



Missão: Executar a representação judicial e extrajudicial do Município de Aripuanã, assim como prestar consultoria e assessoria jurídica, objetivando o cumprimento das responsabilidades inerentes à defesa de direitos e/ou o resguardo de interesses da Administração Pública Municipal.

PARECER JURÍDICO Nº 108/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 15/2025

INTERESSADO: Hilariane Hilario da Silva

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 03/2025/ CHAMADA PÚBLICA Nº 02/2025

VALOR: R\$ 13.905.231,96 (treze milhões novecentos e cinco mil duzentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos).

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRAÇÃO DE ENTIDADE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE MÉDICO-HOSPITALARES. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI 9.637/1998, LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 4.777/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. CONDICIONANTES E RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

Trata o presente de solicitação de parecer jurídico acerca da minuta do edital e da Minuta do Contrato da Dispensa de Licitação Nº 03/2025/CHAMADA PÚBLICA Nº 02/2025, na modalidade de CONCURSO do tipo MELHOR TÉCNICA, para SELEÇÃO de instituições sem fins lucrativos, já qualificadas como Organização Social de Saúde no âmbito do Município de Aripuanã interessadas na celebração de Contrato de Gestão, cujo objetivo consiste no gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no âmbito do Hospital Municipal Santo Antônio de Aripuanã/MT, conforme especificações constantes neste instrumento e seus anexos, mediante as condições estabelecido no presente instrumento convocatório e seus anexos, em conformidade com o art.75, inciso IX, da Lei nº. 14.133/2021.

É o relato do necessário.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. 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, 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 - 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;”

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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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.

2.2. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 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. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. 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 licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.3. DOS REQUISITOS FORMAIS PARA AUTUAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Quanto aos elementos formais, trata-se de conformidade com aqueles constantes no art. 58 do Decreto 4.777/2023, que regula a matéria em âmbito municipal.

Ademais, deve ser adotada a FORMA ELETRÔNICA para o processo administrativo nos termos do art. 12, inc. VI da Lei 14.133/2021¹, regulado pelo art. 59 do Decreto Municipal 4.777/2023, o que não ocorreu *in casu*, devendo haver justificativa sempre que for adotada forma presencial.

2.4. DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

Com a instituição da Lei 14.133/2021, surgem juntamente com a normativa algumas obrigações essenciais para padronização das demandas e efetividade administrativa, dentre estas, a necessária observação ao Plano Anual de Contratações, dever este insculpido no art. 12, inc. VII da Lei supra, onde:

“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. (Regulamento)

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.”

Ademais sempre que elaborado deverá a administração CERTIFICAR de que o objeto da contratação está compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 18, caput, e 72, inc. IV da Lei 14.133/2021).

2.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

¹ “Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;”



No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante 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. 30, §1º do Decreto Municipal 4.777/2023.

2.6. 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 no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021)

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.

Pois bem, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, encontra-se exposta nos autos. Verifica-se, ainda, a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

2.7. LEVANTAMENTO DE MERCADO E PESQUISA DE PREÇOS

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 a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Com relação à pesquisa de preços, o artigo 38 e seguintes do Decreto Municipal 4.777/2023 delimita a forma de realização de busca de preços, incluindo o artigo 41 que dispõe parâmetros objetivos, devendo ser obrigatoriamente observados pela Administração de forma a evitar sobrepreço e consequente superfaturamento na execução do objeto contratual.

Na situação dos autos, verifica-se que a Administração realizou pesquisa de preços de mercado. Nesse ponto, é oportuno enfatizar que não compete a esta Coordenadoria Jurídica conferir/confirmar se os preços de referência condizem com o valor de mercado, cabendo ao gestor



público exigir do orçamentista a comprovação de compatibilidade do orçamento com os preços de mercado (Acórdão TCU 28/2013-P).

