

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº057/2025 – COJUR/SMS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P376953/2025

INTERESSADA: **ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE**

MODALIDADE: **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA**

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE UM CENTRO DE SAÚDE DA FAMÍLIA – CSF NO DISTRITO DE BARACHO, NO MUNICÍPIO DE SOBRAL - CE

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento licitatório na modalidade Concorrência, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa, que tem por objeto: “A contratação de empresa especializada para execução da construção de um Centro de Saúde da Família – CSF – no Distrito de Baracho, no Município de Sobral – CE”. O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadora da Atenção Primária, através do CI Nº 139/2025 – Coordenação da Atenção Primária, 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 (anexos), apresentadas pela autoridade competente, vemos, em síntese, respectivamente, os seguintes motivos para tal contratação:

“A solicitação para construção do Centro de Saúde da Família (CSF) no Distrito de Baracho tem como objetivo atender às necessidades da população local, garantindo acesso a serviços de saúde básica de qualidade. Atualmente, a comunidade enfrenta dificuldades no acesso a atendimentos médicos, devido à ausência de uma unidade de saúde próxima, obrigando os moradores a se deslocarem a outros distritos ou à sede do município.

Objetivos:

- *Disponibilizar atendimento médico e odontológico para a população do distrito.*
- *Reduzir o deslocamento dos moradores para outros centros de saúde.*
- *Fortalecer a Atenção Primária à Saúde (APS) no município.*
- *Promover a prevenção de doenças e a promoção da saúde da comunidade.*

Benefícios Esperados

- *Melhoria na qualidade de vida da população local.*
- *Redução da demanda por atendimentos de urgência e emergência.*
- *Maior eficácia no acompanhamento de doenças crônicas e prevenção de doenças.*
- *Facilitação do acesso a programas de saúde pública.*

Diante da necessidade apresentada, solicita-se a análise e priorização deste pleito pela Secretaria Municipal de Saúde de Sobral, visando garantir atendimento de qualidade e melhoria da saúde da população do Distrito de Baracho.”

“A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE dentre outras atribuições, é responsável por demandar a necessidade de construção e reforma de estabelecimentos assistenciais a saúde. A necessidade da contratação de empresa especializada para construção de uma unidade básica de saúde, o CSF Baracho proporcionará melhor acolhimento aos usuários e maior oferta dos serviços prestados. Registramos que atualmente o CSF Baracho funciona em local adaptado, em condição estrutural inadequada. Informamos ainda que a Secretaria da Saúde de Sobral possui a proposta de nº 114075630001/24-001 aprovada pelo Ministério da Saúde, cuja aprovação consta na Portaria nº 4.399, de 17 de junho de 2024.

A contratação de empresa prestadora de serviço de engenharia será destinada a atender a execução da construção de um Centro de Saúde da Família no distrito de Baracho, o qual desenvolve atividades individuais e coletivas que incluem consultas, vacinação, procedimentos, visitas domiciliares, grupos e outras intervenções voltadas para o cuidado integral à saúde bem como aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), uma vez que permitirá a prestação de atendimento integral, com o acompanhamento contínuo da saúde da população, a identificação precoce de problemas de saúde e a promoção de hábitos saudáveis. Ressaltamos ainda que a Atenção Primária atende cerca de 80% dos problemas de saúde da população evitando que a mesma busque hospitais. A UBS é a porta de entrada do sistema de saúde e como tal deve estar adequada para garantir acesso à saúde. Informamos ainda que a não realização deste processo licitatório acarretará na perda dos recursos advindos da proposta nº 114075630001/24-001 aprovada pelo Ministério da Saúde.”

“O valor estimado da contratação foi formado, respeitando as exigências do artigo 20 do Decreto Municipal nº 3.213/2023, como também, do § 2º, do art. 23, da Lei nº 14.133/2021..

[...]

3. Ressalta-se que os valores pagos aos profissionais não poderão ser inferiores aos Dissídios Coletivos, Acordos ou Convenções Coletivas de Trabalho das respectivas categorias e Leis, como também não superiores aos das Tabelas SEINFRA nº 28.1 (Desonerada), e subsidiariamente, a tabela de custos da SINAPI/CE (Tabela Nº 02/2024 - Desonerada), caso esta última seja utilizada na composição.”

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

a) Comunicação Interna, exarada pela Coordenadoria da Atenção Primária à Saúde - 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) DFD – Documento de Formalização de Demanda, que subsidiará todo o processo licitatório; c) ETP – Estudo Técnico Preliminar, que é o documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas; d) Justificativa de preços; e) Justificativa dos índices para qualificação econômico financeira; f) Mapa de Riscos; g) Mapa de Riscos para a fase de gestão do contrato; h) Projeto Básico, que trata das especificações base a serem utilizadas.

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.

Salienta-se que é de inteira responsabilidade do órgão a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados em parecer técnico. 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.

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 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 ¹, 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 colocados,

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 admin

istrador 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).

ressalvados 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, **conclui-se pela viabilidade jurídica**, desde que obedecido os pontos trazidos neste parecer.

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, reitera-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 P376953/2025**).

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da última assinatura eletrônica.

Documento assinado digitalmente
 CAMILA SILVA CAVALCANTE
Data: 14/04/2025 17:11:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

CAMILA SILVA CAVALCANTE
Gerente da Célula de Contratos, Convênios e Licitações
OAB/CE n.º 41.547

Documento assinado digitalmente
 ENAILE SOUSA LIMA DE CASTRO
Data: 14/04/2025 17:12:36
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

ENAILE SOUSA LIMA DE CASTRO
Coordenador Jurídico – SMS
OAB/CE n.º 51.093