



Destinatário: Larissa Stefane Gonçalves Santos – Agente de Contratação

Data: 14/02/2025

Assunto: Dispensa de Licitação, art. 75, VIII, Lei 14.133/2021

Referência: Processo nº 0015/2025 – Dispensa nº 0003/2025

I- CONSULTA

A Agente de Contratação, Larissa Stefane Gonçalves Santos, solicita desta Procuradoria, emissão de parecer acerca da regularidade do Processo Licitatório nº 0015/2025, Dispensa Emergencial nº 0003/2025, visando a contratação de empresa para aquisição do medicamento Succinato de Ribociclibe 200mg, em atendimento à Decisão Judicial de número 5003109-92.2024.8.13.0054.

II- ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, registre-se que não compete à assessoria jurídica adentrar o mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, razão pela qual a presente análise limitar-se-á aos aspectos jurídicos do procedimento licitatório.

Ademais, insta ressaltar, por oportuno, que não compete a esta Procuradoria atuar como órgão fiscalizador/saneador dos atos praticados pela Administração, tampouco condicionar o prosseguimento da pretensão administrativa ao atendimento das recomendações sugeridas por esta Assessoria.

A despeito de primar pelo estrito cumprimento da legalidade, as manifestações deste Órgão de Assessoramento, como cediço, são meramente opinativas, de modo que, caso as recomendações outrora deduzidas tenham sido acolhidas ou afastadas pelas áreas competentes desta Pasta, não é demasiado cogitar que tal desfecho tenha passado pelo crivo da conveniência e oportunidade do Administrador, sobre o qual recai o ônus de tal decisão.

Pois bem.

A manifestação jurídica, *in casu*, tem por escopo assistir a autoridade consulente no controle prévio de legalidade, nos estritos termos do art. 53, §1º e incisos I e II da Lei nº 14.133/2021.



Ademais, na forma do Enunciado BPC nº 2, do Manual de Boas Práticas Consultiva da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 2

“As manifestações consultivas devem ser redigidas de forma clara, com especial cuidado à conclusão, a ser apartada da fundamentação e conter exposição especificada das orientações e recomendações formuladas, utilizando-se tópicos para cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento.”

Nesse ponto, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Logo, concernente às especificações do objeto e à respectiva descrição dos itens, ressaltamos tratar-se de competência exclusivamente técnica, sendo certo que as especificações devem conter apenas as características necessárias e suficientes a garantir a adequada satisfação do interesse público, observando-se os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência.

a) Do enquadramento legal da dispensa de licitação

Encaminhado a esta procuradoria procedimento de dispensa de licitação para parecer jurídico acerca da observância dos requisitos legais exigidos pela norma, visando a aquisição do medicamento Succinato de Ribociclibe 200mg, em atendimento a Decisão Judicial de número 5003109-92.2024.8.13.0054.

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 de Licitações e Contratos, Lei n.º 14.133/2.021.

Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação visa *“proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares”*.



Excepcionalmente, em situações específicas é plenamente possível a realização do procedimento licitatório mediante a competição, no entanto, a lei dispõe que é desnecessária a execução do certame, autorizando a Administração realizar contratação direta, sem licitação. As hipóteses de dispensa de licitação estampadas na Lei 14.133/21 são taxativas ou exaustivas.

Assim, a exceção de dispensa de licitação para os casos de emergência, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, está prevista no art. 75, inciso VIII da referida lei. Vejamos:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; [\(Vide ADI 6890\)](#)”

A perfeita configuração da dispensa de licitação exige a comprovação da possibilidade concreta e efetiva de dano e a demonstração de que a contratação é o meio adequado para evitar sua ocorrência. Nesse sentido, desde que devidamente comprovado/demonstrado o caso de emergência – cumpridos os requisitos constantes na Lei de Licitações – não há razões para obstar a realização da contratação direta. Ademais, em determinadas situações, a falta da contratação emergencial poderia ensejar eventualmente a responsabilização dos agentes administrativos por sua desídia.

Cumpre ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 manteve o objetivo da norma que a antecedeu, qual seja, evitar que a ocorrência de situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamento e outros bens públicos ou particulares.

Em caráter excepcional, o Tribunal de Contas da União e a Advocacia Geral da União admitem a contratação direta quando caracterizada a urgência. Veja-se o trecho do Acórdão do TCU:



(...) a situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergencial real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, **desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.** (...) (Acórdão n.º 1138/2011-Plenário, TC-006.399/2008-2, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011).

