



Parecer nº 170/2024-SG/PGM

Interessados: Diretor de Compras e Licitações, Secretário de Administração, Secretário de Saúde, Procuradora-Geral e Prefeita Municipal.

Assunto: Recursos e Contrarrazões - Habilitação - Lei 14.133/2021

**RECURSOS E CONTRARRAZÕES DE
LICITAÇÃO. REFORMA DA DECISÃO.
PRODUTO EM CONFORMIDADE COM
EDITAL. ATENDIMENTO AOS
REQUISITOS.**

Do Relatório

Vem a esta Procuradoria **o presente expediente em meio físico, com pedido de análise jurídica referente ao recurso**, bem como posterior andamento, do PE nº 36/2024, tudo a pedido do Coordenador Jurídico da Diretoria de Compras e Licitações.

Trata-se de licitação com objeto de **AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS MÉDICOS PARA O MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO.**

Colaciono abaixo o referido pedido do Coordenador Jurídico da Diretoria de Compras e Licitações:

"À Coordenadoria Jurídica DCL

Ao Coordenador Jurídico Cassiano Vargas,

Para análise, orientação e parecer referente ao recurso impetrado quanto ao **Pregão Eletrônico nº 36/2024**. Segue breve resumos dos fatos:

- O objeto do Pregão Eletrônico é **a aquisição de equipamentos médicos para o município de Novo Hamburgo.**



- A abertura do certame ocorreu em 10/04/2024 às 09h no Portal de Compras Públicas e a empresa **Monteiro Antunes Insumos Hospitalares Ltda** – CNPJ: 04.078.043/0001-40 se consagrou vencedora do item 01 (MONITOR MULTIPARÂMETRO PARA USO EM PACIENTES NEONATAIS, PEDIÁTRICOS A ADULTOS).
- O processo já foi encaminhado à Procuradoria para análise de recursos e contrarrazões, sendo sugerida a reversão da habilitação da empresa anteriormente vencedora, Nihon Kohden Brasil. Foram chamadas as próximas colocadas pelo ranking, as quais restaram inabilitadas, até a empresa Monteiro Antunes Insumos Hospitalares Ltda.
- Foi aberto prazo de recurso para o item 0001 até 17/06/2024 às 18:00, com limite de contrarrazão para 20/06/2024 às 18:00.
- A empresa **ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA - CNPJ: 11.405.384/0001-49** apresentou recurso, datado em 17/06/2024 às 17:04:19, tempestivo, em face da decisão que a desclassificou do certame, e declarou vencedora a licitante MONTEIRO ANTUNES INSUMOS HOSPITALARES S/A. A empresa recorrente foi inabilitada devido ao seguinte parecer técnico: *"Item 01 - A proposta da RAZÃO SOCIAL: ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA. CNPJ:11.405.384/0001-49 não atendeu ao edital, nos seguintes pontos: 1. Foi solicitado que o monitor "Para uso em pacientes neonatais, pediátricos a adultos" e tivesse a seguinte opção "permite análise de segmento ST em todas as derivações", nos documentos enviado na proposta consta "Análise de ST na faixa para todas as derivações sem necessidade de central com visualização simultânea na tela;" mas não menciona em quais tipos de paciente funciona, já no manual baixado no site da ANVISA, consta a seguinte informação na página 127 "OBSERVAÇÃO: 1. A análise do segmento ST serve para uso apenas como pacientes adultos e não é validada clinicamente para uso como pacientes neonatais e pediátricos.", não atende ao edital."* A recorrente menciona inicialmente que o texto



