



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2021-045 PMP.

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de interpretação e emissão de laudo médico para exame de tomografia computadorizada para procedimentos com finalidade diagnóstica ambulatorial/eletiva e de urgência/emergência para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 8/2021-045 PMP, do tipo menor preço, por lote único.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000), no Decreto Municipal nº 520/2020 (alterado pelo Decreto Municipal nº 561/2020), no Decreto nº 10.024/2019, no Decreto Federal nº 5.504/2005, Decreto Municipal nº 071/2014, Lei Complementar Municipal nº 009/2016, bem como na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Saúde, por meio do memorando nº 702/2021-SEMSA (fls. 01), justificou a futura aquisição alegando que:

"Considerando que na unidade hospitalar há equipamentos e materiais que são fundamentais para o tratamento dos pacientes rotineiramente, bem como os casos de urgência e internados, é fundamental que os materiais e equipamentos necessários estejam disponíveis de forma imediata, para que não ocorra perda de tempo por parte da equipe e consequentemente ocorram danos aos pacientes. Nesse sentido a solicitação é de que seja providenciada a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de interpretação e emissão de laudo médico para exame de tomografia computadorizada para



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

procedimentos com finalidade diagnóstica ambulatorial/eletiva e de urgência/emergência para atender a demanda do Hospital Geral de Parauapebas Evaldo Benevides e Pronto Socorro Municipal, cabendo à contratada a emissão dos laudos dos exames realizados em pacientes na nossa unidade hospitalar. Conforme o setor técnico responsável informou nos documentos encaminhados, a base média de realização de exames é de 65 (sessenta e cinco) exames por dia em cada aparelho de tomografia, considerando os protocolos de operacionalização do equipamento, nesse sentido a empresa deverá estar preparada para atender tal demanda em sua capacidade máxima, que, tendo em vista a instalação do segundo aparelho de tomografia prevista para abril do corrente ano, será de 130 (cento e trinta) exames dia. Conforme a estimativa prevista e os protocolos de operacionalização mencionados, poderão ocorrer alterações para atender melhor o perfil assistencial e a demanda do hospital, obedecendo ao disposto na RDC nº 330/2019, que aprova o regulamento técnico que estabelece as diretrizes básicas de proteção radiológica em radiodiagnóstico médico e odontológico, dispõe sobre uso dos raios-x diagnósticos em todo território nacional e dá outras providências."

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Às fls. 30-42, o Termo de referência, contendo a descrição do objeto, justificativas, prazos e demais diretrizes a serem seguidas no procedimento licitatório.

Consta às fls. 51-70, a pesquisa de mercado realizada, constando cotação de preço com três empresas do ramo. Frise-se que a Controladoria Geral do Município realizou a análise dos preços.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014– Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

Observa-se, inicialmente, que a pesquisa de preços não cumpre apenas o papel de estipular o valor estimado ou máximo da licitação. Ao contrário, ela influencia em todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente.

Veja-se, a pesquisa de preços: a) permite que a Administração escolha a modalidade licitatória adequada (no caso das modalidades da Lei nº 8.666/93) ou opte adequadamente pela dispensa de licitação em razão do valor; b) orienta a Administração a avaliar a previsão orçamentária para custeio da despesa que pretende realizar; c) impede que a Administração restrinja a competitividade porque permite que ela utilize como valor estimado ou máximo valores reais de mercado; d) permite um julgamento adequado (pois pode-se avaliar quando um



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



preço é excessivo ou inexequível); e) influencia a execução do contrato: problemas na execução podem decorrer de preços inexequíveis ou pode-se realizar contratação desvantajosa se o preço contratado foi acima do que o praticado no mercado; f) permite a avaliação adequada de possíveis pedidos de reajuste, repactuações ou revisão de preço, na fase contratual. Além disso, a ausência da pesquisa de preços pode conduzir a licitações desertas em razão da utilização de preços estimados e/ou máximos abaixo da realidade de mercado.

