



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

### PARECER JURÍDICO N° 987/2022/PGM/PMB

**INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**

**ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA EDITAL – CONTRATAÇÃO SERVIÇOS MÉDICOS.**

**EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI N° 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS EM REGIME DE PLANTÕES PRESENCIAIS E SERVIÇOS DE CIRURGIAS ELETIVAS E DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ. LEGALIDADE. OPNIÃO 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 médicos em regime de plantões presenciais e serviços de cirurgias eletivas e de urgência e emergência, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena, Estado do Pará*”.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Ofício nº 1424/2022 – 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.



## 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 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.



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

12. 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 nº 10.024/2019 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;

13. 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

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:

### 3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

3.1. Na Constituição de 1988 em seu Art. 199, a Assistência à Saúde é livre iniciativa privada. §1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convenio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

3.2. Na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 – Lei Orgânica da Saúde, essa a complementação a saúde é melhor esclarecida, onde a regulação da participação privada no SUS deverá ocorrer somente após esgotada a capacidade de toda a rede pública de saúde, federal, estadual e municipal. No artigo 18º, inciso X, da Lei 8.080/90, está prevista a competência do Município para celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde bem como controlar e avaliar sua execução.

3.3. O município de Barcarena com população estimada em 129.333 mil habitantes, tem sua maior concentração de pessoas em áreas urbanas, mas que tem significativa população que moram em áreas rurais, estradas e ilhas de difícil acesso.

3.4. Nos últimos dez anos, o município vem sofrendo diversos impactos no setor saúde. Pessoas que demandam por serviços de saúde, que em grande parte, se deve ao crescimento de grandes empreendimentos na área de beneficiamento de minério, impulsionando até hoje o fluxo migratório no município.

3.5. Barcarena, nessa perspectiva ampliou serviços de saúde e tem uma rede de serviços composta de dois hospitais tipo geral, uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA, seis estabelecimentos especializados (centro de reabilitação e fisioterapia, centro de testagem, aconselhamento e serviço atendimento especializado, unidade de especializada, centro de atendimento psicossocial, centro psicossocial álcool e droga, serviço melhor em casa), trinta e três equipes saúde da família e vinte e uma equipes de saúde bucal.

3.6. A partir do ano de 2012, o município fez grandes investimentos na atenção primária e secundária na saúde da população com ampliação de cobertura de saúde da família e implantação de serviços especializados ambulatoriais. Tais investimentos requereram adequação e organização dos serviços, principalmente os de urgência e emergência e principalmente nos hospitais que passaram a ser impactados pela dificuldade na contratação, devido à alta rotatividade de profissionais médicos clínicos, especialistas e cirurgiões.

3.7. Somado ao fato, houve implantação de dois hospitais no município, um de gestão do estado e um privado, clínicas ambulatoriais e de urgências da rede privada acirrando a concorrência na contratação da mão de obra médica para atuarem nas unidades hospitalares municipais.

3.8. Cabe ressaltar que mesmo com serviços hospitalares de saúde contemplados na Programação Pactuada Integrada – PPI, tanto para execução na rede própria com procedimentos de internação, urgência e emergência e aos procedimentos a serem encaminhados ao outro município, objeto de pactuação da PPI, instrumento de planejamento de saúde para proporcionar o acesso de saúde a população. Além da questão, nos três últimos anos, o município não vem alcançando seu teto programado de



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

internação, precisando recorrer aos serviços disponibilizados pelos hospitais do estado, que mesmo com esse suporte, não é suficiente principalmente nas cirurgias, onde se tem uma grande demanda reprimida e filas de espera significativas, compondo, portanto, gargalos ao provimento do cuidado no tempo hábil e oportuno.

3.9. Seguindo a premissa legal na complementação de serviços privados a rede assistencial do SUS, permitida a gestão municipal, que busca serviços de saúde que possam melhor atender a população de maneira mais célere e com qualidade e com pilares pautados no plano municipal de saúde de 2022 a 2025, se faz necessário à contratação de empresa especializada em atendimentos médicos em urgência e emergência, internação hospitalar e em cirurgias eletivas, especificamente nas clínicas médicas de obstetrícia e ginecologia, pediatria clínica e cirúrgica, cirurgia geral, e clínica médica, oftalmologia cirúrgica e cirurgia vascular para prestar assistência de saúde aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS em Barcarena nos hospitais Wandick Municipal Gutierrez – CNES 2314037, Hospital Dr. Afonso Rodrigues – CNES 2311763 e Unidade de Pronto Atendimento – UPA- CNES 7986815.

3.10. A contratação dos serviços médicos também virá para aumentar a execução das cirurgias eletivas a serem realizadas no Hospital Dr. Afonso Neves com a inclusão de novas especialidades como oftalmologia, pediátricas e cirurgia vascular.

3.11. A importância de contratar uma empresa para prestar atendimento se dá também em garantir a força de trabalho diariamente nos estabelecimentos de saúde municipais, evitando assim a difícil fixação, pois, os profissionais médicos são categoria profissional que devido à constante rotatividade estão sempre em busca de locais com melhores condições de trabalho e oportunidade de boa remuneração.

3.12. Nesse sentido, a contratação de serviço médico é uma forma de proporcionar a continuidade e aumento na assistência a ser prestado aos munícipes de Barcarena e assim, aprimorar o acesso e qualidade assistencial.

3.13. A quantidade de plantões solicitadas se dá para distribuição anual, a serem utilizados nas referidas unidades de saúde já citadas.

3.14. Foram acrescidos de 25% na quantidade de forma precautelar devido as intercorrências que possam advir e que venham a demandar mais médicos em atendimentos, seja na internação ou em atendimentos de urgência e emergência, uma vez que a ocorrência de surtos, aumento na curva epidêmica dos casos de covid 19, e demais intercorrências podem ocorrer.

3.15. A quantidade de cirurgias eletivas solicitadas se dá de acordo com o cálculo da média anual de cirurgias realizadas em anos anteriores e também baseadas na capacidade estrutural e técnica apresentada pelo Hospital e Maternidade Dr. Afonso Rodrigues de Almeida Neves.

16. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando que demonstram a necessidade de se ter serviços de saúde que possam melhor atender a população de maneira mais célere e com qualidade, em referência ao plano municipal de saúde de 2022 a 2025, bem como, que à contratação de empresa especializada em atendimentos médicos, virá para aumentar a execução das cirurgias eletivas a serem realizadas no Hospital Dr. Afonso Neves com a inclusão de novas especialidades como oftalmologia, pediátricas e cirurgia vascular, como forma de proporcionar a continuidade e aumento na assistência a ser prestado aos munícipes de Barcarena e assim, aprimorar o acesso e qualidade assistencial.

### II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

18. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos em regime de plantões presenciais e serviços de cirurgias eletivas e de urgência e emergência, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde 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. 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.



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.**

25. 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.

### **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



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 Recurso Federal, além de publicado no **Diário Oficial do Município**, o mesmo deve ser publicado **no DOU**.

### II. 5 – Minuta de Termo de Contrato

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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.

37. É o Parecer.

Barcarena/PA, 27 de setembro 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