editalício não menciona em seu Termo de Referência a exigência do monitor multiparâmetro para análise em ST para todas as derivações, para todos os tipos de pacientes, ou seja, neonatais, pediátricos e adultos. A recorrente detalha o termo de referência, citando que o texto editalício solicita apenas análise ST em todas as derivações sem especificar o tipo de paciente, citando que o equipamento ofertado pela Requerente, qual seja, Monitor Multiparâmetro Vita 1100 A, atende plenamente ao disposto no texto editalício. A recorrente ainda cita o texto do manual para usuários, disponível na ANVISA, em seu Capítulo 9 (nove), página 128 (cento e vinte e oito), mencionando que o equipamento ofertado em proposta da Recorrente atende de forma completa às especificações técnicas editalícias. Diante do exposto, a recorrente cita que fica patente que razão não merece ser dada à decisão que desclassifica a Requerente uma vez que comprovado que o texto editalício não solicita a análise em ST para pacientes pediátricos e neonatos e para além a análise ST para estes pacientes não pratica clínica recomendável pela Sociedade Brasileira de Cardiologia. A recorrente cita sobre a habilitação da empresa Monteiro Antunes Insumos Hospitalares S/A que ao analisar detidamente as especificações técnicas exigidas no instrumento convocatório em cotejo com as características do equipamento ofertado pela licitante, qual seja o Monitor GE B105 REGISTRO ANVISA 800712260433, é possível verificar que este não atende às exigências técnicas impostas em edital. A recorrente discorre em seu recurso que conforme demonstrado no manual para usuários, disponível no site da ANVISA, no equipamento da Monteiro Antunes Insumos Hospitalares S/A, conforme disposto em suas páginas 186, 200, 236, 255 e outras citadas em seu recurso, não atende às exigências do edital. Diante do exposto, a recorrente requer que as presentes razões sejam recebidas para que seja revista a decisão que desclassificou a proposta da Recorrente da disputa, reclassificando-a e declarando-a vencedora, tendo em vista o cumprimento de todas as exigências constantes do Edital.



- A empresa **MONTEIRO ANTUNES INSUMOS HOSPITALARES S/A - CNPJ: 04.078.043/0001-40** apresentou contrarrazões ao recurso interposto pela empresa ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA, datado em 20/06/2024 às 11:17:08, tempestivo. A empresa Monteiro Antunes apresentou em sua defesa contra razões argumento ponto a ponto o alegado pela recorrente nas páginas 581 e 582 do processo. Diante do exposto, a empresa contrarrazoante requer o não provimento do recurso, em razão do estrito cumprimento de todos os requisitos técnicos exigidos no edital, restando absolutamente regular a habilitação da recorrida.

21/06/2024"

Passamos à análise jurídica e fundamentação.

Reza a Lei 14.133/2021, em seu art. 168:

Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a **autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.**

Já o Decreto Municipal 10.678/2023 assim determina:

Fica delegada, ao Secretário Municipal de Administração, com fulcro no art. 4º da Lei Municipal nº 2.985, de 06 de janeiro de 2017, combinada com o art. 3º, Anexo C e Anexo II, da Lei Municipal nº 2.986, de 06 de janeiro de 2017, e em estrita observância à Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, sem prejuízo daquelas estabelecidas no Decreto nº 10.652, de 13 de março de 2023, a competência para a prática dos atos adiante elencados, nas licitações e



contratações administrativas vinculadas à Administração Municipal Direta:

(...)

IV - revogar e anular licitações, nos estritos termos da referida legislação, ouvida previamente a Procuradoria-Geral do Município - PGM;

V - autorizar, fundamentadamente, ouvida previamente a Procuradoria Geral do Município - PGM, eventuais rescisões administrativas ou amigáveis, conforme preconizadas na legislação;

VI - atuar como instância recursal das decisões proferidas pelos pregoeiros e pelas comissões de licitações, **mediante parecer prévio da Procuradoria Geral do Município - PGM.**

Como se pode observar dos dispositivos supra, o controle de legalidade se dá em função das dúvidas emitidas pela Pregoeira, e da determinação fixada em decreto para análise jurídica total sobre o recurso e as contrarrazões apresentadas, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação,



suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Conforme se vê do Edital, a descrição dos documentos de apresentação obrigatórios para habilitação **restam claros e precisos.**

O desejo da administração é adquirir equipamentos que possam atender integralmente às necessidades e objetivos da administração, mantendo a **legalidade e isonomia** conforme requeremos.

As regras do certame, durante todo o procedimento são inalteráveis. Logo, **TUDO** o que foi requerido no detalhamento deve ser atendido.

O princípio da isonomia impede que se estabeleça regra que gere distinção infundada entre os participantes, de modo a excluí-los do certame. Pelo Princípio da **Isonomia** temos que a mesma regra deve valer para todos.



