

Parecer n.º 0032/2025 - AJUR

Ref. Processo Licitatório n.º 002/2025-CCON- AMPASS- SEI n.º 12.000616/2025-16

Interessado: Comissão de Contratação

Assunto: Pregão Eletrônico n.º 002/2025-CCON- AMPASS

Direito administrativo. Licitação. Minuta de edital e anexos. Pregão Eletrônico. Lei n.º 14.133/21. Serviço comum. Possibilidade com recomendações.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de análise jurídica da minuta de edital de licitação, em face do art. 53, § 4º da Lei n.º 14.133/21, para “contratação de empresa especializada na prestação de serviço de auditoria médica e odontológica nos serviços de saúde suplementar, faturamento e revisão técnica das contas médico-hospitalares e odontológica por um período de 36 meses”.

A licitação será realizada por meio de pregão eletrônico, com critério de julgamento por menor preço global e valor estimado de R\$ 8.634.983,88 (oito milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, novecentos e oitenta e três reais e oitenta e oito centavos). O serviço será executado pelo regime de empreitada por preço unitário *per capita*.

A contratação está prevista no Plano Anual de Contratações da Autarquia (Doc. 6084686) e o processo foi instruído com os seguintes documentos: Solicitação de contratação (Doc. 4670991); minuta de Termo de Referência - TR (Doc. 4672140); Autorização Vice-Diretor-Presidente (Doc. 4689910); pesquisa de mercado (Doc. 4809064); solicitação de nota de reserva (Doc. 4815983); Nota de reserva 2025NR000083 (Doc. 4816711); Despacho AMPASS/DP/VDP/GAF/UGINS/DOF N° 104/2025; Despacho AMPASS/CPL N° 19/2025 (Doc. 4832449); Solicitação de Compra e Contratação - SCC (Doc. 4855724); Despacho AMPASS/DP/VDP/GAF/UGINS N° 197/2025 (Doc. 4954735);

Nota de reserva 2025NR000091 (Doc. 4957496); Despacho AMPASS/CPL N° 23/2025 (Doc. 4972928); Relatório de Documento de Formalização de Demanda (Doc. 6084686); portaria de designação do agente de contratação e equipe de apoio (Doc. 5968838); portaria de designação de ordenadores de despesa (Doc. 5968817); Despacho AMPASS/CCON N° 52/2025 (Doc. 5960358); solicitação de atualização de dados (Doc. 5960419); Despacho AMPASS/GAB/SUPSAU/UGRS N° 31/2025 (Doc. 5977057); solicitação de orçamentos (Doc. 6175718); propostas de preços (Doc. 6175739); Solicitação de Compra ou Contratação - SCC (Doc. 6176328); Despacho AMPASS/GAB/DPGF/UGAD N° 586/2025 (Doc. 6188789); Nota de reserva 2025NR000194 (Doc. 6244003); Estudo Técnico Preliminar - ETP (Doc. 6179636); Termo de Referência - TR e seus anexos (Doc. 6190533); Mapa de riscos (Doc. 6194083); Ofício AMPASS/GAB/DPGF/UGAD N° 35/2025 (Doc. 6195577); Ofício de Abertura do Processo no Conselho de Política Financeira - CPF (Doc. 6196103); Informações do processo no CPF (Doc. 6196109); Minuta de edital (Doc. 6190706); Despacho AMPASS/CCON N° 62/2025 (Doc. 6192814); Autorização do CPF (Doc. 6295140); Termo de Referência (Doc. 6305695); Minuta de edital (Doc. 6305740); e Despacho AMPASS/CCON N° 71/2025 (Doc. 6306043).

É o relatório.

2. Análise

Nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a Administração Pública, para atender às suas necessidades, deve contratar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, o qual assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

A Lei n.º 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório tem por finalidade, além de assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, promover a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, prevenir contratações com sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis ou superfaturamento na execução contratual, bem como incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Dentre as modalidades de licitação vigentes, destaca-se o pregão, de utilização obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado.

Da análise do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), verificou-se que a área demandante classificou o objeto da licitação como “serviço comum” para fins de adoção da modalidade pregão. Referidos instrumentos descrevem o objeto de forma detalhada e suficiente, estabelecendo requisitos de qualificação técnica e níveis de serviço (SLAs) que possibilitam a comparação objetiva entre as propostas. Tal conformação atende ao disposto no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, legitimando o enquadramento do objeto no conceito legal de serviço comum.

A definição do critério de julgamento pelo menor preço global, a forma eletrônica e o modo de disputa aberto encontra amparo direto no art. 33 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 37.324/2023.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória das licitações é regida pelo princípio do planejamento, devendo alinhar a pretensão contratual ao Plano de Contratações Anual e às leis orçamentárias vigentes. Conforme o art. 18, essa etapa deve reunir análises técnicas, mercadológicas e de gestão necessárias à adequada delimitação do objeto, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública ao longo do ciclo de vida do bem ou serviço, assegurando eficiência e mitigação de riscos ao erário.

O mencionado artigo elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, quais sejam:

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.

O Estudo Técnico Preliminar presente nos autos possui os seguintes elementos, cumprindo o disposto no inciso I e §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei n.º 14.133/2021 e na Instrução Normativa n.º 02/2023 da Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - Seplagtd: informações básicas; descrição da necessidade pública da licitação; descrição dos requisitos para contratação; justificativa técnica e econômica; levantamento de mercado; restrições de mercado; escolha da solução; justificativa para o não parcelamento da solução; estimativa das quantidades; estimativa do valor da contratação; contratações correlatas; alinhamento entre contratação e planejamento; benefícios a serem alcançados com a contratação; providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato; possíveis impactos ambientais; viabilidade da contratação.