Por sua vez, o gestor público, em situações de emergência, se vê diante de uma situação que deve ser resolvida segunda duas perspectivas: 1) deve indagar se a necessidade de realização da atividade administrativa não suporta o lapso temporal para o término de um procedimento licitatório e; 2) se o não desenvolvimento da tarefa implicaria em prejuízo evidente ou a segurança de pessoas. Configurada a impossibilidade temporal de realização do certame e a certeza de situação de urgência, mostra-se plausível a circunstância emergencial.

Desse modo, a Secretaria requisitante fundamentou a presente dispensa de licitação atestando que:

“A aquisição direta justifica-se pela urgência na garantia do direito à saúde da paciente, conforme ordem judicial que estabelece prazo exíguo para fornecimento do medicamento. O art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 dispensa licitação quando há risco à continuidade de serviços públicos ou segurança de pessoas, alinhando-se à necessidade de cumprimento imediato da decisão judicial. A demanda decorre da decisão judicial impositiva, não vinculada a falha de planejamento municipal, conforme discussão em fóruns especializados. A aquisição atende a uma situação pontual e humanitária, sem previsão de repetição, o que afasta riscos de perpetuação irregular da emergência.”

Nesse ponto, imperioso destacar o caráter emergencial da contratação, vez que a demora na aquisição inviabilizaria o tratamento, configurando risco iminente à saúde e à vida, conforme dispõe o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Do exposto e considerando os documentos que constam dos autos, entende-se que o caso se encaixa na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso VIII da Lei 14.133/2021.

Entretanto, há outras formalidades que devem ser observadas para que a contratação direta possa acontecer. Por isso, prossegue-se na análise jurídica da questão.



b) Da instrução do Processo de Contratação Direta

De acordo com o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes documentos:

“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.”

A leitura atenta do processo permite registrar que os documentos que o instruem são os seguintes:

I- Documento de formalização de demanda – DFD (fls.01/03v), Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 04/05), Termo de Referência (fls. 12/18v);

II- Pesquisa de Preço e Justificativa Acerca da Pesquisa de Preço emitida pela Coordenadoria de Composição de Custos (fls. 23/100);

III- Demonstração da compatibilidade da previsão orçamentária com o compromisso a ser assumido (f. 102);

IV- Comprovação de que as contratadas preenchem os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (fls. 105/144v).



Impõe destacar que não consta do processo a Justificativa de Preços e de Escolha do Fornecedor.

Em que pesa a ausência dos referidos documentos, impõe destacar que às fls. 72/72v, o Farmacêutico Municipal prestou informações acerca da demanda emergencial aduzindo sobre a pesquisa de preços realizadas, a viabilidade técnica-econômica e, por fim, recomendou a homologação da contratação emergencial com a empresa W.A. Comércio de Medicamentos LTDA, no valor de R\$ 22.990,50 (vinte dois mil novecentos e noventa reais e cinquenta centavos), por apresentar o menor custo relativo. Desse modo, entende-se suprida a ausência dos documentos citados.

Cabe lembrar que a Autorização da Autoridade competente deverá ser anexado aos autos, no final do processo.

Feito isso, passa-se a tecer os comentários necessários acerca dos documentos acima elencados.

Em relação ao orçamento estimado da contratação e à pesquisa de preço, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido **por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:**

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.”

O entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio de seu Acórdão nº 1.445/2015 – Plenário, recomenda aos órgãos da administração pública que para fins de orçamento nas licitações de bens e serviços, priorizem os parâmetros previstos nos incisos relacionados às contratações similares de outros entes públicos obtidas inclusive nos portais de compras governamentais, em detrimento dos demais parâmetros.

No presente caso, conforme justificativa acerca da pesquisa de preço (fls. 96/100), a Coordenadoria de Composição de Custos atestou o seguinte:

“Em razão da Decisão Judicial nº 5003109-92.2024.8.13.0054, que determina a aquisição imediata do medicamento Succinato de Ribociclibe, a pesquisa de preços foi conduzida respeitando o disposto no art. 9º da Instrução Normativa nº 20, de 30 de maio de 2023. Embora a pesquisa tenha sido conduzida diretamente com Fornecedores em virtude da urgência, foram realizadas buscas nos bancos de preços disponíveis. Contudo, considerando tratar-se de uma dispensa emergencial, e a necessidade de contatar diretamente o fornecedor, as cotações provenientes desses bancos foram desconsideradas. No entanto, os fornecedores identificados na participação dessas cotações foram coletados para serem convidados formalmente por e-mail, conforme anexo nos autos.”