Outro Princípio importante é o da **Vinculação ao Instrumento Convocatório**. Pelo artigo 5º da Lei n.º 14.133/2021, o edital é a lei interna da Licitação e, como tal, vincula aos seus termos, tanto aos licitantes, quanto à Administração que o expediu. Tal vinculação ao edital é o princípio básico de toda Licitação. Nem se compreenderia, que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado.

Trago a lume os ensinamentos do ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles, acerca da vinculação ao edital:

“A vinculação ao edital apresenta maior relevância ao longo do procedimento licitatório. Uma vez concluída a licitação é formalizada a contratação, atenua-se a eficácia vinculante das regras previstas no edital”.

No momento da análise e julgamento das propostas, a comissão julgadora deve decidir a licitação não sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais. Deve-se observar também, outro princípio importante, o princípio do **Julgamento Objetivo**.

Imperioso destacar ainda que, ao fixar as regras do Edital, a Administração não pode furtar-se de, em estrita observância aos referidos princípios, buscar selecionar empresas idôneas e cumpridoras do requerido em edital, visando a proteção de erário.

Ainda, trago a lume os ensinamentos do ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles, acerca do objeto da licitação:

“a finalidade precípua da licitação será sempre a obtenção de seu objeto nas melhores condições para a Administração, e, para tanto, esse objeto deverá ser convenientemente definido no edital ou no convite, a fim de que os licitantes possam **atender fielmente ao desejo do Poder Público**.” (grifo meu)



Sendo assim, os Editais são elaborados com o devido número de exigências, sopesados todos os princípios e obedecida toda a legislação que pertine ao processo licitatório.

A licitante **ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA** apresentou recurso quanto a sua inabilitação e subsidiariamente a homologação de vencedora do certame a empresa **MONTEIRO ANTUNES INSUMOS HOSPITALARES S/A**, sob os fundamentos de que o produto ofertado pela recorrente teria atendido aos requisitos exigidos no edital.

Em síntese, a parte recorrente argumentou que o termo de referência do produto não exige que o monitor multiparâmetro realize a análise de ST em todas as derivações, para todos os tipos de pacientes, sejam neonatais, pediátricos ou adultos, razão pela qual foi inabilitada.

Alegou, ainda, que, se mantida tal exigência, o produto da empresa recorrida também não atende a esse requisito, devendo, portanto, ser inabilitada. Requereu a reforma da decisão da pregoeira que julgou a empresa inabilitada, ou, alternativamente, a inabilitação da recorrida.

Apresentada contrarrazões, a empresa **MONTEIRO ANTUNES INSUMOS HOSPITALARES S/A**, alegou estar correta a decisão tendo em vista que o produto ofertado atende a todos os requisitos do edital, não havendo motivos para a reforma da decisão e caso necessário, poderá ser realizado diligência para verificação de informações.

De acordo com o Anexo I - Termo de Referência, o objeto desejado pela Administração Pública deveria conter as seguintes descrições:

“Monitor multiparametro, com tela integrada de, no mínimo de 10 polegadas com controles e ajustes através de tela sensível ao toque (touchscreen). Para uso em pacientes neonatais, pediátricos e adultos. Resolução mínima do display de 1024 x 768 pixels. Deve possibilitar monitoração de no mínimo 10 curvas em tela com 5 ou mais valores

numéricos para pacientes de alta complexidade em centros cirúrgicos e nas internações em unidades de terapia intensiva adulto. Deve possibilitar modelos telas personalizáveis como, por exemplo, "números grandes", deverá possuir saída para exibição de sinais vitais em uma central de monitoramento e possibilitar integração ao sistema hospitalar da instituição com possibilidade de HL7.

(...)

Características técnicas mínimas dos parâmetros ECG com 3 e 5 vias. Faixa de leitura da frequência cardíaca: 20bpm ou menor a 290bpm ou maior;; alarme de mínimo e máximo; alarme de eletrodo solto, permite detecção automática de no mínimo 16 tipos de arritmias, entre elas: assistolia, bradicardia, taquicardia, fibrilação ventricular, taquicardia ventricular, bigemínia, trigemínia, **permite análise de segmento ST em todas as derivações**; deverão estar presentes, no mínimo, 3 ajustes de sensibilidade do traçado (1/2, 1, 2).

