



**PARECER JURÍDICO**

PARECER JURÍDICO Nº **199/2026 – COJUR/SMS**

PROCESSO ADMINISTRATIVO **P450815/2026**

INTERESSADA: **CELULADEINFRAESTRUTURA EMANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS – CIME**

MODALIDADE: **CONCORRÊNCIA**

ASSUNTO: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE UM HOSPITAL NO DISTRITO DE SÃO JOSÉ DO TORTO, MUNICÍPIO DE SOBRAL – CE.**

**I. DO RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a análise de legalidade de Procedimento Licitatório na modalidade **Concorrência**, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa, que tem por objeto: *“Contratação de empresa especializada para a execução da construção de um hospital no distrito de São José do Torto, município de Sobral – CE”*.

Ofeito acima foi encaminhado através do C.I nº 08/2026 – Célula de Infraestrutura e Manutenção de Equipamentos – CIME da Secretaria Municipal de Saúde de Sobral – SMS, a essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho unicamente jurídico.

Nas justificativas constantes no **Documento de Formalização de Demanda – DFD** e no **Estudo Técnico Preliminar – ETP** (anexos), apresentadas pela autoridade competente, vemos, em síntese, os seguintes motivos para tal contratação:

A necessidade apresentada decorre da insuficiência da atual estrutura de atendimento hospitalar disponível para a população residente no Distrito de São José do Torto e nas localidades adjacentes do Município de Sobral, especialmente diante da inexistência de unidade hospitalar distrital dotada de infraestrutura adequada para atendimento de urgência e emergência, internação, assistência obstétrica e serviços de apoio diagnóstico. A atual concentração dos atendimentos hospitalares na sede urbana do Município tem provocado sobrecarga das unidades existentes, aumento do tempo de deslocamento dos usuários e dificuldades de acesso aos serviços de saúde em situações que demandam atendimento oportuno e contínuo, circunstâncias que comprometem a efetividade da política pública de saúde e ampliam os riscos à população, sobretudo em casos de maior gravidade clínica.

A realidade territorial do Município de Sobral, caracterizada pela existência de diversos distritos geograficamente distantes da sede administrativa, evidencia a necessidade de fortalecimento da descentralização da assistência à saúde, mediante implantação de infraestrutura hospitalar capaz de assegurar maior cobertura assistencial, redução das desigualdades territoriais e ampliação do acesso da população aos serviços hospitalares de média complexidade. A ausência de equipamento hospitalar estruturado no Distrito de São José do Torto limita a capacidade de resposta do sistema municipal de saúde, especialmente no atendimento das demandas relacionadas à estabilização clínica, observação, internação, assistência materno-infantil e suporte diagnóstico, ocasionando dependência excessiva das unidades hospitalares centrais e aumentando a pressão sobre a rede urbana de atendimento, tendo em vista o aumento constante das situações de urgência e emergência.

A necessidade da implantação da unidade hospitalar também se justifica pela importância estratégica da regionalização da saúde e pelo dever da Administração Pública de promover condições adequadas para garantia do acesso universal, igualitário e contínuo aos serviços públicos de saúde, nos termos das diretrizes constitucionais e das políticas públicas do Sistema Único de Saúde. A disponibilização de estrutura hospitalar no Distrito de São José do Torto permitirá maior eficiência na prestação dos serviços assistenciais, melhoria das condições de atendimento da população distrital e fortalecimento da rede de atenção à saúde, contribuindo diretamente para a redução do tempo de resposta em situações de urgência, para o aumento da resolutividade do atendimento local e para a melhoria dos indicadores de saúde pública do Município.

A implantação da infraestrutura hospitalar mostra-se necessária em razão do crescimento das demandas assistenciais e da necessidade de adequação da rede pública às exigências técnicas, sanitárias, operacionais e de acessibilidade aplicáveis aos estabelecimentos assistenciais de saúde. A futura unidade deverá possibilitar organização funcional



compatível com os fluxos hospitalares, separação adequada de ambientes e atendimento das normas técnicas e sanitárias vigentes, proporcionando melhores condições de funcionamento dos serviços de saúde, segurança assistencial aos usuários e condições adequadas de trabalho aos profissionais envolvidos nas atividades hospitalares.

