratar de um documento de natureza técnica, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, **esta unidade jurídico-consultiva observará se foram atendidas às prescrições legais** do art. 6º, do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024, não devendo se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador.

d) Termo de Referência – TR, Projeto Básico – PB ou Projeto Executivo, conforme o caso (art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

O art. 14 do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024, define o Termo de Referência – TR como o documento que trata dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto, **sendo obrigatório para** todos os processos licitatórios e **contratações diretas**, inclusive nos casos de obras e serviços de engenharia.

Por conseguinte, o art. 15 do referido Decreto, elenca os elementos que devem ser previstos no Termo de Referência – TR:

I - **definição do objeto**, respectivos **quantitativos, prazo do contrato** e, quando for o caso, a possibilidade de sua **prorrogação**;

II - fundamentação da **necessidade da contratação**, a partir da referência ao estudo técnico preliminar correspondente, quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;

III - definição da **solução como um todo**, considerando o ciclo de vida do objeto, quando for o caso;

IV - previsão da **participação de consórcio de empresas** ou, no caso de sua vedação, apresentação de justificativa cabível;

V - **modelo de execução do objeto**, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, incluindo as informações de **prazo de início da prestação, local, regras para recebimento do objeto**, dentre outras informações relevantes;

VI - **modelo de gestão do contrato**, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - especificação da **garantia exigida** e das **condições de manutenção e assistência técnica**, quando for o caso;

VIII - critérios de **medição** e de **pagamento**;

IX - **forma e critérios de seleção do contratado**;

X - **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais**, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

XI - justificativa para **adoção de orçamento sigiloso**, se for caso;

XII - **classificação orçamentária da despesa**, salvo se o processo visar à formação de registro de preços;

XIII - **modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa** adotados;

XIV - requisitos de **qualificação técnica e econômico-financeira**, quando necessários, com as devidas justificativas;

XV - **formas, condições e prazos de pagamento**, bem como o **critério de reajuste**;

XVI - principais **obrigações do contratado e do contratante**;

XVII - **requisitos da contratação**;

XVIII - previsão e condições de **prestação da garantia contratual**, quando exigida;

XIX - previsão das condições para **subcontratação** ou justificativa para sua vedação na contratação pretendida;

XX - **sanções** por descumprimentos das obrigações pactuadas, inclusive as obrigações prévias ao contrato.

§ 1º Nas situações em que os requisitos previstos neste artigo estejam contemplados no Estudo Técnico Preliminar - ETP, é possível registrar no Termo de Referência o cumprimento da exigência no referido documento.

§ 2º Os elementos do Termo de Referência previstos neste dispositivo que se referem a definições prévias de cláusulas editalícias ou contratuais, em especial os incisos IV a IX, XIII a XVII e XIX e XX, devem ser previstos no respectivo Edital ou minuta do contrato, admitida a utilização de mera remissão no Termo de Referência.

Outrossim, de acordo com o art. 16, para a formalização dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, devem ser incluídas no Termo de Referência – TR, além dos elementos listados no art. 15, no que couber, as seguintes previsões:

- I - justificativa fundamentada para a contratação através de dispensa ou inexigibilidade de licitação, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra;
- II - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- III - razão da escolha do fornecedor ou prestador dos serviços; e
- IV - justificativa do preço a ser contratado.

No caso, consta no **Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026** o Termo de Referência – TR, assinado por Antônio Gonçalves da Silva Neto (Secretário Executivo de Planejamento, Administração, Finanças e Assistência Farmacêutica) e Leticia Marianne Rodrigues Silva (Gerência Geral de Gestão). Registra-se que o referido documento previu os requisitos elencados no art. 15 do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024.

Inobstante, recomenda-se que a área técnica proceda com a retificação da expressão “*serviços de manutenção*” constante do **item 15.3.** do Termo de Referência – TR, adequando a redação para “*fornecimento dos bens*”, tendo em vista que o objeto trata-se de aquisição de agulha para marcação de lesão, de forma a conferir perfeita precisão terminológica ao instrumento.

No tocante a razão da escolha do fornecedor ou prestador dos serviços e a justificativa do preço a ser contratado (incisos III e IV), essas informações são avaliadas em tópico posterior deste Parecer.

e) Mapa de riscos (art. 3º, inciso V, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

A avaliação de riscos, prevista no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 2º, inciso III, do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024, consiste na identificação dos principais riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, ainda na fase preparatória.

Como bem explica o Professor Ronny Charles¹, “*ao analisar os riscos, a equipe ou setor responsável deve identificar os principais riscos que permeiam o processo de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos respectivos impactos*”.

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

Quanto à avaliação dos riscos, vislumbra-se que ela foi materializada no **item 10 e Anexo I** do Estudo Técnico Preliminar – ETP (**Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**).

f) Valor estimado para a contratação (art. 3º, inciso VI, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

O art. 22 do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024, determina que, definido o objeto pretendido, deverá ser elaborado orçamento estimado dos custos da licitação ou da contratação direta, consolidado em documento denominado mapa de preços ou planilha de custos, acompanhado das composições de preços que lhe dão suporte.

