

PARECER JURÍDICO Nº 415/2025

Processo nº: 29348/2025

Requerente: Secretaria Municipal de Saúde.

Assunto: Inexigibilidade de licitação.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Contratação de empresa de arquitetura-engenharia, especializada (notório saber), em projetos hospitalares, para elaboração de projeto de arquitetura sanitário (vigilância) e memorial descritivo e projetos complementares, da reforma com ampliação da UPA – Unidade de Pronto Atendimento.

I. RELATÓRIO

Em primeiro lugar, impende destacar que os autos foram encaminhados pelo Departamento de Compras da Secretaria Municipal de Saúde através da remessa 220589 para análise e parecer.

Na espécie, busca-se formalização de Processo de Inexigibilidade de Licitação para a contratação de empresa de arquitetura-engenharia, especializada (notório saber), em projetos hospitalares, para elaboração de projeto de arquitetura sanitário (aprovação na vigilância sanitária), memorial descritivo e projetos complementares, da reforma com ampliação da UPA – Unidade de Pronto Atendimento.

Para análise do processo licitatório, tem-se que verificar se o mesmo foi instruído em conformidade com o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando ainda que por orientação do departamento de Compras e Licitações por meio do Despacho nº 34, de fls. 237/238, e deste órgão de assessoramento jurídico por meio dos Despachos nº 347/2025, às fls. 272/274, e nº 402/2025, às fls. 357/358 foi necessário realizar retificações para adequar os documentos à formalidade legalmente exigida para a realização do processo, de modo que considera-se nesta análise apenas os documentos finais, retificados, como se passa analisar:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Pedido de Compras/Serviços/Indenização 29357	Sim	275
2. Documento de Formalização de Demanda - DFD	Sim	276/278
3. Estudo Técnico Preliminar	Sim	317/322
4. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Sim	352/356
5. Termo de Referência	Sim	323/332
6. Proposta de Prestação de Serviços Técnicos	Sim	25/38

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
7. Justificativa dos Honorários Cobrados	Sim	39/40
8. Comproverantes de requisitos mínimos de qualificação e habilitação tais como portfólio, Certificados de Acervo Técnico e Atestados de Capacidade Técnica	Sim	70/210
9. Certidões Fiscais Negativas	Sim	211/217
10. Inscrição CNPJ e Contrato Social	Sim	218/224
11. Comproverantes de formação profissional	Sim	225/227
12. Certidão de Dotação Orçamentaria	Sim	228
13. Mapa de Cotação nº 54062	Sim	57
14. Justificativa da Escolha do Fornecedor	Sim	359/360
15. Minuta de contrato	Sim	333/344
16. Justificativa do preço	Sim	346/347
17. Nf-e de prestação de serviços similares	Sim	348/349
18. Justificativa do Parcelamento	Sim	350/351

Por derradeiro, os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário para análise e emissão de parecer jurídico, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Esse é, em suma, o relatório.

II. GENERALIDADES DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

II.1. Dos tipos de contratação direta

Com caráter de excepcionalidade, a Lei nº 14.133/2021 prevê situações em que é ressaltado o princípio da obrigatoriedade da licitação, nas quais há a dispensa ou a inexigibilidade do processo licitatório.

A dispensa contempla situações em que a licitação seria viável, mas, por opção do legislador, é afastada, nos casos taxativamente previstos no artigo 75 da referida lei.

Já a inexigibilidade ocorre em situações em que a licitação não é possível, em razão de não haver a possibilidade da competição inerente ao procedimento licitatório. Assim, o fato determinante para que seja inexigível a licitação é a inviabilidade da competição, estando as hipóteses exemplificativas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

II.2. Do procedimento legal para a contratação direta

Objetiva-se a análise jurídica que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso V, da Lei n. 14.133/2021, in verbis:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

II.3. Da natureza do parecer jurídico na contratação direta

Acerca do procedimento previsto para a contratação direta, a lei de citações e contratos, em seu art. 72, inciso III, disciplina que o parecer jurídico é documento obrigatório do processo.