A demanda de implantação da unidade hospitalar encontra-se ainda vinculada à execução de empreendimento contemplado no âmbito do Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), instituído pela Lei nº 14.947/2024, considerando que o Município de Sobral foi selecionado para recebimento de recursos destinados ao fortalecimento da infraestrutura pública de saúde.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do caput e §§ 1º e 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especificamente quanto ao exame preliminar de legalidade, por parte da assessoria jurídica da administração.

É o relatório. Passa-se a opinar.

## **II. DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Da Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico**

*Prima facie*, cumpre registrar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Finalmente, deve-se salientar que eventuais observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Presume-se, outrossim, que o ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

### **2.2. Da Instrução Processual**

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado. Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- a) *Comunicação Interna n.º 08/2026, exarada pela Célula Competente, solicitando a abertura de processo administrativo de contratação, e a respectiva autorização do Ordenador de Despesas;*
- b) *Documento de Formalização da Demanda – DFD;*
- c) *Estudo Técnico Preliminar – ETP*
- d) *Mapa de risco;*
- e) *Justificativa de Preço;*





- f) *Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira*
- g) *Mapa Comparativo;*
- h) *Termo de Referência;*
- i) *Minuta do Edital;*
- j) *Minuta do Contrato.*

### **2.3. Da Análise Jurídica**

Nos termos da Lei nº 14.133/21, sobre a modalidade eleita, sabe-se que a concorrência é a modalidade mais ampla de licitação existente, pois permite a participação de qualquer licitante interessado na realização de obras e serviços e na aquisição de qualquer tipo de produto.

Assim, e justamente por permitir a participação de qualquer licitante interessado, é a modalidade que apresenta as exigências mais rígidas para a fase de habilitação, o que, *in casu*, acaba se adequando perfeitamente às intenções da municipalidade contratante, uma vez que a licitação cuida de objeto de grande relevância, com repercussão direta para toda a sociedade sobralense beneficiada, e mesmo de valor global relevante.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, a concorrência está definida no inciso XXXVIII do artigo 6º, segundo o qual a concorrência é: “*modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.*” Portanto, a modalidade escolhida é adequada para subsidiar o presente processo licitatório.

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, como se segue:

Art. 19. [...].

I - Instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Quanto a isso, essa assessoria identifica que a fase de planejamento da contratação está alinhada às iniciativas da Secretaria de Saúde do Município. As contratações devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas à redução do consumo e à aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133, de 2021), em obediência a isso, verificou-se que foram inseridos critérios sustentáveis que incidem no objeto da contratação.

O **Documento de Formalização da Demanda (DFD)** é um instrumento formal que dá início a fase interna da licitação, contendo a solicitação da despesa pela unidade requisitante, a ser submetida à autorização da autoridade competente. Não se confunde, pois, com o DFD confeccionado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA, previsto no inciso VII do art. 12, da Lei nº 14.133/2021. No caso, foi localizado o DFD o qual encontra-se em consonância com o objeto do procedimento.



A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento. A equipe de planejamento da contratação deverá realizar todas as atividades das etapas do planejamento e acompanhar a fase de seleção do fornecedor, quando solicitado pelas áreas responsáveis. No caso, consta nos autos o ato de autorização da autoridade competente da área administrativa para o prosseguimento da contratação; e também o ato de instituição, e respectiva publicação, da equipe de planejamento da contratação.

Além disso, o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** encontra definição no inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 e é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, que deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual. Os elementos do ETP estão previstos no §1º do art. 18, da Lei nº 14.133/2021. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante devidamente designados, elaboraram o ETP.

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação, como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao teor.

