

**PARECER JURÍDICO Nº 030/2026 - SEMSA****INTERESSADO: COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO.****ASSUNTO: LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2026 – SEMSA – CE.  
PROCESSO Nº 2026.008 – SEMSA****OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BASICA DE SAUDE PORTE I (LOCALIDADE CAJI) NO MUNICIPIO DE IGARAPÉ-MIRI/PA, EM CONFORMIDADE COM AS PEÇAS TÉCNICAS ELABORADAS PELO SETOR DE ENGENHARIA.****ESTIMATIVA DO VALOR: R\$ 3.496.204,12 (TRÊS MILHOES, QUATROCENTOS E NOVENTA E SEIS MIL, DUZENTOS E QUATRO REAIS E DOZE CENTAVOS).**

***Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICO. TIPO MENOR PREÇO GLOBAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BASICA DE SAUDE PORTE I (LOCALIDADE CAJI) NO MUNICIPIO DE IGARAPÉ-MIRI/PA, destinado para atender as necessidades DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO MUNICIPAL Nº 058/2023, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022 e Nº 65/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.***

**I. RELATÓRIO**

Os autos foram encaminhados a Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, que tem por finalidade a Concorrência Eletrônica para contratação de empresa “**ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BASICA DE SAUDE PORTE I (LOCALIDADE CAJI) NO MUNICIPIO DE IGARAPÉ-MIRI/PA, EM CONFORMIDADE COM AS PEÇAS TÉCNICAS ELABORADAS PELO SETOR DE ENGENHARIA**”, mediante licitação pública, na modalidade CONCORRÊNCIA, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Consta, ainda, para fundamentar o orçamento estimativo do certame referente à Concorrência Eletrônica nº 003/2026, que visa à contratação de empresa especializada para a **PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BASICA DE SAUDE PORTE I (LOCALIDADE CAJI) NO MUNICIPIO DE IGARAPÉ-MIRI/PA, EM CONFORMIDADE COM AS PEÇAS TÉCNICAS**

**ELABORADAS PELO SETOR DE ENGENHARIA**, foi realizada pesquisa de preços com base em inserções técnicas de engenharia por meio de planilhas orçamentárias.

A elaboração do orçamento foi conduzida pela Engenheira Gláucia Melina, profissional legalmente habilitada, seguindo as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 e pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que orientam a elaboração do orçamento com base em composições de custos unitários obtidas de fontes oficiais e metodologias de engenharia.

A metodologia utilizada contemplou o levantamento do quantitativo a partir dos projetos executivos e memoriais descritivos, a aplicação de composições de preços oriundas de sistemas oficiais como SINAPI/IBGE (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) e, quando aplicável, SICRO/DER.

A utilização de índices atualizados e preços compatíveis com a realidade da região, a análise técnica dos insumos, mão de obra e serviços envolvidos na execução da obra, a estruturação do orçamento em planilhas detalhadas, com identificação de cada etapa da obra.

Essa abordagem assegura um orçamento técnico, realista e transparente, que respeita os princípios da economicidade, planejamento, isonomia e eficiência, conforme exigido pela legislação vigente. Além disso, proporciona maior segurança à Administração Pública e aos licitantes, contribuindo para a efetividade e a boa execução do objeto contratado.

Diante do exposto, a pesquisa de preços mediante inserção de engenharia via planilhas orçamentárias se mostra plenamente adequada e fundamentada para subsidiar o processo licitatório em questão.

Por fim, os autos foram encaminhados da COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO - SEMSA à esta Assessoria, com a autorização para a autuação do certame e a elaboração da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise.