Em observância ao art. 11 da Instrução Normativa nº 06/2023 - Seplagtd e art. 6º XXIII da Lei n.º 14.133/2021, o termo de referência contém: a definição do objeto (itens 1; 7.2 e 7.3 e Anexo A); a classificação do objeto quanto à especialidade em comum ou especial (item 1.2.7); os quantitativos e os códigos do Cadastro Único de Materiais - CADUM e/ou Cadastro Único de Serviços-CADUS utilizados (Anexo A); indicação da fonte dos recursos (item 1.2.8); fundamentação da contratação (Item 2); descrição da solução como um todo (item 3); requisitos da contratação e forma e critérios de seleção do fornecedor (item 5); modelo de execução do objeto (Anexo B); modelo de gestão do contrato (item 8); critérios de medição e de pagamento (itens 9 e 10); estimativa do valor da contratação (item 12), adequação orçamentária (item 11); prazo do contrato (item 7).

O Termo de Referência prevê, ainda, a vedação à participação de consórcios e cooperativas, restrição que se encontra devidamente justificada tanto no próprio instrumento quanto no ETP.

Quanto à estimativa do valor da contratação, constatou-se que o certame se baseia na SCC e no Mapa de Estimativa de Preços. Contudo, verificou-se a ausência do referido mapa nos autos e a falta de assinatura na SCC nº 6101.0015/2015, o que demanda a regularização pelo setor competente, com a juntada dos documentos e a declaração de que a pesquisa de preços observou o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa nº 01/2023 - SEPLAGTD, e justificativa da não utilização de preços públicos.

A minuta de contrato anexa ao edital encontra-se em plena conformidade com o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, contemplando todas as cláusulas obrigatórias à regular instrução do processo licitatório, além da indicação das regras de reajustamento previstas no Decreto Municipal n.º 37.817/2024. Sugere-se, contudo, apenas o deslocamento da cláusula referente à subcontratação, com sua renomeação para Cláusula Décima Terceira, procedendo-se à consequente renumeração das demais cláusulas.

Verifica-se que o instrumento convocatório e seus anexos encontram-se em

conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que foram adequadamente estabelecidos os parâmetros de execução e recebimento, o regime de prestação dos serviços, as garantias, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa, atendendo, assim, aos pressupostos previstos nos incisos III, VII, VIII e IX do referido dispositivo legal.

Dentre os requisitos da contratação e os critérios de seleção do fornecedor previstos no Termo de Referência e no Edital, consta a exigência de apresentação de declaração formal de que a licitante possui, em seu quadro funcional, na data prevista para a abertura das propostas, profissionais devidamente registrados e em situação regular perante os respectivos Conselhos Profissionais competentes.

Em observância à Súmula nº 272 do Tribunal de Contas da União, que veda a imposição de exigências de habilitação além dos limites legais, a comprovação de que os profissionais integram o quadro da licitante não deve ser exigida na fase de lances. Recomenda-se, assim, que tal comprovação, bem como a regularidade dos registros nos Conselhos Profissionais, seja requerida exclusivamente da empresa vencedora, em prazo posterior à homologação do certame e como condição indispensável para a formalização do contrato.

O Termo de Referência estabelece, para fins de qualificação técnica, a exigência de comprovação de aptidão para a execução do objeto do certame, mediante a demonstração da prestação de serviços de auditoria médica e odontológica a, no mínimo, 8.500 (oito mil e quinhentas) vidas. Contudo, o art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 limita a exigência de quantitativos mínimos a até 50% da parcela do objeto. Considerando que a população total corresponde a 16.156 vidas, a exigência de 8.500 vidas equivale a aproximadamente 52,6%, extrapolando o limite legal. Dessa forma, recomenda-se a adequação do quantitativo exigido aos parâmetros estabelecidos pela legislação vigente.

O prazo contratual inicial de 36 (trinta e seis) meses foi devidamente justificado no Despacho AMPASS/GAB/SUPSAU/UGRS Nº 31/2025.

A subcontratação foi integralmente vedada, medida que se insere no âmbito da discricionariedade técnica da Administração. Tal restrição justifica-se pela necessidade de assegurar a execução direta do objeto pela contratada, mantendo o nexo imediato de responsabilidade e resguardando a integridade das condições de habilitação que fundamentaram a sua seleção no certame.

Dentre as obrigações da contratada previstas no Termo de Referência, consta a exigência de manutenção de representante responsável na capital do Estado de Pernambuco e/ou na Região Metropolitana, com poderes legais para assinatura de Atas de Registro de Preços. Considerando que o presente processo licitatório não se destina ao registro de preços, recomenda-se a retificação do referido item, a fim de evitar equívocos ou interpretações indevidas por parte dos licitantes.

Consta nos autos, a análise de riscos disposta no inciso X do art. 18 Lei n.º 14.133/2021 e no Decreto Municipal n.º 37.574/2024.

Os editais de licitações, nos termos do art. 25 da Lei n.º 14.133/2021, deverão conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O edital em análise atende às determinações legais; contudo, diante da impossibilidade de concessão de benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), em razão do valor estimado da contratação, impõe-se a exclusão das disposições constantes do item 6.8 relativas ao tratamento diferenciado.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela aprovação do instrumento convocatório e seus anexos, **ressalvada a necessidade de prévia observância** às recomendações pontuadas neste opinativo.

Cumpre ressaltar que a análise realizada restringiu-se tão somente aos aspectos

jurídico-formais da contratação, não abrangendo aspectos de natureza eminentemente técnica ou extrajurídica, bem como o mérito administrativo inerente à decisão da autoridade competente.

Recife, 23 de dezembro de 2025.

MARIANA TRIGUEIRO DE FREITAS

Chefe da Assessoria Jurídica