Ainda, sobre o parecer jurídico em processo licitatório a previsão expressa consta no art. 53 da Lei 14.133/2021, sendo a redação da seguinte forma:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Assim, verifica-se que, de maneira geral, a obrigação é que conste parecer jurídico nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, sendo que a obrigatoriedade do parecer da assessoria jurídica está na análise das minutas dos editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios e ajustes.



Com efeito, o mesmo artigo, em seu § 5º, descreve quando será dispensável a análise jurídica:

Art. 53. (...)

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Dessa forma, na modalidade de contratação direta, a assessoria jurídica, se instada a se manifestar, realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, redigindo sua manifestação em linguagem simples e compreensível.

III. DO CASO APRESENTADO PARA ANÁLISE JURÍDICA

Feitas as considerações gerais sobre a contratação, bem como sobre a natureza deste parecer, considerando que a autoridade solicitou análise desta assessoria jurídica, cabe apreciação do caso concreto.

A Secretaria Municipal de Saúde, planejando a futura reforma e ampliação da UPA, verificou a uma complexidade da intervenção exigida, transcendendo a mera execução de reforma convencional, portanto concluiu pela necessidade de contratação de empresa com notória especialização. Ao avaliar as opções existentes no mercado, apurou a existência poucas empresas com a capacidade necessária, constatando dificuldade de competição entre eventuais interessados para contratação do objeto, qual seja, serviço de arquitetura-engenharia, especializada (notório saber), em projetos hospitalares, para elaboração de projeto de arquitetura sanitário (vigilância), memorial descritivo e projetos complementares, para reforma e ampliação da UPA 24h – Unidade de Pronto Atendimento.

Assim, encaminhou os autos para parecer, a fim de embasar sua ratificação do ato.

Passa-se à análise jurídica.

IV. ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

A modalidade de contratação utilizada pela agente solicitante foi a inexigibilidade de licitação, com base no inciso III, alínea a, do artigo 74, da Lei 14.133/2021.

Entende-se, portanto, que o inciso III, alínea a do artigo mencionado, remete a necessidade de comprovação de que são serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresa de notória especialização e no §5º do mesmo artigo da referida lei as formas de comprovação de seus requisitos, sendo assim segue:

Art. 74. (...)



§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Observa-se, que a Secretaria Municipal de Saúde durante o Estudo Técnico Preliminar evidenciou que devido à alta complexidade da elaboração de um projeto hospitalar, que configura um trabalho que necessita notória especialização, fica caracterizada a inexigibilidade, uma vez que a natureza altamente especializada do objeto, inviabiliza a competição, e é essencial que os projetos sejam desenvolvidos por profissionais de notório saber, garantindo conformidade com as normas sanitárias e excelência técnica.

Estimou que quanto ao objeto contratado o serviço a ser desenvolvido se refere ao projeto de arquitetura sanitário, ou seja, com aprovação da Vigilância Sanitária, bem como acompanhado da elaboração do memorial descritivo da reforma e ampliação da UPA.

Nesse contexto, importante considerar que são 3 (três) os principais requisitos para adequação da contratação à hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea "a". São eles: a) que se trata de serviços técnicos especializados; b) natureza predominante intelectual do objeto; e c) notória especialização da contratada.

O primeiro requisito, ou seja, que se trata de serviços técnicos especializados, parece ser de fácil constatação. A própria definição do objeto pretendido (termo de referência, item 1, folhas 323/324) induz a conclusão de que o ajuste pretendido refere-se à realização de serviços de elaboração de projeto arquitetônico, na forma prevista na alínea "a" do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse contexto, oportuno mencionar a definição de Marçal Justen Filho¹ quanto à singularidade como a impossibilidade de encontrar um objeto substituto dentro de um mesmo gênero, destacando a importância da identidade específica do objeto para a Administração Pública.

