



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Saúde
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 582/2024

PROCESSO SEI: 24.29.000004101-6

NOME: Gerência de Gestão de Equipamentos Médico Hospitalares e Odontológicos

ASSUNTO: Parecer quanto à Impugnação ao edital

EMENTA:
Parecer
Técnico
Jurídico.
Requerimento.
Pregão
Eletrônico.
IMPUGNAÇÃO
AO EDITAL.
Questionamento
quanto às
especificações
técnicas
constantes no
descritivo da
minuta do
edital.

1- RELATÓRIO.

Instado a manifestar, ressalta-se que o exame do caso **restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação e esclarecimento ao edital**, excluídos da análise, os demais documentos acostados, cabendo a autoridade competente verificar se a referida documentação aqui exarada corresponde com a situação fática em discussão.

Os autos eletrônicos em epígrafe foram encaminhados a esta Especializada, para análise e emissão de parecer jurídico acerca da impugnação ao edital do Pregão Eletrônico para registro de preços para eventual e futura contratação de serviços de empresa especializada para a locação de unidade móvel de saúde: Contêineres Marítimos Customizados e Carretas customizadas, como complementação de infraestrutura dos serviços prestados pela Secretaria Municipal de Saúde à população, para a execução de até 03 soluções de atendimento: Carreta Especialidade Médica; Avaliação de Risco/ Ultrassom/ Mamografia e Unidade Móvel UBS, com Médico Especialista e Enfermeira ; com fornecimento de todos os insumos, equipamentos e materiais necessários para a prestação dos serviços, sendo seu uso disponibilizado de acordo com

a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste termo de referência e seus anexos para o fortalecimento dos serviços ofertados, ampliação do acesso ao atendimento à saúde gratuita, prevenção e recuperação da saúde da população da Prefeitura de Municipal de Goiânia, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas.

Analisando os autos constata-se a presença de 02 (duas) impugnações, sendo uma impugnação apresentada pela empresa **GUIMARÃES FERNANDES LTDA**(3888128) impugnando o item 7.3.3.2 CERTIFICADO DE ACERVO TÉCNICO, alegando exigências abusivas, e CADASTRAMENTO SISTEMA COMPRASNET; e a empresa **DIAGMAX SERVIÇOS MÉDICO S/ LTDA**, (3890269) impugnando o item 3.1 DA SUBCONTRATAÇÃO e o item 7.3.3 DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.

Ato contínuo, a área responsável pela análise da impugnação apresentou a análise e julgamento das impugnações ao **evento nº 4020367**.

Breve relato.

2- FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 - Da Natureza Jurídica do Parecer e da Responsabilidade do Parecerista.

Como é por todos consabido, o termo “processo” refere-se à relação jurídica entre pessoas, preordenada a um fim, ainda que se fale de uma noção teleológica. Pois bem, para se chegar ao fim do processo, há necessidade de inúmeros atos que, por consecutivo, impulsionam o feito, promovendo, assim, uma verdadeira marcha processual. Neste espectro, após a confecção do presente opinativo, necessário se faz a lavratura da decisão a ser tomada pela autoridade administrativa competente.

Quero com isto dizer que o parecer jurídico constitui-se, tão somente, como uma mera opinião emitida, não constituindo sua manifestação como ato administrativo em sentido formal e material apto a aumentar ou restringir a esfera de direito do servidor. Ou seja, o parecer não outorga ou até mesmo retira direito do servidor, mas, tão só, confere uma opinião de cunho jurídico – frise-se! – a nortear o administrador a praticar – ou decidir o processo, como se diria no adágio popular -, de sorte que o Procurador do Município não se confunde com a pessoa do Administrador Público. Àquele opina. Este, por sua vez, administra, através de decisão.

No campo doutrinário, ensina o ex Procurador do Município do Rio de Janeiro, Dr. RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, que *“os pareceres são atos administrativos que expressam a opinião do agente público sobre determinada questão fática, técnica ou jurídica (...). Em princípio, os pareceres não vinculam a decisão administrativa a ser proferida pela autoridade competente no caso concreto.”*

Resta clarividente, pois, que o parecer é meramente opinativo, não sendo obrigatório e tampouco vinculante, de modo que não tem o condão de compelir a Administração que emitirá decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo então Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento do MS 24.631.

