



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 805/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULO MARÍTIMO, COM CONDUTOR.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO PRESENCIAL. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULO MARÍTIMO, COM CONDUTOR, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DE TRANSPORTE DAS EQUIPES DE SAÚDE DA UBS FURO DO NAZÁRIO, ATENDENDO A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ. LEGALIDADE.

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 pessoa física ou jurídica para locação de veículo marítimo, com condutor, para atender as necessidades de transporte das equipes de saúde da UBS Furo do Nazário, atendendo a Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena, Estado do Pará”*.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Despacho 325/2022 – GS/SEMUSB, encaminhado pela Secretaria Municipal de Saúde, solicitando a contratação do objeto;
4. b) Ofício nº 1118/2022 – CPL/PMB;
5. c) Termo de Referência; e,
6. d) Minuta do edital de Pregão Presencial
7. e) Minuta de Termo de Contrato, e anexos.

1



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. A modalidade escolhida foi o Pregão Presencial, utilizada para contratações que se enquadrem como bens e serviços comuns. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional, ao



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

seu turno, com o escopo de minudenciar a matéria, fez consignar nos diversos atos normativos os parâmetros para a realização do certame.

12. No que se refere especificamente à esta modalidade (pregão presencial), dispõem o Art. 3º da Lei nº 10.520/02 sobre os atos essenciais à sua formalização, 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.

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

II.3.1 – Justificativa para contratação.

14. 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.

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



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

2.1 Justifica-se a presente solicitação de contratação de pessoa física ou jurídica para locação de veículo marítimo, com condutor, para o transporte de servidores para o deslocamento ao local de trabalho, bem como a realização de visitas domiciliares e outras atividades correlatas as necessidades da Unidade Básica de Saúde do Furo do Nazário, onde o acesso à referida unidade só é possível por via fluvial, já que está situada em região ribeirinha em ilha fluvial do território municipal.

2.2. É atividade fim do Departamento de Atenção Básica, o planejamento e organização dos serviços oferecidos pelas Equipes de Saúde da Família, onde conforme a Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que estabelece a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), tem como objetivo promover, dentre outros, a prevenção e educação em saúde das famílias adscrita.

2.3. Hoje, com a nova forma de financiamento da Atenção Básica, estabelecida através da Portaria nº 2.979 de 12 de novembro de 2019, que instituiu o programa Previne Brasil, onde os serviços da Atenção Básica, o que incluem as visitas domiciliares, devem manter continuidade em sua execução, não é possível manter os níveis de cobertura mínimos sem que haja a contratação de meios de transportes para o suporte necessário. E essa falta de suporte poderá levar ao não alcance de metas e consequente perdas de recursos.

2.4. A embarcação a ser contratada através deste processo, se torna essencial para o bom andamento dos serviços, haja vista que é a única forma de acesso a unidade, bem como de acesso a área de abrangência onde os moradores que são atendidos pela equipe residem.

2.5. O quantitativo solicitado se dá porque uma única embarcação é suficiente para o transporte da equipe diariamente que hoje está em 12 profissionais que necessitam exclusivamente da embarcação de apoio para o seu traslado e para realização de visitas domiciliares e outras atividades junto à população ribeirinha.

2.6. Estima-se o alcance de pelo menos 4.000 (quatro mil) pessoas de forma direta pelos serviços prestados diariamente pela UBS Furo do Nazário, o qual sem o transporte adequado se torna impossibilitada de chegar até a Unidade de Saúde, assim como de realizar as demais atividades.

16. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando que se trata de transporte para locomoção dos profissionais de saúde que atuam realizando atendimentos em UBS das ilhas aos arredores do município, logo, de suma importância para a qualidade e continuidade da prestação de serviço de saúde, que deve chegar a toda população barcarenense.

17. Quanto ao quantitativo, este também se mostra aceitável e coerente, haja vista tratar-se da aquisição de uma única embarcação, com condutor, em atenção as demandas registradas pela secretaria de saúde.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

18. 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:



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

19. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a *“Contratação de pessoa física ou jurídica para locação de veículo marítimo, com condutor, para atender as necessidades de transporte das equipes de saúde da UBS do Furo do Nazário, atendendo a Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena, Estado do Pará”*.

20. A utilização da modalidade pregão presencial, 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários.

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

II.3.4 Previsão orçamentária.

27. Os recursos orçamentários previstos no Termo de referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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 a isso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para contratar a proposta mais vantajosa.

32. 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.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

33. Não obstante, a minuta do Pregão Presencial 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, deste modo, tratando-se de processo com recurso exclusivamente municipal, bastante a Publicação em Diário Oficial do Município.

II. 5 – Minuta de Termo de Contrato

34. 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

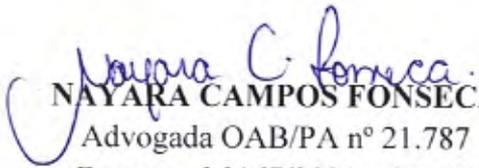
da legalidade, da vinculação ao ato convocatório, e publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

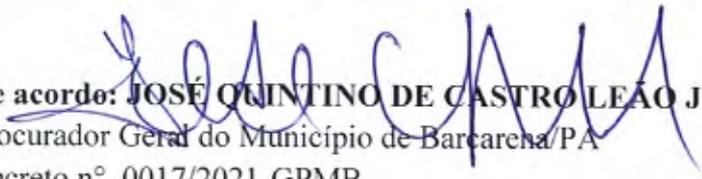
III – CONCLUSÃO.

34. 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 Presencial, 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.

35. É o Parecer.

Barcarena/PA, 02 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