Os seguintes documentos estão em ordem crescente e são relevantes para a análise jurídica:

- a) ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS;
- b) PROJETOS DE REFERENCIA; PLANTAS BAIXA; LOYOUT; ENTRE OUTRAS ESPECIFICAÇÕES;
- c) MEMORIAL DESCRITIVO;
- d) PLANILHA ORÇAMENTÁRIA CONTENDO TODOS OS SERVIÇOS, QUANTIDADES E PREÇOS NECESSÁRIA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS;
- e) CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO;
- f) COMPOSIÇÃO DO BDI;

- g) COMPOSIÇÃO DE ENCARGOS SOCIAIS.
- h) PEDIDO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA;
- i) DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS;
- j) ESTUDO TECNICO PRELIMINAR EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO – ETP;
- k) TERMO DE REFERENCIA;
- l) MAPA DE RISCO;
- m) AUTORIZAÇÃO DO SECRETÁRIO;
- n) DESIGNAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO E GERENCIA DE PLANEJAMENTO;
- o) JUSTIFICATIVA; MINUTA DE EDITAL E DO CONTRATO;
- p) DESPACHO AO JURIDICO;

É a síntese do necessário. É o relatório. Passo a opinar.

## **II - APRECIÇÃO JURÍDICA:**

Finalidade e abrangência do parecer jurídico. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

*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 - Appreciar 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;*

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, 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 determinadas 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **II.1 - Limites e instâncias de governança.**

No presente caso, o valor da contratação é de **R\$ 3.496.204,12 (TRÊS MILHOES, QUATROCENTOS E NOVENTA E SEIS MIL, DUZENTOS E QUATRO REAIS E DOZE CENTAVOS)**, é o órgão assessorado declarou que o serviço Contratado constitui atividade de essencial e de custeio.

Reiteramos 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.

## **II.2 Planejamento da contratação.**

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório seja caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*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. (grifou-se)*

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

### **II.3 Estudo Técnico Preliminar - ETP**

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido, previsto no art. 6º XX e artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei 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 deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Em análise aos autos do processo licitatório, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar – ETP, previsto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, contempla de forma expressa a possibilidade de subcontratação, a exigência de seguro-garantia, a definição das parcelas de maior relevância técnica do objeto, bem como os prazos e procedimentos para o recebimento provisório e definitivo da obra.

Nos termos da legislação vigente, o ETP constitui instrumento de planejamento destinado a subsidiar a elaboração do Termo de Referência, razão pela qual a ausência das referidas

informações caracteriza falha de planejamento, de natureza formal, passível de saneamento.

Todavia, constata-se que os aspectos acima mencionados encontram-se devidamente disciplinados no Termo de Referência e no edital, os quais apresentam definição clara e objetiva do objeto, das condições de execução contratual e dos critérios de qualificação técnica, não se identificando, em análise preliminar, prejuízo à competitividade do certame, à isonomia entre os licitantes ou ao interesse público.

Ressalte-se que a indicação das parcelas de maior relevância técnica atende ao disposto no art. 67, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, enquanto os prazos e procedimentos de recebimento provisório e definitivo da obra observam o que estabelece o art. 140, incisos I e II, da mesma Lei.

Quanto à subcontratação e à exigência de seguro-garantia, verifica-se que tais previsões estão expressamente consignadas no Termo de Referência e no edital, inexistindo, a princípio, exigências desproporcionais ou restritivas à competitividade, sem prejuízo de posterior análise pelos órgãos de controle.

Diante do exposto, conclui-se, assim, que não há óbice jurídico à publicação do edital, podendo o procedimento licitatório prosseguir regularmente, sem prejuízo das providências corretivas ora recomendadas.

#### **II.4 Descrição da Necessidade da contratação.**

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.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis.

Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto, devendo portanto ser avaliado o interesse público.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa.

## **II.5 Definição do Objeto.**

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.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 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, principalmente quando se trata de construção de unidade de saúde, que a execução do serviço seja compatível com os preços de mercado e que os prazos sejam cumpridos, atendendo a demanda por qualidade na construção da unidade de saúde.

Ou seja, todos devidamente analisados e registrados pelo MINISTÉRIO DA SAÚDE e demais órgãos oficiais de fiscalização e controle quanto aos requisitos mínimos, nos termos das legislações pertinentes federais, estaduais e municipais.

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.

