

PARECER JURÍDICO Nº 429/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3430/2022-SESAU
PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 9/2022-044 – SESAU-PMA

Assunto: Análise Inicial do Processo Licitatório de Pregão Eletrônico nº 9/2022-044.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO SOB A FORMA REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, MANUTENÇÃO, CAPACITAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO DOS INDICADORES DE SAÚDE DA ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE, CONFORME O PAGAMENTO POR DESEMPENHO PREVISTO NO PROGRAMA PREVINE BRASIL NO ÂMBITO MUNICIPAL, REFERENTE A PORTARIA Nº. 2.979, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019, DISPOSTO NA PORTARIA Nº. 3.222, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2019 E O PROGRAMA INFORMATIZA APS, CONFORME PORTARIA Nº. 2983, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019, BEM COMO AS AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE) PARA ANÁLISE, MONITORAMENTO E BUSCA ATIVA, ATRAVÉS DA LEITURA DO BANCO DE DADOS DO SISTEMA E-SUS APS. GERANDO RELATÓRIOS PERSONALIZADOS PARA A TOMADA DE DECISÕES FRENTE AO ACOMPANHAMENTO DAS CONDIÇÕES DE SAÚDE DA POPULAÇÃO ADSTRITA, QUALIFICANDO OS REGISTROS NO SISTEMAS E-SUS APS AO NOVO FINANCIAMENTO DE PAGAMENTO POR DESEMPENHO, CONFORME DETALHADO NO TERMO DE REFERÊNCIA. TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. EXAME PRÉVIO. MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO. LEI Nº 10.520/2002 E LEI Nº 8.666/93.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica requerida pela Comissão Permanente de Licitação acerca da regularidade do Pregão Eletrônico objetivando o registro de preços acima epigrafado, em sua fase inicial, cujo objeto é Contratação de empresa para prestação de serviços, manutenção, capacitação e implantação do Sistema de Monitoramento dos Indicadores de saúde da Atenção Primária em Saúde, conforme o pagamento por Desempenho previsto no programa Previne Brasil no âmbito Municipal,

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

referente a Portaria nº. 2.979, de 12 de novembro de 2019, disposto na Portaria nº. 3.222, de 10 de dezembro de 2019 e o programa Informatiza APS, conforme Portaria nº. 2983, de 11 de novembro de 2019, bem como as ações estratégicas do Programa Saúde na Escola (PSE) para análise, monitoramento e busca ativa, através da leitura do banco de dados do sistema e-SUS APS. Gerando relatórios personalizados para a tomada de decisões frente ao acompanhamento das condições de saúde da população adstrita, qualificando os registros no sistemas e-SUS APS ao novo financiamento de pagamento por desempenho, conforme detalhado no Termo de Referência”.

A Diretoria Técnica da SESAU, através do Memorando nº s/n de 03/05/2022, requereu à Secretária Municipal de Saúde (SESAU) a abertura de procedimento licitatório para contratar empresa para aquisição do objeto pretendido, especificando-o em seu Termo de Referência.

Ato contínuo, a Secretária da SESAU acatou a solicitação, apresentou justificativa acerca da necessidade de aquisição do objeto, bem como determinou adoção de providências para prosseguimento do feito.

Após instrução processual, Parecer Jurídico da Assessoria da Secretaria, com manifestação favorável à abertura do certame.

Por fim, os autos foram encaminhados da CPL à esta PROGE, com a autorização para a autuação do certame e a elaboração da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise desta procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Ressalta-se, ainda, que o presente parecer jurídico se atém, tão somente, às questões legais dos atos administrativos que precedem a análise desse Órgão Jurídico, com caráter meramente opinativo, haja vista que o objetivo é orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação acostada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Pois bem, como é cediço, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da (s) melhor (es) propostas.

Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei nº 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

Como regra, portanto, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, cuja obrigatoriedade funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Pois bem. O presente caso cuida de Pregão Eletrônico, cujo objetivo é para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO DS INDICADORES DO PAGAMENTO POR DESEMPENHO DA ATUAÇÃO DAS EQUIPES DE ATENÇÃO PRIMÁRIA, CONFORME A PORTARIA Nº 3.222, DE 10 DEZEMBRO DE 2019 E O MONITORAMENTO DO INFORMATIZA APS, CONFORME A PORTARIA Nº2.983 DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019 POSSIBILITANDO O MONITORAMENTO E QUALIFICAÇÃO DOS REGISTRO DAS INFORMAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA AO SISTEMA DE INFORMAÇÕES EM SAÚDE DA ATENÇÃO BÁSICA- SISAB DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Quanto ao Pregão, cumpre observar o disposto no art. 1º e art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.520/02, que reza da seguinte maneira:

Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. 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.

