



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 211/2026 – COJUR/SMS

PROCESSO ADMINISTRATIVO P451007/2026

INTERESSADA: CELULA DE INFRAESTRUTURA E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS – CIME

MODALIDADE: CONCORRÊNCIA

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DE UM HOSPITAL NO DISTRITO DE TAPERUABA, 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 do Hospital Distrital no Distrito de Taperuaba*”.

O feito acima foi encaminhado através do C.I nº 10/2026 – 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 Taperuaba 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 Taperuaba 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 Taperuaba 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:

- Comunicação Interna n.º 10/2026, exarada pela Célula Competente, solicitando a abertura de processo administrativo de contratação, e a respectiva autorização do Ordenador de Despesas;*
- Documento de Formalização da Demanda – DFD;*
- 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 ¹, 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 P451007/2026**, 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.**

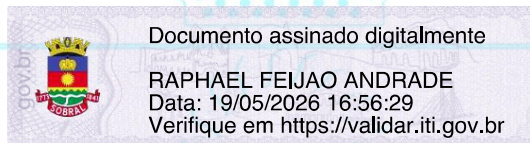
Ressalta-se que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SMS e nos documentos que integram o presente caderno processual.

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 precípuo de cumprir o seu objeto (**PROADI n.º P451007/2026**).

É o Parecer, salvo melhor juízo.

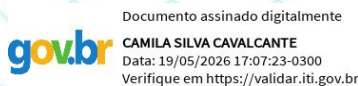
Sobral (CE), data da última assinatura eletrônica.



RAPHAEL FEIJÃO ANDRADE

Gerente da Célula de Contratos, Convênios e Licitações

OAB/CE nº 47.122



CAMILA SILVA CAVALCANTE

Coordenadora Jurídica

OAB/CE nº 41.547

¹ 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).