Ademais, em conformidade com o que dispõe expressamente a Lei Federal nº 14.133, de 2021, a área demandante atestou que, no caso em análise, a empresa demonstra capacidade técnica compatível com a complexidade e a singularidade dos serviços a serem prestados, consoante consta dos documentos anexados ao processo, quais sejam, o portfólio dos serviços anteriormente realizados, às fls. 70/133, Certidões de Acervo Técnico do CREA e CAU, Atestados de Capacidade Técnica, às fls. 134/210, comprovantes de formação profissional do responsável técnico, às fls. 225/227.

¹ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. ed. 19. Revista dos Tribunais-P. RL-1.8

Prosseguindo, quanto ao segundo requisito mencionado acima, vale dizer, que o ajuste se refira a serviços de natureza predominantemente intelectual, também não parece haver dúvida quanto a adequação do objeto a essa definição, o que pode ser depreendido da própria conceituação dos serviços.

Por fim, cabe tratar do terceiro requisito legal para adequação da hipótese a inexigibilidade de licitação aventada, qual seja, a notória especialização da contratada. Quanto a esse aspecto, destaca-se que a área demandante atestou que o profissional designado pela pretensa contratada para atuar no ajuste possui expertise em áreas diretamente relacionadas ao objeto da contratação, notadamente a elaboração de projetos hospitalares com adequação às normas sanitárias e expertise em sistemas críticos como elétrica hospitalar, climatização especializada e redes de gases medicinais, possuindo atestados de capacidade técnica, certidões de acervo técnico emitidas pelo CREA-GO e Conselho de Arquitetura e Urbanismo, Contratações similares, demonstração de cursos de formação, qualificações estas essenciais para o adequado atendimento das demandas estratégicas e de maior complexidade do município. Comprovações anexas às fls. 134/210.

Ademais, o órgão demandante atestou que a empresa a ser contratada atende de forma integral aos requisitos da contratação por meio da justificativa de fls. 359/360.

Desse modo, salvo melhor juízo, tais elementos evidenciam a notória especialização exigida pelo art. 74, inciso III, alínea “a”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

A propósito, cita entendimento de doutrina renomada acerca do conceito de notória especialização:

A notória especialização deve ser suficiente a indicar que o trabalho do contratado é o mais adequado à segura satisfação do objeto do contrato; ela deve decorrer de “requisitos relacionados com suas atividades”, como o desempenho anterior, publicações, organização, equipe técnica, aparelhamento, entre outros. Não se trata de ser o fornecedor alguém de confiança do gestor, mas sim de que sua notória especialização assegure (dá confiança) à instituição contratante (e não do gestor) de que a pretensão contratual será adequadamente satisfeita. (Leis de Licitações Públicas Comentadas. Ronny Charles Lopes de Torres. Editora Juspodivm. 16ª edição. Página 458).

Cumpre-nos evidenciar que esta procuradoria jurídica não detém competência e qualificação técnica para endossar a justificativa apresentada pelo setor de planejamento. O que se pode comprovar é que ao menos de maneira manifestamente intencional o setor de planejamento do órgão, buscou apresentar de maneira técnica que encontra-se comprovada a notória especialização da empresa.

V. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

V.1. Dos instrumentos padronizados que devem ser utilizados



Para a realização da presente inexigibilidade, foram padronizados, além dos artefatos de planejamento, que deverão ser observados pelos agentes de planejamento e de contratação.

Para a realização de contratações por meio de licitação, deverão ser utilizados as minutas-padrão dos seguintes documentos: (i) Documento de Solicitação de Demanda - DFD; (ii) Estudo Técnico Preliminar - ETP; (iii) Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR; (iv) Termo de Referência - TR; (v) Minuta de contrato.

Note que o processo passou para análise do Departamento de Compras que consolidou o pedido e emitiu o mapa de cotação com base nos documentos apresentados pela secretaria.

V.2. Do planejamento das contratações

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei (e o art. 4º do Decreto Municipal nº 45, de 2024²) e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18³.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão ou entidade requisitante, que inclusive pode se diferenciar do pedido inicial.