Com isto, vejamos mais a fundo o caso admoestado.

2.2 - Da tempestividade da impugnação.

O Edital de licitação foi publicado em 25/03/2024 com data marcada para abertura da sessão em 11/04/2024, sendo as impugnações apresentadas em 05/04/2024, consoantes, portanto, ao prazo estipulado na Lei Federal nº 14.133/21.

In legis:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Portanto, tempestivas as impugnações, razão pela qual as conheço e passo a analisar o mérito.

2.3 - Da manifestação jurídica.

2.3.1 - Razões do Impugnante – GUIMARÃES FERNANDES LTDA

2.3.1.1 – Das exigências abusivas do item 7.3.3.2. Certificado de Acervo Técnico

Segundo a Impugnante, o edital previu exigências abusivas, como as previstas no item **7.3.3.2. CERTIFICADO DE ACERVO TÉCNICO**, *in verbis*:

- *Apresentar, o Acervo Técnico do profissional, arquiteto com especialização em arquitetura hospitalar responsável, devidamente registrado no CREA da sede da contratada, comprovando sua capacidade para desenvolvimento e acompanhamento da fabricação de Unidade Móvel em unidades de saúde, dentro das normativas e legislações aplicáveis para a unidade a ser contratada, a comprovação se dará através do Acervo Técnico, do profissional, cujo este deverá comprovar especialização em arquitetura hospitalar conforme necessidade do objeto do projeto.*

Ocorre que tal qualificação ultrapassa o mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, conduzindo à restrição ilegal da licitação, não permitindo a indicação do engenheiro civil, assim como em outros certames.

Desta forma por se tratar de questionamento técnico, os autos foram encaminhados à Gerência de Gestão de Equipamentos Médico-Hospitalares e Odontológicos onde concluíram pelo deferimento do pedido, por meio do Despacho nº 194/2024 (evento nº 3993049), com o intuito de ampliar a competitividade da licitação, sugerindo-se a retificação do item 7.3.3.2 afim de não restringir a competitividade, conforme apontado abaixo:

7.3.3.2. CERTIFICADO DE ACERVO TÉCNICO

Apresentar, o Acervo Técnico do profissional Engenheiro/Arquiteto devidamente registrado no CREA/CAU da sede da contratada, com comprovação da sua capacidade para desenvolvimento e acompanhamento da fabricação de Unidade Móvel em Unidades de Saúde, dentro das normativas e legislações aplicáveis para a unidade a ser contratada, a comprovação se dará através do Certificado de Acervo Técnico (CAT), devendo o mesmo comprovar especialização Similar e/ou Compatível com o objeto deste Termo de Referência;

Deste modo, restou evidenciado que **com razão ao impugnante.**

2.3.1.2 – Erro no cadastramento do Sistema Comprasnet

Quanto ao segundo ponto impugnado, temos que:

“(...) no sistema comprasnet foram cadastrados os 04 (quatro) itens do Grupo 1 como containers, porém, em leitura do Anexo I – Termo de Referência, nota-se que o grupo O declarante fica, desde já, cientificado que a declaração falsa ou inexata ensejará a devida responsabilização através de ação penal, de acordo com o artigo nº 299 do Código Penal Brasileiro. é composto por carretas e não containers os itens 1, 2 e 3. No mesmo termo, no subitem 1.11 é informado que os itens 3 carreta (composto por carretas) e 4 (compostos por containers) serão fixas em UBS indicada pela contratante.”

Ou seja, para a impugnante, tal exigência e erro no cadastramento desbordam do mínimo razoável admitido à legislação, doutrina e ampla jurisprudência acerca da matéria, devendo ser retirados.

Em relação ao cadastro de itens - descrição utilizada na plataforma de realização da licitação (comprasnet), esclarece-se que o item 1.3 do Edital, dispõe que: *"Em caso de discordância existente entre as especificações deste objeto descritas no Catálogo de Materiais (CATMAT/CATSER) e as especificações constantes no Edital, prevalecerão as especificações do ANEXO I o Edital"*.