Salienta-se que é de inteira responsabilidade do órgão a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados. Isto porque os membros desta Consultoria Jurídica não detêm competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para apreciar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica, recaiando, portanto, integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação a responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos.

Nesse contexto, impõe-se que o órgão observe o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, onde é estabelecida a necessidade de compatibilidade com valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O **Termo de Referência (TR)**, elaborado com base no ETP, deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal. O TR deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual. Na presente demanda, o instrumento colacionado foi elaborado pela equipe de planejamento da contratação, a partir do ETP, assinado por ela e pela autoridade máxima competente, o qual reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos normativos.

Diante de todo o exposto, e apesar dos aspectos técnicos envolvidos no documento, cuja avaliação cabe ao próprio órgão assessorado, entende-se que o TR, sob o ponto de vista formal e jurídico, não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem empregadas.

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No que concerne especificamente à fase de planejamento, tem-se que a equipe de planejamento da contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o **Mapa de Gerenciamento de Riscos**, contendo os elementos mínimos ali definidos. No caso em análise, a Administração elaborou e se manifestou sobre o mapa de riscos.





A confecção do edital, como elemento da fase preparatória do processo licitatório, tem amparo no art. 18, V da Lei nº 14.133/2021. Os requisitos a serem observados estão previstos no seu art. 25. E a adoção de minutas padronizadas está prevista no §1º desse último dispositivo.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

1. *Justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;*
2. *Justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;*
3. *Justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e*
4. *Justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.*

No caso dos autos, a **Minuta de Edital** juntada ao processo, de forma geral, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão **de acordo com o ordenamento jurídico**.

Diante de todo o exposto, entende-se que o edital não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem adotadas.

O artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados na elaboração da **Minuta do Contrato**, sendo que o artigo 25, em seu §1º, expressamente autoriza a utilização de **minuta padronizada**, nas situações em que o objeto assim permitir. No caso dos autos, a minuta do contrato que foi juntada ao processo reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico. Portanto, não há medidas corretivas a serem adotadas no feito.

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, estabelecendo em seus incisos os requisitos a serem observados. O § 1º do referido artigo, enuncia que a autoridade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto, o que deve ser seguido adiante com a designação do pregoeiro e a respectiva equipe, bem como ao se designar os fiscais e gestores do futuro contrato (art. 117 da Lei nº 14.133/2021).

Ante ao exposto, não se identificam, na documentação examinada, vícios jurídicos aptos a comprometer a validade da fase preparatória. A instrução revela **coerência** entre a demanda administrativa, o estudo técnico preliminar, o termo de referência, a minuta de edital e os demais documentos acima mencionados, **permitindo o prosseguimento do feito**.

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo <sup>1</sup>, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.



### III. DA CONCLUSÃO

Diante do exame dos autos, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, **conclui-se pela viabilidade jurídica** da fase preparatória do **Processo Administrativo nº P450815/2026**, bem como pela possibilidade de aprovação da minuta do edital e da minuta do contrato, por se mostrarem, em linhas gerais, **compatíveis com a Lei nº 14.133/2021, estando o processo apto ao regular prosseguimento da fase externa do certame**.

Ressalta-se que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SMS e nos documentos que integram o presente caderno processual.

Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade do setor requisitante e da equipe de planejamento do órgão.

Pelo exposto, remeta-se os autos a Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto (**PROADI n.º P450815/2026**).

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da última assinatura eletrônica.

Documento assinado digitalmente

gov.br

**RAPHAEL FEIJÃO ANDRADE**  
Data: 15/05/2026 19:38:28-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**RAPHAEL FEIJÃO ANDRADE**

Gerente da Célula de Contratos, Convênios e Licitações

OAB/CE nº 47.122

Documento assinado digitalmente

gov.br

**CAMILA SILVA CAVALCANTE**  
Data: 15/05/2026 19:41:02-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**CAMILA SILVA CAVALCANTE**

Coordenadora Jurídica

OAB/CE nº 41.547

<sup>1</sup> É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008). Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928- DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).