

PARECER JURÍDICO 450/2025/PGM-NDL/PMB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico para fins de Contratação, que tem por objeto “*Contratação de empresa especializada para prestação de serviços multidisciplinares especializados no atendimento terapêutico a crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (TEA), no município de Barcarena/PA, com estrutura adequada e profissionais capacitados, conforme as diretrizes da Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência e demais normativas do SUS*”, no valor estimado de R\$ 17.614.393,92 (dezesete milhões e seiscentos e quatorze mil e trezentos e noventa e três reais e noventa e dois centavos).

2. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria através do Ofício nº 1006/2025 – DLC/PMB, instruído com os seguintes documentos principais, pertinentes à fase de planejamento da contratação:

- a) Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 62/2025;
- b) Termo de Referência nº 048/2025;
- c) Minuta de Edital;
- d) Estudo Técnico Preliminar nº 031/2025;
- e) Justificativa para não publicação da IRP;
- f) Mapa de Risco;
- g) Pesquisas de Preço e Orçamento estimado;
- h) Oficialização de Designação de Agente de Contratação para elaboração do Edital;

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

5. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, notadamente, a Secretária Municipal de Saúde, a qual figura como órgão gerenciador do certame, no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/ 2021.

6. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

7. Na eventualidade do administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, que embora seja voltada a Administração Pública Federal, utiliza-se como parâmetro de analogia.

8. Ressalta-se que a análise aqui realizada se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

9. Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Boa Prática Consultiva nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

10. Assim, passamos a análise jurídica do presente processo.

II. 1 - DA CELEBRAÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES

11. Nota-se que, conforme item 2.1 do ETP nº 031/2025 - SEMUSB, a contratação não está prevista no Plano de Contratações Anual para o ano de 2025, contudo, informa que a administração possui orçamento já direcionado para este tipo de contratação, conforme o inciso II, do § 1º, do art. 18 da Lei 14.133/2021.

II. 2 - DA MODALIDADE DA LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO

12. Inicialmente, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado como bem de uso comum, atendendo aos requisitos do art. 6º, XLI e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

13. Tal exigência foi verificada nos autos conforme Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, os quais indicam a caracterização do objeto como bens de natureza comum, uma vez que

o mesmo possui padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, implicando necessariamente a adoção da modalidade de Pregão Eletrônico.

II. 3 - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

14. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os seguintes documentos durante a fase de planejamento da contratação: a) documento para formalização da demanda; b) estudo técnico preliminar; c) mapa de risco; d) termo de referência ou projeto básico.

15. Com isso, constata-se que os referidos artefatos, para a modalidade escolhida, foram anexados aos autos do processo administrativo em apreço.

16. Os conteúdos de objeto, prazo de execução, condições de entrega e recebimento dos itens, gestão do contrato, e outros inerentes, encontram-se previstos no Termo de Referência.

17. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º ou §2º da Lei nº 14.133/2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

Art. 18 (...):

§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.

§2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

18. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos acima deverá ser devidamente justificada no próprio documento. No caso em apreço, nota-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar com os tópicos correspondentes ao exposto acima, contendo, de modo geral, os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

II. 4 - GERENCIAMENTO DE RISCOS

19. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada na minuta de contrato, sendo considerado como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

20. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021), vê-se anexo aos autos com as especificações de identificação, análise e resposta aos riscos da contratação, atendendo assim ao preceito legal.

II. 5 - NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

21. Quanto à necessidade da contratação, esta também se mostra justificada nos autos do processo, tendo sido estimados os quantitativos do objeto com base na demanda apontada pela secretaria interessada e dos documentos que lhe dão suporte, onde, segundo o TR nº 048/2025:

“2.2. O município de Barcarena/PA vivencia um cenário de elevada demanda reprimida de crianças diagnosticadas ou com suspeita de Transtorno do Espectro Autista (TEA), realidade que tem gerado sérias limitações à efetividade da rede municipal de saúde. A carência de infraestrutura especializada e de equipe multiprofissional em número suficiente compromete não apenas a oferta de atendimento regular e

contínuo, mas também o desenvolvimento integral desse público, cujas necessidades ultrapassam a esfera clínica, refletindo-se nas dimensões educacional, social e familiar.

2.3. A ausência de suporte adequado resulta em prejuízos irreversíveis ao desenvolvimento cognitivo, comportamental, comunicativo e social das crianças e adolescentes com TEA, além de impor sobrecarga significativa às famílias, que frequentemente se veem desassistidas diante das complexas demandas decorrentes do transtorno. Assim, a necessidade de contratação de serviços terapêuticos especializados não se limita ao cumprimento de um dever administrativo, mas traduz-se em imperativo ético, social e legal para a promoção da dignidade humana, da inclusão social e da equidade no acesso às políticas públicas.

2.4. A medida justifica-se, portanto, pela urgência em ampliar e estruturar a rede de cuidados, assegurando atendimento humanizado, multiprofissional e fundamentado em evidências científicas, alinhado às melhores práticas clínicas e às diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Tal contratação encontra amparo na Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Lei nº 12.764/2012), no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), bem como nos princípios constitucionais da universalidade, integralidade e equidade no acesso à saúde.

2.5. Diante disso, mostra-se imprescindível a implementação de solução capaz de garantir não apenas a regularização da demanda existente, mas também a consolidação de um modelo de atenção que assegure continuidade, eficiência, economicidade e efetividade, em consonância com o interesse público e com os compromissos institucionais assumidos pela Administração Municipal.”.

22. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso, já que a justificativa apresentada se mostra coerente com a necessidade exposta.

II. 6 - PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

23. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

24. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição.

25. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto dividida por itens, através do sistema de registro de preço, com as devidas justificativas de ordem técnica e econômica presentes nos autos. Por essa razão, não há observação adicional a ser feita.

II. 7 - DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

26. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021).

27. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

II. 8 - DESIGNAÇÃO FORMAL DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO

28. Houve a juntada do documento de solicitação de elaboração de edital, que comprova a designação do agente de contratação / pregoeiro / comissão de contratação / equipe de apoio (art. 8º e parágrafos da Lei nº 14.133/2021), estando o feito regularmente instruído quanto a este critério.

II. 9 - DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

29. A padronização de modelos de editais e contratos, bem como outros artefatos da contratação é medida de eficiência e celeridade, que conta com o incentivo da Lei nº 14.133/2021.

30. A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (*check lists*), das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres.

31. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021 e os de contrato do artigo 92 do mesmo diploma legal, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação, sem esquecer-se das hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, dispostos no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

II. 10 - DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

32. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, constata-se a presença de declaração acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

II. 11 - DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

33. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, 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 do Município, bem como em jornal de grande circulação. Havendo recurso federal, sugere-se a publicação no Diário Oficial da União.

34. Deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotado o critério de julgamento menor preço ou maior desconto, nesse caso, menor preço por item (art. 55, inc. I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021).

35. Destaca-se 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 14.133/2021.

III – DA CONCLUSÃO

36. Dessa forma, em face do exposto, **manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

37. Oportuno que a Administração observe as orientações e sugestão emitidas no curso deste parecer.

Barcarena/PA, datado conforme assinatura digital.

Daniel Felipe Alcantara De Albuquerque
OAB/PA 27.643-A | OAB/CE 33.921
Procurador Geral do Município de Barcarena
Decreto Municipal nº 004/2025 – GPMB

Nayara Campos Fonseca
OAB/PA nº 21.787
Assessoria Técnica - Jurídica
Decreto Municipal nº 0818/2025 – GPMB