Nesse contexto, explica-se que a discordância de descritivos entre o edital e a plataforma de licitações, decorre da limitação do catálogo de materiais do sistema comprasnet, o qual, muitas vezes não possui descrições de produtos/serviços com a exatidão dos solicitados pelos órgãos contratante, como ocorreu neste caso, onde foi selecionado o título mais compatível com o objeto licitado, porém, na descrição detalhada do mesmo, na própria plataforma e de fácil visualização para o licitante, mesmo com restrição de espaço, fica claro a descrição dos itens conforme edital.

Dessa maneira, opta-se pela utilização de códigos e especificações aproximadas (semelhantes ao objeto), com o objetivo de não atrasar a publicação da licitação, tendo em conta que o procedimento de cadastro de novos produtos/materiais é burocrático.

Inobstante, a possibilidade da utilização de códigos de materiais/serviços semelhantes está contida no edital de licitação, conforme descrito acima.

Logo, a razão não assiste à impugnante, motivando assim a improcedência deste pedido.

2.3.2 - Razões da Impugnante – DIAGMAX SERVIÇOS MÉDICOS S/S LTDA

2.3.2.1 – Da falta de clareza do item 3.1 – Da Subcontratação

A impugnante questiona o item 3.1:

3.1. Da subcontratação

3.1.1. Será permitido a subcontratação de empresa especializada na transformação da unidade licitada, pela empresa ganhadora, assim como a utilização do acervo técnico e documentos de habilitação correspondentes a transformação, com comprovação de contrato de parceria entre a empresa ganhadora e a prestadora de serviços;

Para ela, não resta claro a quais documentos a subcontratada ficará vinculada à possibilidade de autorização, motivo pelo qual requereu a inclusão de detalhamento quanto a documentação necessária para admitir a subcontratação indicada no item 3.1 do Termo de Referência, para garantir a segurança no cumprimento contratual.

Sabe-se que o artigo 122, § 2º, da Lei 14.133/21 dispõe ser facultado à Administração restringir ou estabelecer condições para a subcontratação, informações estas que devem estar claramente expressas.

Nesse sentido, a área técnica se manifestou no Despacho nº 3993049 acatando as razões da impugnante, efetuado, assim, as alterações no texto da cláusula, cuja a redação ficou:

3.1. Da subcontratação

3.1.1. Será permitido a subcontratação de empresa especializada na transformação da unidade licitada, pela empresa ganhadora, assim como a utilização do acervo técnico e documentos de habilitação correspondentes a transformação, com comprovação de contrato de parceria entre a empresa ganhadora e a prestadora de serviços;

3.1.1.1. As empresas subcontratadas deverão apresentar, obrigatoriamente, as mesmas condições de habilitação relativo à qualificação jurídica, fiscal, econômico financeira, declarações e técnica, correspondente aos serviços específicos de mão de obra subcontratada.

Logo, com razão a impugnante.

2.3.2.2 – Da Retificação do item 7.3.3.2 para viabilizar a isonomia e a ampla competitividade

A impugnante alega que "a exigência de apresentação de profissional vinculado para a fase de habilitação gera custos desnecessários para as empresas licitantes, além de restringir à participação de empresas que detenham necessariamente em seu quadro um profissional deste conselho competente" (fl. 04 da impugnação) razão pela qual visa incluir a demonstração de vínculo com o profissional qualificado mediante declaração futura com a anuência do mesmo, bem como, permitir a especialização SIMILAR e/ou COMPATÍVEL com objeto, a fim de garantir a ampla competitividade do certame,;

É notório que o enunciado sumular nº 272 do Tribunal de Contas da União uniformiza que "No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham **de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato**", situação que se verifica, segundo manifestação da área técnica no Despacho nº 194/2024 (evento nº 3993049) que, acatando as razões do impugnante, efetuou as alterações no texto da cláusula, que restou descrita da seguinte forma:

7.3.3.2 Apresentar, o Acervo Técnico do profissional Engenheiro/Arquiteto devidamente registrado no CREA/CAU da sede da contratada, com comprovação da sua capacidade para desenvolvimento e acompanhamento da fabricação de Unidade Móvel em Unidades de Saúde, dentro das normativas e legislações aplicáveis para a unidade a ser contratada, a comprovação se dará através do Certificado de Acervo Técnico (CAT), devendo o mesmo comprovar especialização Similar e/ou Compatível com o objeto deste Termo de Referência”.