Assim, verifica-se que a pesquisa de preços embasa a tomada de uma série de decisões no andar do processo. Por isso, ela precisa ser bem feita, precisa se orientar por preços reais e atuais e a busca deve ser ampla.

Decisões equivocadas, tomadas com base em uma pesquisa de preços mal feita, podem gerar uma série de consequências e problemas e, inclusive, podem resultar em apontamentos e penalizações dos agentes públicos por parte dos órgãos de controle. Não por outro motivo, o Tribunal de Contas da União – TCU afirmou que comissão de licitação e autoridade competente, embora não tenham como responsabilidade a elaboração da pesquisa de preços, posto que esta é realizada na fase de planejamento, na qual, como regra, eles não atuam, devem fiscalizar, observar, avaliar essa pesquisa de preços, quando forem exercitar suas competências. Ora, muitas de suas decisões se pautam na pesquisa de preços e por isso é importante que quando forem atuar, certifiquem-se sobre a regularidade e atualidade da pesquisa de preços. A jurisprudência do TCU (Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.657/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 20.8.2014.) indica que “a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis”.

Ademais, ainda que se possa compreender que o mercado costuma ofertar preços, para o fim de estimativa em licitações, superiores aos que pratica, cabe ao gestor público e à Área Técnica, o exame crítico disso, bem como escolher o parâmetro de pesquisa que melhor se adequa ao objeto da licitação e à realidade da Administração.

Registre-se que a realização de cotações de preços, formação do preço médio e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

Às fls. 71-73, juntou-se a indicação do objeto e do recurso; a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a Autorização para abertura do procedimento licitatório, assinadas pela Autoridade Competente.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado; se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno (fls. 77-86), conforme acima citado, opinando pela continuidade do procedimento.

A fim de cumprir as recomendações do Parecer Controle Interno, a SEMSA apresentou os documentos de fls. 61-71.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Consta dos autos (fls. 89-109), ainda, manifestação do atual Secretário Municipal de Saúde, retificando a planilha de média de preços, alterando os demais documentos. Na oportunidade, foi encaminhada a indicação do objeto e do recurso atualizada. Ato contínuo, o processo seguiu para reanálise da CGM, o que consta às fls. 111-112.

Cumpra observar, ainda, que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Saúde) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Verifica-se que os dois itens correspondentes ao objeto estão agrupados em lote único. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho, o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

O Tribunal de Contas da União recomenda que a licitação seja procedida por itens sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantajosidade da opção feita. Enfim, a licitação por itens deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens não pode culminar na elevação do custo da contratação, nem tampouco afetar a integridade do objeto pretendido ou comprometer a perfeita execução do mesmo. Isso porque em determinadas situações a divisão do objeto pode desnaturá-lo ou mesmo mostrar-se mais gravosa para a Administração, fatos esses que devem ser verificados e justificados pela autoridade competente.

Desta forma, sempre que existir possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta Procuradoria entende que a licitação por item é dever da Administração, *sob pena* de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação.

Observou-se, todavia, que o Termo de Referência traz justificativa para a escolha pela adjudicação por lote:

Optou-se pelo lote único, uma vez que, os itens elencados na planilha descritiva (Anexos 1 e II) deste Termo de Referência são complementares e interligados entre si, que devem ser oferecidos em uma sequência lógica, de tal forma que excluindo-se um prejudicaria ou mesmo inviabilizaria o outro. Seria ilógico o julgamento desses itens individualmente, pois abriria a possibilidade de serem arrematados por empresas distintas, o que geraria um alto risco de ocorrer atrasos, erros e desnecessária manipulação dos equipamentos de Tomografia e, conseqüentemente, dos pacientes/usuários do SUS municipal. Deve-se levar em consideração ainda que isso dificultaria a fiscalização de cada contrato quanto à possíveis erros de execução, e, dependendo do caso, impossibilitaria aferir com precisão



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



qual empresa praticou ato errôneo. Entende-se também que a licitação por menor preço por Lote não compromete a competitividade necessária à disputa, sendo economicamente vantajosa e tecnicamente viável para a administração, não culminando na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetando a integridade do objeto do certame ou comprometendo a perfeita execução do serviço. Diante do disposto, solicitamos que o certame seja julgado por MENOR PREÇO POR LOTE UNICO.

