

## PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 237/2024 – COJUR/SMS  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P317687/2024  
INTERESSADA: COORDENADORIA DA ATENÇÃO ESPECIALIZADA À SAÚDE  
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO  
ASSUNTO: AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS E ACESSÓRIOS HOSPITALARES II QUE SERÃO DESTINADOS AO USO DO HOSPITAL MUNICIPAL ESTEVAM PONTE.

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento licitatório na modalidade Pregão, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa, que tem por objeto: “*Aquisição de mobiliários e acessórios hospitalares II que serão destinados ao uso do Hospital Municipal Estevam Ponte.*”.

O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadora da Atenção Especializada à Saúde – Respondendo, através do CI Nº 06/2024 - COORDENAÇÃO DA ATENÇÃO ESPECIALIZADA À SAÚDE - SMS, a essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho unicamente jurídico.

Nas justificativas constantes no DFD e no ETP (Anexo 01 e 03), apresentadas pela Coordenadora da Atenção Especializada à Saúde da Secretaria de Saúde do Município de Sobral, vemos, em síntese, respectivamente, os seguintes motivos para tal contratação:

*“A Secretaria Municipal da Saúde, dentre outras atribuições, é responsável pela administração do Hospital Municipal Estevam Ponte. A aquisição de mobiliários e acessórios hospitalares é necessária para atender aos novos setores que serão abertos.*

*Nesse sentido, a aquisição dos itens descritos nesta demanda possui o objetivo de reestruturar o nosocômio, que está passando por reformas em sua estrutura predial para ampliar os atendimentos, garantindo assim um serviço de qualidade e eficiência. A ausência da aquisição poderá ocasionar os seguintes prejuízos: no curto prazo, pode resultar em superlotação de outras unidades de saúde e atrasos nos tratamentos, uma vez que sem os mobiliários e acessórios hospitalares adequados, os tratamentos médicos e cirúrgicos podem ser adiados ou comprometidos. No longo prazo, poderá ocasionar a diminuição da capacidade de atendimentos, o que pode resultar em filas de espera mais longas, aumento do tempo de permanência dos pacientes no hospital e possível recusa de novos pacientes devido à falta de recursos. Além disso, pode gerar a incapacidade de prestar atendimentos de qualidade.*

*Os mobiliários e acessórios hospitalares solicitados serão destinados ao Hospital Municipal Estevam Ponte, que realiza internamentos para pacientes provenientes de Sobral e outros municípios, além de oferecer atendimentos ambulatoriais diversos, abrangendo serviços nas especialidades de clínica médica, cirúrgica, ginecologia e obstetrícia e cirurgia geral*

*Cumprе ressaltar que o hospital dispõe de: 10 leitos de Terapia Intensiva Adulto ativos; 05 leitos de Unidade de Cuidados Intermediários Neonatal (UCINCO); um centro cirúrgico com uma sala de recuperação pré e pós anestésica e 03 salas operatórias; serviço de anestesia; maternidade equipada com salas para parto humanizado; um centro de imagens equipado com*

tomógrafo, ultrassom, raio-X digital, endoscópio e colonoscópio; serviço de hemodiálise para pacientes internados; ambulatório médico especializado; ecocardiograma à beira leito; laboratório 24horas; atendimento multiprofissional especializado conforme perfil dos pacientes admitidos. Além disso, o HMEP é o único hospital de referência da região para internação psiquiátrica.

Os leitos clínicos disponíveis também oferecem suporte de retaguarda a hospitais terciários, como o Hospital Regional Norte e a Santa Casa de Misericórdia de Sobral, atendendo especialmente pacientes com doenças crônicas, tais como nefropatias, diabetes, hipertensão, DPOC, entre outros.

Neste contexto, o município de Sobral, por meio da Secretaria da Saúde, ressalta a relevância socioassistencial desta unidade para toda Macrorregião Norte do Ceará, que abrange 55 municípios e uma população aproximada de 1.677.641 habitantes. No período de julho a dezembro de 2023 (06 meses), o Hospital Municipal Estevam Ponte realizou 4.371 internamentos e 34.563 atendimentos ambulatoriais.

Tendo em vista a necessidade de expandir a capacidade operacional, a Prefeitura de Sobral tem investido amplamente na qualificação da estrutura da unidade, com duas reformas em andamento que contribuirão para a melhoria da assistência prestada.

A obra de reforma e ampliação está em curso e tem como objetivo adequar e ampliar os setores de ambulatório, centro cirúrgico, central de materiais esterilizados, internação e apoio administrativo do Hospital Municipal. Além disso, a reforma inclui a melhoria do setor de maternidade, farmácia, recepção, almoxarifado, recursos humanos, entre outros.

Ocorre que o serviço demanda de mobiliários e acessórios hospitalares para compor a nova área em construção. Atualmente, o hospital está funcionando com cerca de 60% de seu potencial. Devido ao estado de conservação do prédio, há a necessidade de demolir algumas áreas para adequação às normativas, estabelecendo um fluxo coerente dos setores e criando áreas específicas destinadas à infraestrutura mínima necessária para o pleno funcionamento de um hospital. Após esses procedimentos, o hospital deverá ser equipado para seu funcionamento completo.