Com fulcro no art. 4º do Decreto nº 080, de 05 de outubro de 2023, a pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

- I – descrição do objeto a ser contratado;
- II – identificação do (s) agente (s) responsável (is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- III – caracterização das fontes consultadas;
- IV – série de preços coletados;
- V – método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- VI – justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- VII – memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- VIII – justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 6º deste Decreto.

Em relação aos critérios, segundo o art. 5º do Decreto nº 080, de 05 de outubro de 2023, na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições técnicas e comerciais praticadas e as características da demanda, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas, marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. Além disso:

§ 1º No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com a metodologia definida pelo órgão municipal competente.

§ 2º As características da demanda considerada para fins de critério de pesquisa de preço, nos termos do *caput*, considerará os atributos finalísticos do processo de contratação pública, em observância aos objetivos estabelecidos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, bem como às limitações contidas no § 1º do artigo 20 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 65, de 29 de agosto de 2023.

Nessa conjectura, conforme o art. 6º do Decreto nº 080, de 05 de outubro de 2023, 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 Pannel 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, observados os índices de atualização específicos ou setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro;
- III – Dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada ou referenciada pelo Poder Executivo Municipal 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, 03 (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 de notas fiscais eletrônicas municipais ou de outros entes federativos, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

Nas pesquisas de preço deverão prioritariamente constar os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, excepcionalmente, em caso de respectiva impossibilidade ou inadequação, apresentar-se justificativa nos autos (§ 1º).

A faculdade de adoção, combinada ou não, dos critérios previstos no *caput*, deve levar em consideração os objetivos estabelecidos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, incluindo os atributos finalísticos do processo de contratação pública, como os da eficácia, eficiência, efetividade, celeridade e economicidade, assim como fatores que determinem eventual adequação do procedimento às especificidades do objeto essenciais à atratividade do mercado, à prevenção de deserção ou frustração das licitações e a mitigação do risco de sobrepreço (§ 2º).

Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado (§ 3º):

- I – prazo de, no mínimo, 3 (três) dias úteis de resposta ao pedido de cotação, a contar da data de recebimento do pedido;
- II – obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
 - a) descrição do objeto, valor unitário e total;
 - b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão; e
 - e) nome completo e identificação do responsável.
- III – informação aos fornecedores das características da contratação contidas neste artigo, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e
- IV – registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do *caput*.

Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do *caput*, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente (§ 4º).

Quanto aos métodos para obtenção do preço estimado, de acordo com o art. 7º do Decreto nº 080, de 05 de outubro de 2023, serão utilizados a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 6º deste Decreto, desconsiderados os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados ou com sobrepreço. Deve-se observar que:

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos, com validação por profissional competente, e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para descon sideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 5º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do artigo 6º deste Decreto, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

Compulsando os autos, constata-se que foi juntado nos **Despachos 6 e 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026** o Mapa de Preços – Dispensa, assinado por Elayne Dayse Ferreira de Lima e Luanny Thaís de França.

Importa destacar que no **Acórdão 7353/2025**, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União entendeu que consiste em erro grosseiro gestor homologar licitação que teve apenas três cotações na pesquisa de preços, *in verbis*:

Embora a responsabilidade perante esta Corte seja de natureza subjetiva, a confiança em pareceres técnicos não constitui um salvo-conduto absoluto para o gestor máximo, a quem compete o dever de vigilância e a responsabilidade final pelos atos que homologa. Relembro que a jurisprudência deste Tribunal, de fato, admite a ausência de responsabilidade do gestor quando os vícios do procedimento são notadamente de difícil percepção, decorrentes de matéria de alta tecnicidade e amparados por um fluxo intrincado de análises por múltiplas instâncias técnicas e jurídicas. Em cenários dessa natureza, pode não ser razoável exigir do "homem médio" a capacidade de identificar a irregularidade, o que afastaria a caracterização do erro grosseiro. A situação dos autos, contudo, é diametralmente oposta. As irregularidades que macularam o Pregão Presencial 2015.0119-04-PP não residem em detalhes técnicos complexos, mas em falhas primárias e manifestas na condução do certame. A primeira delas foi a pesquisa de preços que fundamentou o orçamento da licitação, baseada em apenas três cotações, quando havia diversas outras fontes públicas de consulta disponíveis. A insuficiência de uma pesquisa de preços não é uma questão de alta indagação técnica, mas um defeito procedimental evidente, cuja percepção é exigível de qualquer gestor que homologa uma despesa de valor expressivo. Trata-se de uma falha que compromete a premissa

basilar de qualquer contratação pública: a busca pelo preço justo (TCU, Acórdão 7353/2025, Primeira Câmara, Rel. Bruno Dantas, j. em 21.10.2025).