Art. 2º (...)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

O procedimento em voga de Sistema de Registro de Preços é tido como um conjunto de procedimentos para a coleta e registro formal de preços relativos à aquisição de bens ou prestação de serviços de natureza comum, para contratações futuras. Nesses procedimentos, inclui-se a assinatura de um documento denominado de Ata de Registro de Preço – ARP, que é uma espécie de termo de compromisso para futuras contratações em que se registram os preços, fornecedores/prestadores de serviços, órgãos participantes e condições a serem praticadas durante o período de vigência da ata.

O Sistema de Registro de Preço é um procedimento que viabiliza diversas contratações de compras, esporádicas ou sucessivas, sem a necessidade de realizar um novo processo licitatório para cada aquisição, reduzindo assim, a demora e os custos com a realização de processos de licitação, otimizando tempo e investimentos de recursos públicos. Desse modo, o Sistema de registro de preços é recomendado para aquisições de bens e contratação de serviços, cujas características indicam a necessidade de contratações frequentes, conforme preceitua o art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, e é compatível com a licitação na modalidade pregão e concorrência à luz do art. 7º do referido Decreto.

Nesse sentido, o registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados itens mínimos e outras condições previstas no edital.

Dessa forma, **verifica-se que a licitação na modalidade pregão para o SRP é um instrumento que proporciona maior eficiência nas contratações públicas, sendo cabível para o Registro de Preços** para “Contratação de empresa para prestação de serviços, manutenção, capacitação e implantação do Sistema de Monitoramento dos Indicadores de saúde da Atenção Primária em Saúde, conforme o pagamento por Desempenho previsto no programa Previne Brasil no âmbito Municipal, referente a Portaria nº. 2.979, de 12 de novembro de 2019, disposto na Portaria nº. 3.222, de 10 de dezembro de 2019 e o programa Informatiza APS, conforme Portaria nº. 2983, de 11 de novembro de 2019, bem como as ações estratégicas do Programa Saúde na Escola (PSE) para análise, monitoramento e busca ativa, através da leitura do banco de dados do sistema e-SUS APS. Gerando relatórios personalizados para a tomada de decisões frente ao acompanhamento das condições de saúde da população adstrita, qualificando os registros no sistemas e-SUS APS ao novo financiamento de pagamento por desempenho, conforme detalhado no Termo de Referência.

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão, deve-se observar o que a Lei determina em seu art. 3º, o qual transcreve-se abaixo:

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

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.

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão eletrônico, deve-se observar o que o Decreto-Lei nº 10.024/2019 estabelece, mormente o constante em seu art. 14, o qual transcreve-se abaixo:

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Quanto à necessidade da dotação orçamentaria conforme jurisprudência do TCU, a exemplo dos **Acórdãos ns. 1.925/2006 e 114/2007**, ambos proferidos pelo Plenário, na licitação na **modalidade pregão**, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários **não constitui um dos elementos obrigatórios do edital**. Neste caso, fica a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.

No particular eleito de “menor preço por ITEM”, cumpre observar que ante as particularidades da pretensa **contratação com vários itens, é do melhor**



interesse da Administração se proceder o certame por este tipo, por proporcionar o aumento da competitividade na disputa e, conseqüentemente, a possibilidade de se conseguir melhores preços por itens individualizados.

Assim, considerando os dados acima, tem-se que o Processo Licitatório em sua fase inicial atende aos requisitos para sua abertura previstos no art. 7º da Lei de Licitações. Por conseguinte, tomando por base o valor estimado para o certame, infere-se que o referido valor enquadra-se legalmente na modalidade escolhida. Não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 8.666/93.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 8.666/93 para início e validade do certame.

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

3. CONCLUSÃO

PELO EXPOSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação juntada aos autos, conclui-se pela regularidade do procedimento na fase inicial do certame, pelo que **opino pela aprovação** da minuta do instrumento convocatório e do contrato, estando cumprido todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Pregão Eletrônico, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto.

Por fim, indico a remessa dos autos à CGM.

É o que me compete analisar.

Assim, salvo melhor juízo, este é, o parecer que submeto à consideração superior

Ananindeua (PA), 02 de setembro de 2022.

WILZEFI CORREA DOS ANJOS
Procurador do Município
Portaria nº 011/2020