Para conclusão desta reestruturação, é necessário adquirir os itens apresentados neste processo para mobiliar, equipar e habilitar o novo espaço construído e adaptado na reforma/ampliação, garantindo assim a prestação de serviços tão essenciais à população [...].”

“A Secretaria Municipal da Saúde justifica a necessidade do Orçamento Sigiloso nesta contratação, com fundamento na Lei no 14.133/2021 que determina, no seu art. 24, como também a alínea “f” do inciso III do art. 18. Do Decreto Municipal no 3.213/2023, que desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Entretanto, o inciso I, do referido artigo da Lei 14.133/2021 o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo e, conforme o parágrafo único, na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Ressalta-se que o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público, apenas e imediatamente após o encerramento da fase de lances da licitação.

[...]

O fato é que, a depender do mercado, a publicação do orçamento estimado da contratação ocasiona o chamado efeito âncora, elevando os preços das propostas ao mais próximo possível do valor de referência da Administração. Nessas situações, a consagração de princípios próprios da Administração Pública (interesse público e eficiência, sobretudo) optamos que o preço orçado pela Administração seja mantido sob sigilo até o fim da disputa pelos licitantes.

Desta forma e por todo justificado anteriormente, informamos que o orçamento estimado é público, mas ele se mantém acessível apenas para os serviços administrativos (internamente) e para os órgãos de controle, sendo disponibilizado para os licitantes e quaisquer interessados após a fase de lances.”

1. O valor estimado da contratação foi formado conforme pesquisa de mercado devidamente apontada no mapa comparativo de preços, respeitando exigências do artigo 19 do Decreto Municipal no 3.213/2023, como também, do art. 23 da Lei no 14.133/2021.

2. Na pesquisa de preços o valor estimado da contratação foi definido com base no melhor preço aferido, observadas a potencial economia de escala, sendo realizada com base nos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada.

[...]

3. O método utilizado neste estudo para a estimativa preliminar de preço da contratação foi a média de cada custo da planilha dos preços pesquisados nos portais e dos 3 (três) orçamentos recebidos, que resultou no valor orçado estimado de R\$ 91.130,82 (noventa e um mil cento e trinta reais e oitenta e dois centavos).

4. Os valores obtidos na pesquisa foram avaliados criticamente, no sentido de que o valor estimado não apresentasse grandes variações, não comprometendo a estimativa do preço de referência, representando de forma satisfatória os preços praticados no mercado.”.

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.

## 2. 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 setor requisitante, a autoridade consulente/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. Há solicitação de contratação elaborada pelo agente competente, bem como, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a (s) dotação (ões) orçamentária (s):

Órgão	Função, subfunção, Projeto Atividade	Elemento de Despesa	Fonte de Recurso	
07.01	10.302.0073.2376	44905200	1632000000	Fonte Estadual.
07.01	10.302.0073.2376	44905200	1500100200	Fonte Municipal

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

a) Comunicação Interna, exarada pela Coordenadoria da Atenção Especializada à Saúde da SMS, solicitando a abertura de processo administrativo de contratação, e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão, está presente e assinada pela autoridade competente no mesmo documento; b) Documento de Formalização da Demanda – DFD; c) Planejamento de Contratações e Aquisições – PCA (ETP; Orçamento e Pesquisa de Preços; TR; e Mapa de Riscos); d) Justificativa da opção pelo orçamento sigiloso; e) Minuta do Edital do Pregão Eletrônico; f) Minuta do Termo de Contrato.

## 2.3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Nos termos da Lei nº 14.133/21, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, e, de acordo com o art. 6º, XIII, da NLLC, bens e serviços comuns são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

No caso dos autos, o órgão assessorado adotou a modalidade pregão, e consignou no bojo do termo de referência que a contratação envolve bens de natureza comum. Além disso, o órgão adotou o processo na forma eletrônica, de acordo com o art. 12, VI da Lei nº 14.133/2021, sendo atribuição do órgão jurídico apenas analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável, tem-se que ela está em conformidade legal.

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 seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu 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, recaindo, 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, sendo que, para compras, devem ser considerados os parâmetros previstos em seu §1º.

No presente caso, vê-se que foi realizada obtenção do preço estimado - média, mediana ou o menor dos valores - a partir de um conjunto mínimo de 03 (três) preços, contando com propostas de fornecedores, bem como 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, como também, dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal, estadual ou municipal, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso.

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).

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.

### 3. DA CONCLUSÃO

---

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, **concluo pela viabilidade jurídica**, desde que obedecido os pontos trazidos neste parecer.

---

<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).



Ressalto 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, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, 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 P317687/2024**).

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da assinatura eletrônica.



**RAFAEL GONDIM VILAROUCA**  
Coordenador Jurídico – SMS  
OAB/CE n.º 37.227