Portanto, é imprescindível que sejam rigorosamente observados os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 relativos à elaboração da pesquisa de preços, de modo a garantir a conformidade legal e a segurança na contratação pública.

g) Compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 3º, inciso VII, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

Na fase preparatória da licitação ou da contratação direta, o órgão ou entidade responsável deverá atestar a existência de créditos orçamentários vinculados às despesas vincendas no exercício financeiro, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Impende frisar que, nos contratos de vigência plurianual, as despesas deverão estar autorizadas no Plano Plurianual e na respectiva Lei Orçamentária Anual, devendo ser demonstrada, neste último caso, a existência de créditos orçamentários para as despesas previstas em cada exercício. Essas disposições encontram-se no art. 26 do Decreto nº 009, de 17 de janeiro de 2024.

Cabe pontuar que, nos processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação que envolvam total ou parcialmente recursos da União ou do Estado de Pernambuco decorrentes de transferências voluntárias para o Município, deverão ser observadas as regras e procedimentos previstos em regulamentos do Governo Federal ou Estadual concedente ou no instrumento de transferência (art. 1º, § 1º, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023).

Outrossim, em se tratando de dispensas de licitação para execução de despesas custeadas total ou parcialmente com recursos da União, decorrentes de transferências voluntárias, deverão necessariamente ser observadas as disposições previstas na Instrução Normativa SEGES/ME Nº 67, de 8 de julho de 2021 e alterações posteriores, assim como regras específicas aplicáveis à transferência (art. 1º, § 2º, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023).



h) Justificativa para não adoção do procedimento da dispensa eletrônica, com disputa e do aviso (art. 3º, incisos VIII e IX, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

A *priori*, a dispensa eletrônica de licitação é o procedimento especial a que se refere o art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, e que tem por objetivo ampliar a competitividade nas contratações por dispensa de licitação, mediante o recebimento de propostas adicionais pelos interessados, por meio de lances, cuja proposta será selecionada, obrigatoriamente, pelos critérios de julgamento menor preço ou maior desconto.

Nesse diapasão, com amparo no art. 8º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, tem-se que:

Art. 8º Os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional municipal **deverão efetivar as contratações por dispensa de licitação, preferencialmente na forma eletrônica**, nas seguintes hipóteses:

I - contratação de obras e serviços de engenharia, ou serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021;

II - **contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021;**

III - contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso IV e seguintes do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, quando cabível;

IV - registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, nos termos do § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133/2021.

§1º - Para os fins do inciso III do caput, **considera-se cabível a adoção do sistema de dispensa eletrônica sempre que a escolha do futuro contratado for pautada pelos critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado**, sem que aspectos qualitativos sejam absolutamente determinantes para execução do objeto contratual.

Assim, deve-se ressaltar que, embora o *caput* do art. 8º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023 tenha previsto a publicação preferencial do aviso, a sua veiculação é sobremaneira recomendada, **devendo-se justificar sua não realização por razões de ordem técnica ou fática que eventualmente inviabilizem a realização do procedimento de chamada pública.**

Essas situações não podem ser aqui aprioristicamente supostas, razão pela qual **deverão ser expressamente motivadas e analisadas no caso concreto.** A própria determinação legal de utilização preferencial de um mecanismo de seleção pública pressupõe que a impossibilidade/inconveniência de sua utilização seja adequadamente motivada.

Nesses termos, depreende-se do art. 8º, § 2º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, que:

§2º A adoção do procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, a que se refere o caput, poderá ser afastada, em caráter excepcional, mediante justificativa expressa constante no processo de contratação direta, em hipóteses em que se revele a respectiva inadequação circunstancial, tais como quando:

I - a sua observância puder ocasionar efetivo prejuízo à obtenção da melhor proposta ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas;

II - nas situações em que, pelas peculiaridades, o interesse público recomende que a definição do fornecedor seja realizada preponderantemente ou exclusivamente sob aspectos qualitativos, em juízo de proporcionalidade;

III - contratações que envolvem baixa materialidade econômica, consoante limite estabelecido em ato fixado pela Secretaria Municipal de Administração – SAD, em que a adoção do procedimento de dispensa eletrônica revelar-se desnecessária e/ou inadequada, em juízo de proporcionalidade, observados o princípio da racionalidade administrativa dos processos e controles da Administração Pública, nos termos do art. 14 do Decreto-Lei 200/1967.

§ 3º Na hipótese de que trata o § 2º, a escolha da contratada deve ser justificada mediante motivação expressa e o preço praticado deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, observado o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e respectivo regulamento específico sobre pesquisa de preços e preços de referência em contratações públicas, a bem de evitar contratações com sobrepreço.