Por fim, deve a Administração indicar se o objeto que será contratado está contemplado a Administração Pública.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

## **II.6 Quantitativos Estimados**

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.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativa demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

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.

No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está suficientemente demonstrada, garantindo que o processo não venha sofrer aditivos, que é legal, mas em se tratando de contratação de empresa especializada **para EXECUÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BASICA DE SAUDE PORTE I (LOCALIDADE CAJI) NO MUNICIPIO DE IGARAPÉ-MIRI/PA, EM CONFORMIDADE COM AS PEÇAS TÉCNICAS ELABORADAS PELO SETOR DE ENGENHARIA**, o melhor é ter um quantitativo que supra a necessidade real.

### **II.7 Parcelamento do Objeto da Contratação**

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 nº 14.133, de 2021.

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o qual foi esclarecido pelo órgão.

No caso concreto, a justificativa para não adotar o parcelamento nas obras públicas na modalidade de concorrência pode ser fundamentada com os seguintes argumentos de esse parcelamento pode resultar em dificuldades na execução e no acompanhamento das etapas, prejudicando a continuidade e a eficiência da obra. Além disso, a divisão da obra em parcelas pode aumentar os custos administrativos, além de gerar falta de integração entre as diferentes fases do projeto. A Execução em único contrato permite melhor controle financeiro e prazos mais assertivos, além de garantir maior competitividade e economia de escala, uma vez que todos os serviços e materiais são contratados de forma integrada.

Portanto, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que devido à forma de contratação escolhida.

### **II.8 Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços.**

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º, ou seja, o

valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Isso define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP, fontes oficiais, regularmente atualizadas e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada. Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados".

A elaboração do orçamento foi conduzida pela Engenheira Gláucia Melina, profissional legalmente habilitada, seguindo as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 e pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que orientam a elaboração do orçamento com base em composições de custos unitários obtidas de fontes oficiais e metodologias de engenharia. A metodologia utilizada contemplou o levantamento do quantitativo a partir dos projetos executivos e memoriais descritivos, a aplicação de composições de preços oriundas de sistemas oficiais como SINAPI/IBGE (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) e, quando aplicável, SICRO/DER.

A utilização de índices atualizados e preços compatíveis com a realidade da região, a análise técnica dos insumos, mão de obra e serviços envolvidos na execução da obra, a estruturação do orçamento em planilhas detalhadas, com identificação de cada etapa da obra, ou seja, é uma fonte oficial e regulamentada, em conformidade com o que preconiza a **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 65/2021, que estabelece que as pesquisas devam ser feitas por meio de fontes oficiais, confiáveis e reguladas.**

No referido caso, podemos destacar alguns pontos relevantes como os custos estimados do

projeto, detalhando a despesa com materiais, mão de obra, equipamentos, entre outros elementos necessários para a execução do serviço ou obra.

Além disso, se ver a transparência e concorrência de forma justa, e evita que o processo seja influenciado por preços de mercado distorcido. Assegurando a objetividade na pesquisa de preço, evitando ambiguidade ou distorção no levantamento de preços, permitindo que o processo seja conduzido de maneira técnica e sem subjetividade.

Portanto a realização de pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, sendo conveniente ressaltar que, aparentemente, os autos estão instruídos de forma correta.

No caso concreto, a SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE, através do setor responsável, apresentou ofício com a dotação orçamentaria e informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

No mesmo sentido, considerando o exposto, a pesquisa de preços realizada, o levantamento do orçamento estimado da licitação e a existência de recursos orçamentários para cobertura do mesmo, a Secretaria Municipal de SAÚDE, entende ser **VÍAVEL** e **NECESSÁRIA** a contratação demandada.

## **II.9 Termo de Referência.**

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022, necessários para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos como: definição do objeto, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, fundamentação da contratação, estudos técnicos preliminares, descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo art. 6º da referida lei.

A Administração nesse requisito atendeu todas as exigências no caso concreto.

