PARECER JURÍDICO N° 1367/2023/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DA FARMÁCIA BÁSICA 3, VISANDO ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ. OPNIÃO PELO PROSSEGUIMENTO.

Ilustre 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 seus anexos, que tem por objeto a "*Aquisição de medicamentos da farmácia básica 3, visando atender as demandas da secretaria municipal de saúde de Barcarena/PA".*

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:

a) Oficio nº 1810/2023 – CPL/PMB, encaminhando o procedimento à Assessoria Jurídica;

b) Termo de Referência (com cotações de preços e outros documentos) e solicitando a contratação do objeto;

c) Minuta do edital de Pregão Eletrônico;

d) Minuta de Termo de Contrato, e outros anexos.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

3. 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.

4. 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

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

> 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;

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

II.3.1 – Justificativa para contratação.

10. Quanto à 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.

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

> 5. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO
> 4.1. A aquisição dos medicamentos que compõem o objeto da demanda supracitada, visam atender as necessidades de fornecimento de fármacos básicos essenciais e hospitalares, destinado a atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena – PA.
> 4.2. Justifica-se a abertura do presente procedimento licitatório, para manter os serviços públicos de saúde no município em níveis aceitáveis ao funcionamento dos serviços, para que assim possamos cumprir nossa finalidade com eficiência, continuidade, economia e em tempo oportuno e por um período mínimo de 12 (doze) meses.
> 4.3. O uso de medicamentos é imprescindível para a eficácia dos tratamentos de saúde, uma vez que eles são usados para diagnosticar, prevenir, curar doenças e aliviar sintomas. Portanto, são parte importante da atenção à saúde, pois não só salvam vidas e promovem a saúde, como previnem epidemias e doenças, além do que, o acesso a medicamentos são direito humano fundamental.

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

4.4. A aquisição de medicamentos da farmácia básica e de urgência/emergência, são de caráter essencial para o atendimento diário nas Unidades Básicas de Saúde, Hospitais Municipais, UPA 24 Horas e outros, sendo eles extremamente necessários para a qualidade no atendimento prestado. Destacamos também que a ausência dos mesmos, poderá causar inúmeros transtornos às unidades de saúde e hospitais municipais, prejudicando a qualidade do serviço prestado ao munícipe, sendo este o principal motivador para que se busque proporcionar um serviço de qualidade e excelência na rede de atenção à saúde do município.

4.5. Destaca-se ainda, que o quantitativo de medicamentos da farmácia básica, aqui solicitados são necessários para o atendimento diário na Rede de Atenção à Saúde do município de Barcarena-PA, conforme descrita abaixo:

- Unidades Básicas de Saúde – UBS - 34 equipes;
- Unidade Básica de Saúde Fluvial - UBSF – 01 unidade;
- Postos de Saúde – 01 unidade;
- Centro de Atenção Psicossocial – CAPS AD – 01 unidade;
- Centro de Atenção Psicossocial – CAPS II – 01 Unidade;
- Unidade de Pronto Atendimento – UPA – 01 unidade;
- Unidade de Urgência/Emergência do Conde – 01 unidade;
- Atenção Domiciliar – Melhor em Casa – 01 unidade;
- Hospital Wandick Gutierrez – 01 Unidade;
- Hospital e Maternidade – HMARAN – 01 unidade;

4.6. Portanto, no que se refere, ao quantitativo do objeto disposto neste Termo de Referência, o mesmo foi mensurado levando-se em consideração uma quantidade estimada suficiente ao atendimento da demanda e foram calculados baseados na média de consumo dos anos de 2022 e 2023, através do controle de saída da Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) da Secretaria Municipal de Saúde (relatório de quantitativo dispensado em anexo), bem como avaliou-se também a média de consumo de cada item, levando em consideração os atendimentos hospitalares primários e secundários nos anos de 2022 e 2023, respeitando uma margem de suportar um eventual aumento da demanda. Consideramos ainda para o presente levantamento, toda a expansão dos serviços em saúde, tais como: inauguração de novas unidades de saúde, o programa saúde na hora, ampliação do Hospital Wandick, bem como todos os demais serviços que estão sendo implantados e os que ainda serão no decorrer do ano de 2024.

4.7. Diante dos fatos relatados torna-se indispensável e fundamental a aquisição dos itens constantes neste Termo de Referência, ofertando medicamentos do Programa de Saúde Mental e de Uso Controlado, e assim, desse modo atender as necessidades de saúde dos munícipes em tempo oportuno e com qualidade.

12. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa para a aquisição diante a quantidade de unidades de saúde existentes no município e a alta populacional, ocasionando uma alta dispensação de medicamentos, portanto entendemos justificada a necessidade e essencialidade dos mesmos.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

13. 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.

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

14. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a "*Aquisição de medicamentos da farmácia básica 3...*".

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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. Consequentemente, 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.

19. 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.

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

II.3.4 Previsão orçamentária.

21. Os recursos orçamentários previstos no Termo de referência são oriundos de Recurso Próprio e Federal 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, com um valor global para aquisição em **R$ 17.841.226,60 (dezessete milhões oitocentos e quarenta e um mil duzentos e vinte e seis reais e sessenta centavos)**.

II.3.5 Pesquisa de preços.

22. 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

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

valor de referência que servirá de parâmetro para exequibilidade ou aceitabilidade da proposta, dando uma direção acerca do valor aceitável.

23. 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.

24. 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.

25. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas especificas 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.

26. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade e oportunidade, afastando-se preferencias 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.

27. 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 Próprio e Federal, necessária sua publicado no **Diário Oficial do Município e Diário Oficial da União.**

II. 5 – Minuta de Termo de Contrato

28. 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.

29. 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;

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

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.

30. 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 explicita no instrumento contratual.

31. 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.

32. 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 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.

33. É o Parecer.

Barcarena/PA, 28 de novembro de 2023.

NAYARA CAMPOS FONSECA

Assinado de forma digital por NAYARA CAMPOS FONSECA
Dados: 2023.11.28 12:17:17 -03'00'

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

JOSE QUINTINO DE CASTRO LEAO JUNIOR:26862778234

Assinado de forma digital por JOSE QUINTINO DE CASTRO LEAO JUNIOR:26862778234
Dados: 2023.11.28 15:34:33 -03'00'

De acordo: JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR
Procurador Geral do Município de Barcarena/PA
Decreto n°. 0017/2021-GPMB

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com