Na situação em deslinde, foi apresentada, no **Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026** a justificativa para não realizar a dispensa de licitação, na forma eletrônica:

[...] A contratação direta, via Dispensa de Licitação nos ditames do Art. 75,II da lei 14.133/2021, regulamentado pelo art. 6º, VI do Decreto Municipal nº 059, de 14 de agosto de 2023, visando a Aquisição de agulhas para Marcação de Lesão, destinadas ao AME Diagnóstico, pelo período de 02 (dois) meses, conforme especificações e estimativas de consumo presentes no ANEXO I deste Termo de Referência, foi deflagrada uma dispensa de licitação nos moldes tradicionais.

1.1. A demanda fundamenta-se, portanto, no interesse público e na necessidade concreta de garantir a eficiência, continuidade e regularidade da prestação dos serviços públicos de saúde, buscou-se utilizar a centralização de contratação de serviços que se revele vantajoso e eficiente, buscando economicidade de processo e redução de tempo, assim como apresenta como a alternativa mais eficiente para atender à demanda da área técnica e dos municípios atendidos pelo serviço;

2. Da Inadequação Circunstancial para Adoção do Procedimento de Dispensa Eletrônica

2.1. A presente contratação será realizada por dispensa de licitação, com fundamento no Art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, em razão da necessidade imediata de Aquisição de agulhas para Marcação de Lesão, destinadas ao AME Diagnóstico, pelo período de 02 (dois) meses. Embora a regulamentação municipal estabeleça como regra geral a adoção da dispensa na forma eletrônica, o caso concreto apresenta circunstâncias excepcionais que justificam o afastamento do procedimento eletrônico, nos termos do art. 8º, §2º, inciso I, do Decreto Municipal nº 059, de 14 de agosto de 2023 [...]

2.2. Em estrita observância aos princípios da continuidade dos serviços públicos, da celeridade, da eficiência, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, afasta-se, em caráter excepcional e devidamente motivado, a realização do procedimento de dispensa de licitação sob a forma eletrônica no presente processo de contratação direta.

2.2.1. A presente medida encontra amparo expresso no art. 8º, § 2º, incisos I, II e III, do Decreto Municipal nº 059, de 14 de agosto de 2023, que expressamente autoriza o afastamento do rito eletrônico em situações de inadequação circunstancial [...]

2.2.2. A inadequação circunstancial da via eletrônica para o caso concreto consubstancia-se em robustas razões fáticas, jurídicas e de gestão assistencial:

i. Risco Crítico à Continuidade do Serviço Público e à Segurança das Pessoas (Inciso I): O histórico do suprimento do insumo registra que o certame licitatório ordinário restou fracassado (Pregão Eletrônico nº 105/2025) e, subsequentemente, a adoção do rito eletrônico de contratação direta (Dispensa Eletrônica nº 0222/2026) resultou no inadimplemento absoluto da adjudicatária, que não honrou a entrega do material pactuado. A reiteração do rito eletrônico — com seus prazos regulamentares de publicação, abertura de lances e tramitação de recursos — prorrogaria indevidamente o estado de desabastecimento na Central de Abastecimento Farmacêutica (CAF), gerando riscos de paralisação nas intervenções diagnósticas e pré-cirúrgicas na AME Diagnóstico. Tal atraso compromete a continuidade da linha de cuidado com a saúde da mulher e em pacientes com quadro

oncológico, ainda viola os prazos legais estipulados pelas Leis Federais nº 12.732/2012 e nº 13.896/2019, expondo as pacientes a graves riscos de progressão da patologia, procedimentos mutiladores evitáveis e reintervenções cirúrgicas traumáticas;

ii. Preponderância de Aspectos Qualitativos e Mitigação do Inadimplemento (Inciso II): Diante do histórico recente de abandono contratual, o interesse público impõe que a escolha do fornecedor recaia primordialmente sobre critérios qualitativos comprovados de capacidade técnica, logística e sanitária (regularidade do registro na ANVISA, AFE, licença sanitária válida e atestado de capacidade técnica de fornecimento tempestivo). A condução da contratação direta com fornecedor prévia e rigorosamente qualificado assegura a garantia de entrega no prazo assinalado (até 10 dias úteis), afastando empresas aventureiras que não detêm estoque real ou estrutura para honrar o abastecimento da rede municipal;

iii. Baixa Materialidade Econômica e Racionalidade Administrativa (Inciso III): A demanda compreende baixo volume anual e reduzido valor financeiro global, plenamente enquadrado nos limites do art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021. A deflagração de nova disputa eletrônica impõe custos de conformidade e morosidade processual desproporcionais ao valor contratado, retardando injustificadamente a assistência à saúde pública, em afronta ao princípio da racionalidade administrativa dos processos e controles da Administração Pública, nos termos do art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967.

2.2.3. Demonstrada a incidência das hipóteses previstas nos incisos I, II e III do § 2º do art. 8º do Decreto Municipal nº 059/2023, resta plenamente motivado e justificado o afastamento do procedimento na forma eletrônica, autorizando-se o prosseguimento da contratação direta para a garantia da assistência à saúde das munícipes de Caruaru.