7.3.3.2.1 A comprovação de vínculo com o profissional será por meio da apresentação dos seguintes documentos:

1. Proprietário, sócio-administrador, dirigente ou assemelhado da empresa proponente: ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documento de eleição de seus administradores, ou ainda, no caso de empresa individual, o registro comercial, ou sendo sociedades civis, inscrição do ato constitutivo acompanhada de prova de diretoria em exercício;
2. Empregado permanente da empresa: contrato de trabalho por tempo indeterminado ou qualquer documento comprobatório de vínculo empregatício previsto na legislação pertinente;

3. Responsável técnico: prova de registro como responsável técnico da empresa licitante no CREA ou CAU;
4. Profissional contratado: contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, inclusive Declaração futura de contratação com a anuência do profissional

Logo, com **razão a impugnante.**

2.3.2.3 - Da Inclusão da exigência de inscrição da empresa licitante no Conselho Regional de Medicina e Conselho Regional de Enfermagem; Incluir a exigência de vínculo com profissional Engenheiro Eletricista Inscrito no Conselho Regional e Engenharia e Agronomia; Incluir a exigência de apresentação de CNES, permitindo a garantia da qualificação técnica da futura contratada.

Quantos aos pedidos acima, por se tratar de questionamentos de cunho técnico, a análise foi realizada pelo setor requisitante, tendo este se manifestado por meio do Despacho juntado ao evento nº 3993049, indicando acato parcial das razões do impugnante e efetuado alterações no termo de referência, como segue:

7.3.3.2 Apresentar Diploma e Registro no Conselho Profissional da categoria dos profissionais Responsáveis Técnicos para atuar nas unidades móveis, assim com o número do CNES para fins de cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS)

7.3.3.3.3. Todos os profissionais dever ser registrados em seus conselhos profissionais específicos e possuírem declaração "NADA CONSTA" ou equivalente emitida pelo conselho com data de emissão máxima de 180 dias da contratação. E certificado de conclusão de residência na área específica, para os profissionais médicos.

7.3.3.3.4. A empresa Licitante deverá apresentar o cadastro no CNES.

No tocante ao pedido de inclusão da exigência de inscrição da empresa licitante no Conselho Regional de Medicina e Conselho Regional de Enfermagem, o setor técnico opinou pela improcedência do pedido, justificando que ao acatar as razões apresentadas no pedido anterior, que resultou em alteração da cláusula para ampliação da competitividade, estaria contemplada qualquer habilitação do ramo da engenharia com acervo técnico compatível ao objeto da licitação, o que seria uma impropriedade legal.

Assim, nesse ponto, a impugnante **tem parcial razão.**

3- CONCLUSÃO.

Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos, presumindo-se verdadeiras as alegações, documentos, valores e o conteúdo ideológico destes conforme consta nos autos.

Por todo o exposto, **opino** pelo **CONHECIMENTO** e RECEBIMENTO DAS IMPUGNAÇÕES, e no **MÉRITO**, pelo **PARCIAL PROVIMENTO em ambas**, conforme supra exposto, devendo o Pregão prosseguir regularmente.

Cumpra anotar que o *"parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa"*. (Celso Antônio Bandeira de Mello, *"Curso de Direito Administrativo"*, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

É o parecer, S.M.J.

Com base na Lei Complementar Municipal nº 335/21, no Decreto Municipal nº 245/21 e na Portaria da PGM nº 22/22, encaminhe-se os autos à Secretaria Geral da Procuradoria-Geral do Município para as providências de estilo.

Diogo Archanjo Fleury de Souza

Chefe da Advocacia Setorial

Decreto nº 605/2024

Goiânia, 25 de abril de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Diogo Archanjo Fleury de Souza**, **Chefe da Advocacia Setorial**, em 29/04/2024, às 15:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **4043437** e o código CRC **738EB3CD**.

Avenida do Cerrado, nº 999, APM-09, Bloco D, 2º andar -
- Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 24.29.000004101-6

SEI Nº 4043437v1