



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 806/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXAMES DE RESSONÂNCIA, CAMPIMETRIA, URETROCISTOGRAFIA, CURVA DIÁRIA DE PRESSÃO OCULAR, POTENCIAL DA ACUIDADE VISUAL E ESTUDO URODINÂMICO.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXAMES DE RESSONÂNCIA, CAMPIMETRIA, URETROCISTOGRAFIA, CURVA DIÁRIA DE PRESSÃO OCULAR, POTENCIAL DA ACUIDADE VISUAL E ESTUDO URODINÂMICO, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, DO MUNICÍPIO DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ. LEGALIDADE. OPINIÃO PELO PROSSEGUIMENTO.

Senhora Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, para análise jurídica de minuta de edital de licitação e anexos, que tem por objeto a *“Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de exames de ressonância, campimetria, uretrocistografia, curva diária de pressão ocular, potencial da acuidade visual e estudo urodinâmico, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde, do Município de Barcarena, Estado do Pará”*.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Ofício nº 1129/2022 – CPL/PMB, encaminhando o procedimento à Assessoria Jurídica;
4. b) Termo de Referência (com cotações de preços e outros documentos) e solicitando a contratação do objeto; e,
5. c) Minuta do edital de Pregão Eletrônico;
6. d) Minuta de Termo de Contrato, e outros anexos.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

6. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

7. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

8. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

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.

II. 2 – Análise da contratação.

9. A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

10. A modalidade escolhida foi o Pregão Eletrônico, utilizada para contratações que se enquadrem como bens e serviços comuns. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional, ao seu turno, com o escopo de minudenciar a matéria, fez consignar nos diversos atos normativos os parâmetros para a realização do certame.

[Handwritten signature]



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

11. No que se refere especificamente à esta modalidade (pregão eletrônico), dispõem o Art. 3º da Lei nº 10.520/02, e ainda, o Art. 8º do Decreto nº10.024/2019 sobre os atos essenciais à sua formalização, bem como, os documentos que devem constar no processo licitatório, nos seguintes termos:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Decreto nº 10.024/2019:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI- proposta de preços do licitante;

12. A partir dos normativos citados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem aos autos.

II.3.1 – Justificativa para contratação.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

13. Quanto a justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

14. Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que a justificativa da licitação foi assim descrita no Termo de Referência:

3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

3.1. O Município de Barcarena possui atualmente uma população de 129.333 pessoas em média, segundo estimativa do IBGE. Dentro dessa estimativa, sabe-se que aproximadamente 90% da população faz uso dos serviços do SUS Municipal. No ano de 2021, o município teve uma produção ambulatorial de mais de 02 milhões de atendimentos, com os mais variados atendimentos que vão desde a imunização, serviços e produtos fiscalizados pela vigilância sanitária, consultas, exames, dentre outros. O município de Barcarena conta com uma rede assistencial de saúde bem estruturada, com serviços e produtos na atenção primária com 33 Equipes de Saúde da Família - ESF, 21 Equipes de Saúde Bucal, 5 Unidades de Atendimentos Especializados sendo 2 CAPS, 1 CER, 1 Unidade de Consultas Especializadas, e 1 SAE, 2 Hospitais de Média Complexidade, 1 Serviço de Internação Domiciliar e 1 Unidade de Pronto Atendimento - UPA.

3.2. Aliado a expansão da rede de saúde do SUS municipal, houve então maior contratação de médicos especialistas em urologia/cirurgião, ortopedista, ginecologista, cirurgião oncológico, cirurgião geral, dermatologista, nefrologista, otorrinolaringologia, gastroenterologista e neurologista adulto e infantil. Assim percebe-se que são serviços e profissionais que precisarão de apoio na realização de exames especializados de imagem, gráficos e rastreamento para o atendimento completo e eficaz dos pacientes. Importante, ainda, ressaltar que muitos usuários dos serviços públicos municipais estão em tratamento de câncer no Hospital Ophir Loyola e precisam de exames de diagnósticos para definir o tratamento terapêutico, sendo que Belém tem pactuação com Barcarena pautada em um valor financeiro que toma como parâmetro a população do ano de 2011, ou seja, totalmente fora da realidade atual, ficando assim, muitos usuários desassistidos.