No caso de contratação de serviço de seguro veicular automotivo para os veículos da SMS, é essencial e emergencial, a não utilização da dispensa eletrônica pode ser justificada por alguns motivos:

1. Princípio da eficiência:

A dispensa eletrônica, apesar de ser mais célere que uma licitação tradicional, ainda envolve etapas como a divulgação do aviso, a disputa por lances e a análise de propostas, o que contraria o princípio da eficiência, quando se trata de uma emergência na saúde pública.

2. Celeridade na contratação:

Em situações de emergência ou quando a contratação é necessária com urgência, a dispensa de licitação, mesmo que

não seja eletrônica, pode ser uma alternativa mais rápida para garantir a continuidade do serviço.

3. Jurisprudências:

Os Tribunais de Contas entendem que o procedimento burocrático não pode se sobrepor à finalidade pública.

4. Vantagens do mercado:

Em alguns casos, o mercado local, pode oferecer opções vantajosas e ágeis para contratações emergenciais, o que pode justificar não utilização da dispensa eletrônica.

É importante ressaltar que a decisão de não utilizar a dispensa eletrônica foi cuidadosamente fundamentada e justificada no processo de contratação. A dispensa da modalidade eletrônica não compromete a isonomia, a impessoalidade e a competitividade do processo, a contratação realizada atende aos requisitos de validade e aos preços regulares de mercado.

Ressalva-se, contudo, a necessidade de saneamento do documento apresentado para fundamentar a não utilização da plataforma eletrônica *compras.gov.br*, tendo em vista a identificação de inconsistências materiais em sua redação, aparentemente decorrentes do aproveitamento de minuta referente a objeto diverso do ora pretendido. Nesse sentido, orienta-se que sejam promovidos os seguintes ajustes no documento:

- a) Recomenda-se que, sejam retiradas do documento, a partir do **item 2.2.3.**, as menções à “*contratação de serviço de seguro veicular automotivo para os veículos da SMS*”, uma vez que tal objeto não guarda pertinência com a contratação em análise, devendo a justificativa permanecer restrita à aquisição de agulhas para marcação de lesão mamária destinadas à AME Diagnóstico; e
- b) Orienta-se a correção da fundamentação constante do preâmbulo do documento, que faz referência ao art. 6º, inciso VI, do Decreto nº 059/2023 (o qual versa sobre os casos de emergência ou de calamidade pública), para que passe a constar o enquadramento correto no art. 8º, inciso II, c/c art. 8º, § 2º, incisos I, II e III, do Decreto nº 059/2023, conforme fundamento regulamentar aplicável à justificativa para a não utilização da plataforma eletrônica.

Após a realização dos ajustes acima indicados, deverá ser juntada aos autos a versão devidamente corrigida do documento, a fim de que a justificativa para a não utilização da plataforma eletrônica corresponda efetivamente ao objeto da contratação e ao fundamento jurídico aplicável ao caso concreto.

Destarte, considerando a hipótese de que trata o § 2º, do art. 8º, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, **a escolha da contratada deve ser justificada mediante motivação expressa e o preço praticado deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado.** Posto isso, a temática será abordada em tópico posterior.

c) Indicação dos prazos de validade das propostas (art. 3º, inciso X, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

Inferre-se do inciso X do art. 3º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023), que o prazo de validade indicado nas propostas será de no mínimo 60 (sessenta) dias, salvo se houver justificativa para prazo diverso.

d) Minuta de contrato (art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

A teor do disposto no art. 95, I, da Lei nº 14.133/2021 e art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, a minuta de contrato, é substituível pela nota de empenho nas hipóteses de contratações por dispensa de licitação em razão de valor e nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e das quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Importante ressaltar, todavia, que os valores admitidos pelo legislador para esta modalidade de dispensa devem impor certa cautela à Administração Pública e, por isso, recomenda-se que os instrumentos substitutivos ao termo contratual contenham, no mínimo, as obrigações e condições especificamente incidentes e as sanções correspondentes. A título de recomendação, é de bom alvitre que nessas hipóteses de dispensa do termo contratual o Termo de Referência – TR seja assinado de forma conjunta.

Já nas contratações que tenham objetos mais complexos, que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandem “*disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual*”, sugere-se a formalização de termo contratual com a estipulação minudente das obrigações e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres futuros incumbentes e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de entraves na execução contratual.