O art. 28, § 1º, inciso V, da Lei nº 009/2016 prevê a obrigatoriedade de incluir nos editais de licitação exigências de subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, porém, estabelece o referido dispositivo legal que caso, tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção. Observa-se que no termo de referência, a área técnica da SEMSA manifestou-se pela inviabilidade técnica da subcontratação, o que fora ratificado pela Autoridade Competente.

Destaca-se que a minuta de edital e a minuta de contrato estabelecem que o contrato será prorrogado nas hipóteses do art. 57, II, da Lei 8.666/1993. No Termo de Referência consta a justificativa do enquadramento dos serviços licitados como serviços continuados.

Cumprir destacar que o conceito atribuído aos serviços continuados pelo Tribunal de Contas da União segue o seguinte raciocínio:

22. Chega-se, assim, ao último ponto contestado, referente à impossibilidade de renovação de contratos relativos a serviços sem características de continuidade. (...)

26. Ocorre, porém, que a determinação criticada faz expressa menção, como exemplo de contrato de serviço que não possui natureza continuada, ao fornecimento de passagens aéreas. (...)

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (TCU. Acórdão TCU 132/2008 - Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008).

É importante deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das suas atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público. Diante da justificativa apresentada pela SEMSA, entendemos que, diante das particularidades do serviço a ser contratado, bem como os prejuízos resultantes de sua paralisação, houve a demonstração da caracterização do objeto como serviço de natureza contínua (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93).

Quanto às exigências de qualificação técnica contidas no edital, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei nº 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Cumpra-se observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.

Destaca-se que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. E segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado), dispondo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: AUGUSTO SHERMAN) - que *"é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório"*.

Portanto, não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Quanto às exigências contidas no item 13 do Termo de Referência, tem-se a esclarecer que trata-se de documentos de cunho técnico, não tendo esta Procuradoria capacidade técnica de julgar a necessidade das exigências. Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMSA observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos itens a serem adquiridos, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Observa-se que a conveniência da contratação está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

Frise-se que, em relação às penalidades, pagamentos, obrigações, bem como demais condições, a Minuta de Edital, o Termo de Referência e a Minuta de Contrato não poderão apresentar informações divergentes entre si. Sendo assim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, antes da publicação do edital, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Edital e Minuta de Contrato Administrativo.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



DAS RECOMENDAÇÕES

1. Quanto às condições de habilitação contidas no item 13 do Termo de Referência, que foram inseridas no edital, em especial quanto a exigência de cadastro junto ao CNES e registro junto ao Conselho Regional de Medicina e Radiologia, tem-se a esclarecer que trata-se de documentos estritamente técnicos, não tendo esta Procuradoria capacidade técnica de julgar a necessidade e pertinência de tais exigências, devendo ser observado pela SEMSA, os limites legais estabelecidos no art. 30 da Lei de Licitações.

Todavia, verifica-se a existência de portarias do Ministério da Saúde mais recentes sobre o CNES, razão pela qual recomenda-se que a cláusula cite também as Portarias de Consolidação do Ministério da Saúde nº 1 e nº 2, de 28 de setembro de 2017.

DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na **Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de interpretação e emissão de laudo médico para exame de tomografia computadorizada para procedimentos com finalidade diagnóstica ambulatorial/eletiva e de urgência/emergência para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará**, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital **Pregão Eletrônico nº 8/2021-045 PMP**, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, *desde que observados todos os termos deste parecer e atendida a recomendação desta Procuradoria.*

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 12 de julho de 2021.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 026/2021