3.3. A Lei 8.080/90 em seu Art. 24 do capítulo II, da Participação Complementar, descreve que os serviços de saúde podem se contratados de forma complementar a rede pública, quando esta for insuficiente para atender as necessidades da população, "Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Unico de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada". E considerando que o município Barcarena tem a responsabilidade na Gestão Plena de Saúde, devendo também promover o acesso da população aos exames especializados alinhados a Programação Pactuada e Integrada PPI, seguindo os parâmetros assistenciais estabelecidos na portaria 1.631/15 do Ministério da Saúde que visa caminhar na direção de uma atenção de qualidade, com garantia da integralidade e continuidade do cuidado, e considerando ainda, a demanda reprimida e fila de espera na central de regulação de consultas e exames com aproximadamente 3.000 exames especializados.

3.4. Solicitamos a viabilidade de contratação dos exames de ressonância magnética, e dos exames específicos, objetos deste Termo de Referência, os quais não realizamos no Município e são de extrema necessidade para atender a população.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

3.5. Esta solicitação é justificável mediante o quantitativo de exames de ressonância e ultrassonografia e outros solicitados pela rede assistencial de saúde do Município de Barcarena, tendo como parâmetro a quantidade de exames de ressonância realizados nos anos de 2019 a 2021 um total de 932 exames disponibilizado através de pactuação realizada no ano de 2011, que nos dá uma média de 310 exames anuais, (FONTE SIA/SUS), sendo que este serviço é realizado através de estabelecimentos terceirizados, pois o município não possui o equipamento para a realização destes exames.

3.6. Destacamos que além do município oferecer os serviços de clínicas especializadas, médicos especialistas, como Ortopedistas, Neurologista, Cardiologista, Ginecologista, Gastroenterologista, Oftalmologista, Urologista, Nefrologista, Dermatologista, Alergista, Pediatra e Clínico Geral, observe-se o quantitativo de atendimento de exames especializados é crescente no Município nos anos de 2019 a 2021, sendo que nossa capacidade instalada é insuficiente para suprir essa demanda, daí surge a necessidade de terceirização de parte desses serviços e assim poder continuar oferecendo um serviço de qualidade aos nossos munícipes.

3.7. Destacamos ainda que pela inexistência de prestador de serviços na rede municipal e nos serviços pactuados, se faz necessário a contratação dos exames oftalmológicos e urológicos, para atender a demanda reprimida de pacientes que necessitam dos referidos exames e assim garantir a continuidade do cuidado de saúde, ressaltamos que o parâmetro para atender a população do Município de Barcarena com a oferta dos exames supracitados, foi de acordo com a procura e registro de pacientes que necessitavam dos exames e não puderam ser atendidos, devido ao Município não dispor dos mesmos. Diante do exposto, vimos justificar o quantitativo solicitado.

15. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da aquisição, considerando que demonstram que o número de atendimento prestados no município são grandes e sobem a cada ano, assim os profissionais precisam de apoio na realização de exames especializados de imagem, gráficos e rastreamento para o atendimento completo e eficaz dos pacientes, que são atendidos em 29 Unidades de Saúde diferentes, dentro do Município de Barcarena.

16. Quanto ao quantitativo estimado, percebe-se que foram calculados tomando como base a média de atendimento e realização de exames especializados dos anos de 2019 a 2021, demonstrando que capacidade instalada hoje é insuficiente para suprir toda a demanda, surgindo a necessidade de terceirização de parte desses serviços para poder continuar oferecendo um serviço de qualidade à população de Barcarena.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

17. O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Termo de Referência e minuta de edital, deve ser preciso, suficiente e claro. Nessa esteira é o entendimento do Tribunal de Contas da União consubstanciado na Súmula nº 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

18. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a “*Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de exames de ressonância, campimetria, uretrocistografia, curva diária de pressão ocular, potencial da acuidade visual e estudo urodinâmico, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde, do Município de Barcarena, Estado do Pará*”.