² Decreto Municipal nº 45, de 2024, art. 4º: "O Município de Itumbiara deverá elaborar o Plano de Contratações Anual - PCA, com o objetivo de racionalizar as contratações dos seus órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, de acordo com o Decreto Municipal nº 1.064, de 2022. Parágrafo único. O planejamento das licitações e contratações do Município de Itumbiara deverá respeitar as previsões das leis orçamentárias e do Plano de Contratações Anual - PCA".

³ Lei Federal nº 14.133, de 2021, art. 18: "A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação; VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei".

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

Em linhas gerais, a instrução do processo de contratação deve revelar esse encadeamento lógico, partindo-se do preenchimento do Documento de Formalização da Demanda – DFD (que apresenta o problema a ser solucionado e a justificativa), passando pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR e pelo Termo de Referência – TR, pela pesquisa de preços (com a justificativa do seu processamento), para, posteriormente, a publicação do edital.

V.2.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024⁴, é o instrumento hábil a ensejar a formalização do pedido inicial para abertura do processo de contratação e deve informar os elementos essenciais para individuar o objeto a ser contratado, a justificativa da contratação e a dotação a ser utilizada para serem realizadas as despesas.

Ademais, consoante dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo, o modelo de DFD encontra-se padronizado no Anexo I do Decreto Municipal nº 338, de 2023⁵, e deverá ser seguido e preenchido pelos agentes públicos encarregados do planejamento das contratações e ratificado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal e pelo Chefe do Poder Executivo.

No caso em tela, constata-se presente o DFD encontra-se preenchido pelo órgão demandante no modelo padronizado pelo Município em ato administrativo próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade com as diretrizes apontadas pela Administração Pública Municipal.

V.2.2. Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

⁴ BRASIL. Decreto Municipal nº 45, de 2024. Regulamenta o procedimento das licitações e contratações públicas a que se refere a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2024/5/45/decreto-n-45-2024-regulamenta-o-procedimento-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas-a-que-se-refere-a-lei-federal-n-14133-de-2021-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=DECRETO+45>.

⁵ BRASIL. Decreto Municipal nº 338, de 2023. Dispõe sobre o marco temporal e o procedimento de transição entre as Leis Federais nº 8.666, 1993 e nº 10.520, de 2002 e a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e as Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3c925f3422795b3220021939eaba8b15.pdf>.

O ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido.

Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Por sua vez, o artigo 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à

capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deve conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma.

Além das exigências da Lei Federal nº 14.133, de 2022, deve a Administração observar as disposições contidas nos arts. 22 e 23, ambos do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Verifica-se que o primeiro requisito do ETP se encontra presente, com a descrição da real necessidade da contratação de serviço de arquitetura e engenharia para elaboração de um projeto para a reforma e ampliação da UPA.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução e/ou contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que, no caso concreto, o órgão realizou a busca por soluções de mercado, que atendessem aos critérios de vantajosidade para administração, sob os aspectos da conveniência, economicidade e eficiência. Verificou a necessidade de notória especialização para concretização do objeto e a impossibilidade de realização do projeto arquitetônico por meio de seus colaboradores, verificando a necessidade de buscar uma empresa no mercado para ser contratada,

de forma que o projeto atenda aos requisitos técnicos necessários para aprovação na vigilância sanitária.

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

Caso a administração após este estudo verifique que de fato a especificação do objeto se fundamenta na particularidade da necessidade e do objetivo a ser atingido, sendo impossível tornar o objeto mais abrangente sem perda na qualidade necessária, e que por fim, esta especificação torna o objeto muito singular, de maneira que não se encontre mais de uma empresa capaz de realizar o objetivo pretendido, verifica-se a inexigibilidade de licitação.

De acordo com o art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as *considerações técnicas, mercadológicas e de gestão* que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

Quanto a descrição da solução como um todo, encontra-se preenchido corretamente e concluiu que a opção mais viável é a contratação direta de empresa de arquitetura/engenharia, com expertise específica em projetos de arquitetura e engenharia sanitária hospitalar.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha

da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea “b”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021⁶.