Conforme já destacado pela Coordenadoria de Composição de Custos, existe na presente Dispensa a necessidade de realização de contratação imediata, considerando a situação de emergência apresentada. Ademais, não há tempo hábil para disputa entre os interessados e, desse modo, foram encaminhadas solicitações de propostas de preços para 28 empresas, das quais, apenas 02 (duas) manifestaram interesse na presente contratação.

Assim sendo, a proposta com o menor valor recebida foi da empresa W.A. Comércio de Medicamentos LTDA, no valor de R\$ 22.990,50 (vinte dois mil novecentos e noventa reais e cinquenta centavos), o que representa um acréscimo de 37,29% sobre o valor estabelecido pela tabela CMED.

Por conseguinte, quanto ao Termo de Referência, que resumidamente é um instrumento que promove a caracterização do objeto que se pretende contratar, ele deve



ser elaborado após o Estudo Técnico Preliminar e deve contemplar as exigências do art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021, que prevê o seguinte:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) 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;

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

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas 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;

j) adequação orçamentária;

(...)”

No caso em análise, o órgão assessorado elaborou o referido documento, conforme visto às fls. 12/18v.

No que se refere à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, nota-se que a Secretaria Municipal de Fazenda indicou a dotação orçamentária, bem como as fontes de recursos e, ainda, destacou acerca da desnecessidade de realização do bloqueio orçamentário, conforme f. 102.

A minuta do contrato (fls. 145/152) atende às exigências legais, conforme preceitua o art. 92 da Lei 14.133/2021.



O Agente de Contratação e sua equipe de apoio, em análise da documentação apresentada, por unanimidade, atestaram na Ata de Sessão de fls. 153/154v, a regularidade do processo e dos documentos de habilitação juntados aos autos.

Sobre o reajuste do contrato, é cediço que a Administração deverá atentar para que o índice utilizado seja o indicador mais próximo da efetiva variação dos preços dos bens a serem fornecidos. A jurisprudência do TCU indica que o índice de reajuste *“...deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um índice geral, o qual deverá ser o mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a administração...”*— TCU, Ac. nº 114/2013-Plenário.”. No caso dos autos, a Secretaria requisitante, que é a competente para analisar qual o índice a ser aplicado, nos termos do entendimento do TCU acima exposto, escolheu o IPCA para o reajuste do contrato.

Por fim, ressalta-se que cabe à Secretaria requisitante a análise das questões técnicas constantes da minuta do contrato.

c) **Da Publicidade do Termo do Contrato**

No caso específico de contratação direta, atenta-se para o disposto no art. 72, parágrafo único da Lei 14.133/21, o qual prevê que 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.

III – CONCLUSÃO

Diante do Exposto, esta Procuradoria, com base nos fundamentos de fato e de direito, opina **pela regularidade da contratação por dispensa de licitação**, referente ao processo nº 0015/2025, Dispensa de Licitação nº 0003/2025, nos termos da legislação aplicável, estando em condições de ser devidamente autorizado pela autoridade competente, nos termos do art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei 14.133/2021, observados os aspectos discricionários atinentes à contratação, devendo a autoridade máxima administrativa, caso opte pela ratificação, observar os aspectos discricionários atinentes à contratação, com atenção, ao preço proposto e a respectiva justificativa.



Destaca-se que a presente análise se atém aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se de adentrar em questões técnicas, econômicas, financeiras, bem como em outras que exijam o exercício de competência específica e da discricionariedade administrativa a cargo das autoridades competentes.

Esclareço que esta manifestação destina-se ao auxílio na formação da convicção da Autoridade Administrativa encarregada das decisões que permeiam o presente procedimento, de modo que o entendimento aqui proferido não vincula, por si só, a autoridade competente, a qual deverá formar sua convicção pela apreciação dos fatos, norteadas pelos princípios administrativos, pela primazia do interesse público, pelos preceitos legais aqui expostos ou outros que julgar pertinentes, podendo, inclusive, decidir de modo diferente, desde que de forma fundamentada.

Por fim, importante destacar que, nos termos do inciso II do art. 94 da Lei 14.133/2021, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Barão de Cocais, 14 de fevereiro de 2025

Junia Maria dos Santos Ribeiro

Procuradora Municipal
OAB/MG 173.861 Matrícula 10934-6

De acordo:

Em tempo, destaque-se que a aprovação do presente parecer é feita na medida da sua extensão, não importando em análise exaustiva dos autos senão naquilo que foi relatado pela parecerista.

Gislaine Cristina do Carmo Ferreira

Superintendente de Procedimentos Licitatórios e Administrativos
OAB/MG-99.509