19. A utilização da modalidade pregão eletrônico, reclama como objeto bens ou serviços de uso comum, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/02, que em seu parágrafo único, explicita o que se entende por bem ou serviço comum:

Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

20. Não é imprescindível que o bem comum esteja “pronto” no mercado (ex: compra de caneta), pois é possível também que o pregão seja utilizado para bens confeccionados por encomenda. O importante é que o produto possa ser objetivamente caracterizado em sua espécie, desempenho e qualidade, através de especificações usuais do mercado, nesse sentido foi o voto do Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão nº 313/2004 do Plenário do TCU.

21. Nessa linha, compreende-se que o objeto do presente certame é claro ao entendimento de todos, bem como pela adequação do mesmo à modalidade licitatória intentada.

II.3.3 Especificação do objeto.

22. No que diz respeito à especificação do objeto, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores ou prestadores de serviços aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Conseqüentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor ou prestador de serviços, ao passo que a especificação muito genérica ou simples poderá aumentar as opções no mercado, mas para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

23. Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários.

24. No caso em comento, nota-se que o objeto foi devidamente especificado.

II.3.4 Previsão orçamentária.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

25. Os recursos orçamentários previstos no Termo de referência são oriundos de Recurso Federal, Estadual e Recurso próprio, de repasse à Secretaria Municipal de Saúde do município de Barcarena/PA, o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade atestando a disponibilidade dos recursos.

II.3.5 Pesquisa de preços.

26. A pesquisa ampla e séria com base no valor de mercado é essencial para fornecer uma estimativa adequada dos custos da contratação, e concomitantemente, possibilitar a comparação do valor de referência que servirá de parâmetro para exequibilidade ou aceitabilidade da proposta, dando uma direção acerca do valor aceitável.

27. Assim sendo, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de, ao menos, três orçamentos, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação. É importante que se atenha para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de manter a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação intentada.

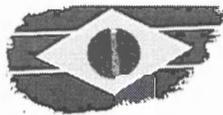
28. Neste caso, registra-se que a Administração juntou Relatório de Cotação de Preços juntamente com Memória de Cálculo e Planilha de Análise de Preços Coletados.

II.4 Minuta do edital.

29. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas específicas do certame, sendo a ele vinculados a Administração Pública e os proponentes. Face disso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para contratar a proposta mais vantajosa.

30. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade e oportunidade, afastando-se preferências e favorecimentos a qualquer interessado, devendo as regras contidas no instrumento convocatório serem objetivas, precisas e claras, o que foi devidamente observado na minuta em apreço.

31. Não obstante, a minuta do Pregão Eletrônico em questão, deve ser publicado em Diário Oficial do respectivo ente federado, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 4ª da Lei nº 10.520/02, desse modo, certo que, por se tratar de Recurso Federal, Estadual e Municipal, além de publicado no **Diário Oficial do Município**, o mesmo deve ser publicado no **IOEPA e DOU**.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II. 5 – Minuta de Termo de Contrato

33. Da análise detida da minuta de contrato proveniente do processo em epígrafe, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para as suas execuções, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, §1º da Lei 8.666/93.

34. Vale frisar ainda que, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

35. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição de superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

36. Desse modo, importante registrar que na confecção da minuta de contrato em apreço, também foi devidamente observado os princípios que lhes norteiam, entre eles, os princípios da legalidade, da vinculação ao ato convocatório, e publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

III – CONCLUSÃO.

37. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica e com as devidas ressalvas expostas no curso desta opinião, **opino favoravelmente** ao prosseguimento da



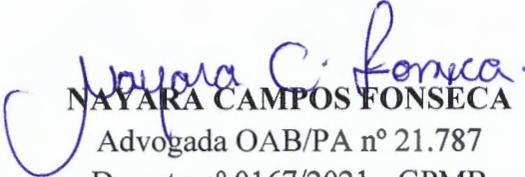
BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Licitação na modalidade Pregão Eletrônico, considerando que a Minuta do Edital se mostra apta à publicação (extrato), cumprindo a exigência do art. 4º, inc. I a XIII, da Lei nº 10.520/2002, bem como, seus respectivos anexos.

38. É o Parecer.

Barcarena/PA, 03 de agosto de 2022.


NAYARA CAMPOS FONSECA
Advogada OAB/PA nº 21.787
Decreto nº 0167/2021 - GPMB


De acordo: JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR
Procurador Geral do Município de Barcarena/PA
Decreto nº. 0017/2021-GPMB