## **II.10 Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa.**

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos

a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre, a Modalidade de licitação; o Critério de julgamento; o Modo de disputa e Adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço Global. A escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.462/ 2023 com as suas respectivas redações, vejamos:

***Lei nº 14.133/2021. Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:***

***XXXVIII – Concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço.(...)***

No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza da modalidade n objeto da licitação que é a Concorrência por meio eletrônico, um dos avanços trazidos pela nova lei para modernizar e dar maior transparência ao processo licitatório.

Visando proporcionar mais eficiência, competitividade e transparência nos processos licitatórios, utilizando meios digitais para promover maior acesso e participação de fornecedores interessados.

Portanto nesse caso, administração atendeu todas as exigências no caso específico.

## **II.11 Minuta de Edital**

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado à utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

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

O objeto, a motivação, a justificativa, critério de julgamento, condições de participação, modalidade de participação, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, prazos, condições de pagamento, cláusulas contratuais, vedações, modelo propostas, recursos, impugnações, sanções e penalidades e entre outros exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

Da utilização ou não de minuta padronizada de Edital Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso, verifica-se que a Administração utilizou a minuta do contrato com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

## **II.12 Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa.**

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

*Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas: I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação. § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.*

Desse modo, para além da observância às regras da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

O presente procedimento licitatório não prevê, de forma expressa, a aplicação do tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006

Assim, não se aplica qualquer benefício ou preferência, mantendo-se a ampla competitividade entre os licitantes.

### **II.13 Da Minuta do Contrato**

De largada, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto à obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, garantia da execução, equipamentos e mão de obra, responsabilidades, das obrigações, vedações e extinção contratual, regime de execução e das alterações, recebimento da obra, alterações, do acréscimo ou supressão do valor, acompanhamento e fiscalização, da rescisão contratual, sanções administrativas, vigência, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

*Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*

- I - o objeto e seus elementos característicos;*
- II- a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
- V- o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
- VI- os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*
- VIII- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- IX- a matriz de risco, quando for o caso;*
- X- o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*
- XI- o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*
- XII- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*
- XIII- o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos*

*mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*

*XIV- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*

*XV- as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*

*XVI- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*

*XVII- a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;*

*XVIII- o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;*

*XVIII- os casos de extinção.*

Nesse caso, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto que é Obra, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço global” e o critério do regime de Execução “Empreitada por preço unitário”, mostram-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

## **II.14 Publicidade do Edital e do Termo do Contrato**

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos

elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, DFD (documento de formalização de demanda, propostas, mapa de risco, projetos de referencia para UBS, memorial descritivo, especificações técnicas, planilha orçamentária contendo todos os serviços, quantidades e preços necessária execução dos serviços, o Termo de referência, portaria de designação de agente de contratação, a minuta do Edital e demais pareceres técnicos.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde no município de IGARAPÉ-MIRI – PA, inclusive com a sua descrição no documento pertinente, nos faz afirmar que a modalidade eleita está correta, visto que esta modalidade vai conferir celeridade, resguardar a ampla competitividade, isonomia e a redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios, tendo em vista a celeridade processual.

### **II.15 Princípio da segregação das funções**

O princípio da segregação das funções veda 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 contratação, elencados no art. 12 da lei.

A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput será avaliada na situação fática processual e poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão da consolidação das linhas de defesa, de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras citadas acima.

### **III - CONCLUSÃO:**

ANTE O EXPOSTO, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o processo atende as exigências contidas na Lei nº 10.520/2002 e Lei Federal nº 14.133/2021, tanto no Edital como na minuta de Contrato Administrativo, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se favorável à realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Concorrência Eletrônica nº 003/2026-SEMSA-CE que tem como objeto acima descrito, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

DEVENDO dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos e fases, devendo retornar para análise da fase externa do processo antes de ser homologado.

À consideração superior.

É o parecer. Salvo melhor entendimento.

**Igarapé-Miri/PA, 19 de Março de 2026.**

NAZIANNE BARBOSA PENA  
OAB nº 24.922