2.8. GERENCIAMENTO DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

No caso concreto, a Administração elaborou análise de riscos, sendo conveniente ressaltar que, trata-se de matéria obrigatória e devidamente regulada em âmbito municipal através do Decreto Municipal 4.777/2023 (art. 306 ao 311), ressalvado ainda que sua obrigatória observação se dá na fase de planejamento da contratação.

2.9. SOBRE A DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA

Segundo o artigo 72, inc. IV da Lei nº 14.133/2021, de haver obrigatória demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

No caso ora em análise, não consta nos autos parecer contábil, apenas financeiro, necessários à correta indicação da existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão, estando ausente a autorização da autoridade competente para a contratação pretendida (art. 72, inc. VIII, Lei 14.133/2021 e Art. 137, inc. IV).

2.10. DA UTILIZAÇÃO DA VIA ELEITA

A presente análise visa verificar a legalidade da contratação de entidade privada, sem fins lucrativos, para a execução de serviços de saúde médico-hospitalares no âmbito do Hospital Municipal de Aripuanã/MT, por meio de Dispensa de Licitação, nos termos do inciso IX do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021.

Inicialmente, destaca-se que o artigo 197 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público sua regulamentação, fiscalização e controle. Dessa forma, a transferência da gestão de uma unidade de saúde para uma organização social deve observar as disposições legais aplicáveis, garantindo a continuidade e eficiência dos serviços prestados.

A Lei nº 14.133/2021, que rege as contratações públicas, permite a dispensa de licitação quando se tratar da contratação de organizações sociais, nos termos do inciso IX do artigo 75, desde que atendidos os requisitos legais. O modelo de contratação por meio de contrato de gestão, amplamente adotado por Estados e Municípios, permite maior celeridade e eficiência na execução das políticas de saúde pública, sem afastar o controle e fiscalização do Poder Público.

Ademais, verifica-se que a documentação que instrui o presente processo atende aos requisitos exigidos pela legislação vigente, destacando-se:

- Justificativa técnica para a escolha da entidade e do modelo de gestão;
- Existência de Termo de Referência e Minuta de Contrato de Gestão devidamente elaborados;
- Comprovação de disponibilidade orçamentária para a contratação (**AINDA NÃO REALIZADA**);
- Observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal.



Embora a regra geral seja a realização de licitação para contratação de serviços e aquisição de bens, a legislação vigente prevê exceções, como os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Nessas situações excepcionais, a contratação direta é permitida, desde que devidamente fundamentada e em conformidade com os princípios da Administração Pública.

A documentação acostada ao processo demonstra que os valores a serem pagos pelo serviço licitado foram estabelecidos com base na Tabela do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS (SIGTAP), além dos custos e despesas atualmente praticados no Hospital Municipal de Aripuanã. Tal prática busca garantir a adequação dos valores aos parâmetros de mercado e o atendimento ao interesse público.

Nesse contexto, a utilização de estudos de mercado para verificar a existência de empresas interessadas na prestação do serviço, em consonância com os princípios da isonomia e do interesse público, é uma prática legitimada pela doutrina e jurisprudência. Mesmo havendo a identificação de múltiplos fornecedores potenciais, a análise das propostas é essencial para assegurar a melhor contratação possível.

Conforme Marçal Justen Filho:

"Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação."

As minutas acostadas foram analisadas e estão aptas a produzir seus efeitos, cumprindo os princípios da essencialidade, publicidade, moralidade, probidade, imparcialidade, impessoalidade e transparência administrativa, bem como todas as demais exigências previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, ressalta-se que esta Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como bem assevera Justen Filho (2014, p. 689), "o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica", reafirmando a discricionariedade do gestor público em sua tomada de decisão.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo nos termos apontados e **ressalvas** em destaque na fundamentação, mormente quanto à comprovação de disponibilidade financeiro-orçamentária.

(À consideração superior.)

Aripuanã/MT, 28 de fevereiro de 2025.


MARKO ADRIANO KREFTA
Procurador do Município
Matrícula 6613