Como os objetos das contratações por dispensa em razão do valor podem apresentar características multifacetadas, a presente manifestação não abrange a aprovação de minuta contratual, facultando-se à Administração a adoção do instrumento que melhor se adeque ao caso concreto. Nesse sentido, poderá ser formalizado termo de contrato, quando a natureza da contratação assim exigir, ou, alternativamente, adotado instrumento equivalente, como nota de empenho, autorização de compra ou ordem de fornecimento, especialmente nas hipóteses de aquisições com entrega imediata e integral dos bens, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, devendo, em qualquer hipótese, ser assegurada a adequada formalização das cláusulas essenciais e das condições da contratação.

e) Justificativa de preço e razão de escolha do contratado, excepcionada esta última na hipótese da contratação a ser formalizada pelo sistema de dispensa eletrônica (art. 3º, inciso XIII, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

Em regra, a justificativa de preço cinge-se à demonstração da escolha da proposta mais vantajosa com valores abaixo do orçamento estimado pela Administração, observando os termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 080, de 05 de outubro de 2023.

Por conseguinte, a Secretaria Municipal de Saúde explicitou sobre o valor referencial da contratação no **Despacho 24 do Proc. Administrativo 1.744/2026**:

V. JUSTIFICATIVA DE PREÇO

O valor total contratado é de Valor Global : R\$ 35.348,40 (trinta e cinco mil, trezentos e quarenta e oito reais e quarenta centavos), proveniente da proposta comercial apresentada pela empresa, tendo como valor referencial o levantado no Orçamento Planilhado do Processo. Foram encaminhadas solicitações de cotação a 15 (quinze) fornecedores, dos quais 03 (três) apresentaram propostas comerciais, sendo o valor

estimado constituído pelos menores valores propostos pelas empresas participantes e diligenciados conforme parâmetros métricos recomendados pelo TCE/PE, pelo Decreto Municipal nº 80/2021 e pela Instrução Normativa SEGES nº 65/2021.

A escolha da SUEVIT DISTRIBUIDORA E IMPORTADORA HOSPITALAR LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 39.339.941/0001-90, fundamenta-se nos critérios técnicos, operacionais acima elencados, garantindo o atendimento pleno ao interesse público e ao princípio da eficiência:

Nesse caso específico, fica claro que a indicação da SUEVIT DISTRIBUIDORA E IMPORTADORA HOSPITALAR LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 39.339.941/0001-90, respeita os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, por se tratar da empresa detentora dos menores preços unitários apurados na pesquisa de mercado, viabilizando Aquisição de Agulha para Marcação de Lesão, item destinado a AME Diagnóstico, pelo período de 2 (dois) meses, conforme especificações e estimativas dos quantitativos constantes no ANEXO I do Termo de Referência.

Face o exposto, considerando a documentação colacionada aos autos, a qual demonstra que o valor apresentado para a aquisição apresenta compatibilidade com os praticados no mercado, entendemos como satisfeita a exigência e, expedida nossa justificativa, encaminhamos para superior apreciação.

Recomenda-se, por cautela, que o agente responsável busque por parâmetros que respalde a razoabilidade do preço.

Por seu turno, em regra, a razão de escolha do contratado deverá ser pautada pelo comparativo das propostas recebidas e a ordem de classificação obtida ao final do prazo facultado no aviso. Em consonância com a previsão do 75, § 3º da Lei nº 14.133/2021 e art. 8º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, a divulgação do aviso eletrônico visa a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, segundo o critério de menor preço ou maior desconto ofertado. Assim, a proposta mais bem classificada será analisada quanto à sua adequação ao objeto descrito e, estando compatível com os valores estimados e com os requisitos de habilitação definidos no Termo de Referência – TR, sua escolha estará devidamente justificada e legitimada.

Caso a adoção do procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, seja afastada, **a adoção de qualquer outro critério de vantajosidade para seleção do fornecedor deverá ser justificada de forma robusta e circunstanciada.**

À vista disso, no mesmo documento, foi argumentada a razão de escolha da empresa, *in verbis*:

IV. RAZÕES DE ESCOLHA DO FORNECEDOR

A escolha da SUEVIT DISTRIBUIDORA E IMPORTADORA HOSPITALAR LTDA, fundamenta-se nos critérios técnicos, operacionais e econômicos abaixo detalhados, garantindo o atendimento pleno ao interesse público e ao princípio da eficiência:

Qualidade Técnica e Segurança do Produto

a. Precisão do Ecógrafo/Mamógrafo: A agulha deve possuir alta ecogenicidade (visibilidade ao ultrassom) ou marcas milimetradas nítidas que garantam que o radiologista localize e marque a lesão com precisão milimétrica.

b. Mecanismo de Retenção Eficiente: O gancho (ou fio de marcação) deve se fixar firmemente ao tecido sem risco de migração ou deslocamento antes ou durante o ato cirúrgico.

c. Qualidade do Aço e Afiação: Agulhas com bisel trifacetado e aço de alta qualidade reduzem o trauma no tecido do paciente e facilitam a penetração, aumentando o conforto e a segurança do procedimento.

2. Conformidade Regulatória e Certificações

d. Registro na ANVISA: O fornecedor deve obrigatoriamente possuir registro ativo e regularizado do produto na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

e. Certificações de Qualidade: Certificados como ISO 13485 (dispositivos médicos) e Boas Práticas de Fabricação (BPF) garantem a esterilidade e a padronização do material.