“In casu”, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a elaboração do projeto não comporta parcelamento, porém a forma de pagamento será parcelada ao longo da execução do objeto, em 03 (três) parcelas iguais, em conformidade com a previsão de entrega do projeto respeitando um cronograma. Apresentada justificativa para o pagamento parcelado ao longo da execução do objeto, às fls. 350/351.

De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA⁷.

É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

Na espécie, a Administração informou se a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão.

V.2.3. Do Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 24 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, em observância ao Decreto Municipal nº 178, de 2023.

V.2.4. Do Termo de Referência - TR

⁶ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; **b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;** c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. [...]

⁷ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



Por sua vez, o Termo de Referência – TR deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Não perca de vista que o Decreto Municipal nº 45, de 2024, descreve, em seu art. 3º, inciso XXXIV, que o TR é o *artefato de planejamento, documento que contém o conjunto de parâmetros e elementos descritivos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e que possibilita a avaliação do custo pela Administração, bem como a definição da estratégia de suprimento, dos métodos e do prazo de execução.*

Ademais, o Decreto Municipal nº 45, de 2024, prevê, nos seus arts. 25 e seguintes, as regras sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, devendo, a Administração, pois, cuidar para que as exigências ali estabelecidas sejam atendidas no caso concreto.

Pela análise do art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pode se verificar a necessidade de preenchimento os elementos descritivos abaixo representados:

DESCRITIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos	Sim	Item 1.1 do TR (fl. 323)
1.1. Especificação do serviço	Sim	Item 1.2 e 1.3, do TR (fls. 323/324)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Item 2, do TR (fls. 324)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3 do TR (fl. 324)
4. Requisitos da contratação	Sim	Item 4, do TR (fl. 325)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 5, do TR (fls. 325/326)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Sim	Item 6, do TR (fls. 326/327)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 7, do TR (fls. 327/329)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 8, do TR (fls. 329/332)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 9, do TR (fl. 332)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (fl. 332)



De início, há se destacar que o órgão utilizou, na espécie, a minuta de TR padronizada pelo órgão de assessoramento jurídico do Município.

V.2.5. Do orçamento estimado e da justificativa de preços

No presente caso, foi realizada a justificativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 5º, do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, materializada em documento que busca observar as exigências dos regulamentos municipais, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros indicados.

Importante destacar que o orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo que, para contratações diretas por inexigibilidade, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §4º:

Art. 23 [...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Não perca de vista que, conforme justificativa de valor, concluiu-se que o preço apresentado na proposta da contratada encontra-se de acordo com os praticados por ela, para objetos similares e compatíveis. Considerando ainda a inexistência de objeto idêntico, deve se considerar as contratações de objetos ao menos similares, feitos pela própria contratada. Ademais, não se vislumbra a possibilidade de comparação de preços junto a outras empresas, uma vez que se trata de objeto singular, e inviável a contratação de outra empresa que não seja a contratada. Desta forma a apresentação de contratos anteriores vinculados à contratada e outras administrações públicas demonstra a compatibilidade do preço proposto.

Constata-se que a Secretaria demandante anexou aos autos em folhas 346/347, a justificativa do preço, no decorrer de suas considerações, informa que o preço praticado encontra-se compatível com outras contratações feitas pela administração de outros entes públicos com a empresa pretendida.

Ainda sobre o tema, a pesquisa de preços para bens e serviços comuns deve ser realizada pela equipe técnica própria, devidamente nomeada entre os servidores efetivos do Município, em respeito ao princípio da segregação de funções, consoante prevê a Portaria nº 145, de 2024.

VI. CONCLUSÃO

Em face do exposto, apurada a regularidade do processo com base na Lei nº 14.133/2021 e demais leis correlatas, este órgão de assessoramento jurídico OPINA, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, juízo de conveniência e oportunidade, pelo prosseguimento do processo de nº 29348/2025, sem recomendações.

É a opinião jurídica.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos dez dias do mês de novembro de dois mil e vinte e cinco.


VALÉRIA PEREIRA DE MELO
Procuradora do Município

GHTF