3. Logística e Confiabilidade de Entrega

f. Garantia de Abastecimento: Procedimentos oncológicos e cirúrgicos não podem sofrer atrasos. O fornecedor deve demonstrar capacidade de manter estoques regulares e cumprir prazos de entrega rigorosos.

g. Prazo de Validade (Shelf Life): Produtos com maior tempo de prateleira otimizam o gerenciamento de estoque do hospital, reduzindo perdas por vencimento.

Reitera-se que é vedado qualquer tipo de favorecimento a fornecedor ou prestador de serviço específico.

- f) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 3º, inciso XIV, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)**

Após a seleção da melhor proposta, **deve o agente responsável atestar que o fornecedor ou prestador do serviço selecionado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessários**, cotejando os requisitos definidos no Termo de Referência – TR com a documentação apresentada.

Outrossim, antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, dentre outros documentos, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo (art. 91, § 4º).

Constatando-se a falta de algum documento ou informação, é poder-dever da Administração realizar as diligências necessárias e, permanecendo a falha, providenciar a contratação de outro interessado que atenda às condições mínimas para celebração do ajuste.

- g) Análise prévia acerca da existência de sanção (art. 3º, inciso XV, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)**

É imprescindível a **realização de uma análise prévia quanto à existência de sanção que impeça a participação no processo de contratação direta ou a futura contratação**, mediante consulta aos seguintes cadastros: i) SICAF, ii) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), iii) Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), iv) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça e v) Lista de Inidôneos mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

h) Parecer jurídico (art. 3º, inciso XVI, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

Encerrado o procedimento de dispensa pelo valor, o processo será submetido ao controle prévio de legalidade antes do encaminhamento ao crivo autorizativo da autoridade superior competente.

i) Autorização da contratação pela autoridade competente, ordenadora de despesas do órgão ou entidade pública municipal, observadas as delegações eventualmente existentes (art. 3º, inciso XVII, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023)

Encerrado o procedimento, após a instrução dos autos com todos os documentos anteriormente referidos no art. 3º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, e **já definidos o objeto, o preço e o fornecedor a ser contratado, deverá ser providenciado o ato de autorização emitido pela autoridade competente.**

A autorização da autoridade competente, de acordo com o inciso XVII do art. 3º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, constitui o último ato do processo, isto é, a etapa final do procedimento de dispensa e pressuposto para formalização da contratação, sendo possível afirmar que se trata de figura jurídica que substituiu, *mutatis mutandis*, o instituto da ratificação, presente na Lei nº 8.666/1993.

Por isso, importa sublinhar, ainda, que são aplicáveis, no momento da emissão do ato de autorização, as mesmas prerrogativas estampadas no art. 71 da Lei Federal nº 14.133/2021, que conferem à autoridade a possibilidade de determinar o retorno dos autos para saneamento de eventuais irregularidades, revogar ou anular o processo.

Esse também parece ser o entendimento predominante na doutrina:

[...] Dito isso, a autorização da autoridade competente foge a essa regra e deve consubstanciar-se no último ato do procedimento. Ela ocorre embasada nos pareceres jurídico e técnicos, após a análise de toda a instrução processual e representa, no âmbito das contratações diretas, o momento em que a análise citada no art. 71 desta lei irá ocorrer. A autoridade competente, instruído todo o feito, irá decidir, ao final, se há

alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão para a revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, ambos os casos, procederá à autorização da contratação. Tal ato é análogo ao reconhecimento e ratificação que existiam no regime da Lei Federal nº 8.666/93, com algumas diferenças [...]²

2.2.3. Da publicação do ato de autorização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

Uma vez autorizada a contratação direta pela autoridade competente, ordenadora de despesas, **o respectivo ato ou o extrato decorrente do contrato deverão ser divulgados** e mantidos à disposição do público no Portal da Transparência do Município, em paralelo à divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com fulcro no art. 3º, § 3º, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023.

Para cumprir tal desiderato, a publicação deverá conter informações indispensáveis relativas à contratação, a saber: nomes das partes contratantes, o valor, o objeto e a vigência do contrato administrativo, além da observância de outras formalidades ínsitas a esse tipo de veiculação.

Cumpre destacar, outrossim, que, conforme previsão expressa do art. 94, e art. 15 do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, **a divulgação do instrumento contratual no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos** e deverá ocorrer, no caso das contratações diretas, no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da data de assinatura do instrumento. Assim, além da publicação do ato autorizativo, deve ser igualmente providenciada a divulgação do contrato. Na hipótese de substituição desse instrumento por nota de empenho e/ou ordem de fornecimento, recomenda-se, a exemplo do que vem fazendo a União Federal, que seja também publicada a nota de empenho.

² SARAI, Leandro (Org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. p. 873.

2.2.4. Das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP)

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, estabelece normas gerais de tratamento diferenciado e favorecido para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas contratações públicas, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Logo, nos procedimentos de contratação direta, consoante o art. 3º, § 10º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, em atenção à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, observar-se-á, que:

- I – nas contratações por dispensa de valor, nos termos do art. 75, incisos I e II da Lei 14.133/2021, com valores inferiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), não é obrigatória a pactuação exclusiva com microempresas e empresas de pequeno porte, considerando a inaplicabilidade da regra prevista no art. 48, I da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;
- II - nas hipóteses de dispensa de licitação, serão preferencialmente contratadas microempresas e empresas de pequeno porte, em atenção à ressalva expressa contida no inciso IV do art. 49, da Lei Complementar nº 123/2006;
- III – a preferência fixada no inciso IV do art. 49, da Lei Complementar nº 123/2006 pode ser afastada motivadamente em situações nas quais as peculiaridades circunstanciais indicarem a inadequação da restrição das contratações a ME's e EPP's, por não ser “vantajoso para a administração pública” (art. 49, inciso III, da LC 123/2006).

Orienta-se, pois, a verificação das determinações concernentes às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) nos processos de contratação direta, por intermédio de dispensa de licitação pelo valor.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto e do exame dos documentos referenciados no procedimento, ressalvado o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão, **opina-se esta Procuradoria**

pela regularidade jurídica, desde que atendidas as ressalvas de ordem jurídica já registradas na fundamentação deste Parecer, bem como as seguintes:

- a) Em relação ao limite de valor para a dispensa, devem ser observadas as orientações contidas no **item 2.2.1.** Deste Parecer;
- b) O Documento de Formalização de Demanda – DFD foi elaborado, conforme **item 2.2.2., letra a,** deste Parecer;
- c) No tocante à inclusão da demanda no Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade, devem ser observadas as orientações contidas no **item 2.2.2., letra b,** deste Parecer;
- d) O Termo de Referência – TR foi elaborado, conforme **item 2.2.2., letra d,** deste Parecer. Contudo, devem ser observadas as orientações pertinentes;
- e) Quanto à avaliação dos riscos, vislumbra-se que ela foi materializada, conforme **item 2.2.2., letra e,** deste Parecer;
- f) Em relação ao valor estimado para a contratação, devem ser observadas as orientações constantes no **item 2.2.2., letra f,** deste Parecer;
- g) Conforme **item 2.2.2., letra g,** deste Parecer, consta a previsão dos recursos orçamentários necessários para custear as despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica;
- h) Infere-se do inciso X do art. 3º do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023, que o prazo de validade indicado nas propostas será de no mínimo 60 (sessenta) dias, salvo se houver justificativa para prazo diverso;
- i) Em relação à minuta do contrato ou substituição por nota de empenho, devem ser observadas as orientações constantes no **item 2.2.2., letra k,** deste Parecer;
- j) Devem ser observadas as orientações constantes no **item 2.2.2., letra l,** deste Parecer acerca da justificativa de preço e razão de escolha do contratado, excepcionada esta última na hipótese da contratação a ser formalizada pelo sistema de dispensa eletrônica;
- k) Após a seleção da melhor proposta, deve o agente responsável atestar que o fornecedor ou prestador do serviço selecionado preenche os requisitos de

habilitação e qualificação mínima necessários, cotejando os requisitos definidos no Termo de Referência – TR com a documentação apresentada;

- l) É imprescindível a realização de uma análise prévia quanto à existência de sanção que impeça a participação no processo de contratação direta ou a futura contratação;
- m) Deve haver autorização da contratação pela autoridade competente, ordenadora de despesas do órgão ou entidade pública municipal, observadas as delegações eventualmente existentes, conforme **item 2.2.2., letra o**, deste Parecer;
- n) Uma vez autorizada a contratação direta pela autoridade competente, ordenadora de despesas, o respectivo ato ou o extrato decorrente do contrato deverão ser divulgados e mantidos à disposição do público no Portal da Transparência do Município, em paralelo à divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com fulcro no art. 3º, § 3º, do Decreto nº 059, de 14 de agosto de 2023;
- o) Em relação à publicação, devem ser observadas as orientações constantes no **item 2.2.3.**, deste Parecer;
- p) Considerando as disposições da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, orienta-se a verificação das determinações concernentes às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) nos processos de contratação direta.

Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas.

É o parecer.

Caruaru/PE, na data da assinatura eletrônica.

BRUNO LUCAS BACELAR

Procurador-Adjunto



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: A9CF-BCC2-4056-81D1

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



BRUNO LUCAS BACELAR (CPF 024.XXX.XXX-60) em 01/10/2026 12:53:15 GMT-03:00

Papel: Parte

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

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

<https://caruaru.1doc.com.br/verificacao/A9CF-BCC2-4056-81D1>