(...)"

Conforme consta nos autos do processo licitatório, folha 359, a licitante **ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA**, foi inabilitada em razão do produto ofertado não ter atendido o edital. O objeto foi devidamente conferido pelo engenheiro clínico Bruno Castagna, que chegou a esse entendimento.

Ocorre que, após a interposição do presente recurso, foi realizada uma nova diligência para elaboração de parecer quanto às novas alegações das recorrentes quanto à análise de segmento ST em todas as derivações, sendo chegado à seguinte conclusão:

Pregão Eletrônico - 36/2024

Item 01 - Análise de Recurso ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA
CNPJ: 11.405.384/0001-49

1. Contudo, ainda é de grande relevância considerar que conforme a Sociedade Brasileira de Cardiologia e demais instituições médicas renomadas, a aplicação da análise ST em neonatos apresenta significativos desafios técnicos e clínicos, por se tratar de condição

complexa em razão das características fisiológicas e anatômicas únicas de referidos pacientes. Como por exemplo, nos casos de pacientes com tamanho do coração reduzido e/ou imaturidade do sistema cardiovascular, pode ocorrer uma variação nos padrões de eletrocardiograma, tornando a análise ST menos confiável é possível indução a interpretações errôneas. Para além, a presença de padrões de eletrocardiograma normais em pacientes neonatos, como ondas T elevadas e segmentos ST reto, podem induzir a equivocadas interpretações de isquemia ou infarto, em pacientes que na verdade estariam saudáveis. Esses erros em interpretação de diagnóstico podem ocasionar a submissão desses pacientes a intervenções médicas desnecessárias, que podem causar sérios danos, gerando, inclusive, custos adicionais para o sistema público de saúde municipal em questão. Ainda nesse mesmo diapasão, sobre a utilização do referido equipamento para pacientes pediátricos, um estudo realizado pela Sociedade Brasileira de Cardiologia sobre a análise e emissão de laudos eletrocardiográficos mostrou uma variação nos valores normais de diversos parâmetros.

2. eletrocardiográficos, concluindo que a leitura computadorizada e automática de eletrocardiograma em pacientes neonatos e pediátricos ainda tem acurácia questionável e seu uso ainda não é recomendado. Consoante se infere do motivo da inabilitação declinado, qual seja, o não atendimento ao disposto no Edital no que tange à utilização de monitor multiparâmetro para uso em pacientes neonatal, pediátricos e adultos e com permissão de análise ST em todos os segmentos, verifica-se que houve um grande equívoco na referida decisão. Dessa forma, faz-se necessário esclarecer, primeiramente, que o texto editalício não menciona em seu Termo de Referência a exigência do monitor multiparâmetro para análise em ST para todas as derivações, para todos os tipos de pacientes, ou seja, neonatais, pediátricos e adultos.

Resposta: Aceito, em conversa com a direção médica técnica da FSNH "a análise do segmento ST na população neonatal é



complexa, e operador dependente, ou seja, o médico deve interpretar o que o monitor mostra. Não há a necessidade de análise do segmento ST para pacientes neonatais". Com isso temos a classificação da empresa Alfamed no pregão eletrônico 36/2024.

O presente parecer foi elaborado pelo Engenheiro Clínico Bruno Castagna de Atayde, em conjunto com a Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo, sendo chegado à conclusão que não há a necessidade de análise ST para pacientes neonatais.

O ilustre administrativista Marçal Justen Filho¹ leciona que:

"O controle sobre a regularidade dos requisitos de qualificação técnica deve tomar em vista inclusive a configuração do objeto a ser contratado, determinados requisitos de habilitações podem ser admissíveis em vista da peculiaridade do objeto licitado. No entanto, é possível que a Administração tenha dotado de solução excessiva e descabida quanto ao próprio objeto.

Nesse caso, o problema reside não na fixação de requisitos de habilitação excessivos, mas na previsão de um objeto dotado de atributos desnecessários para a satisfação da necessidade da Administração".

Dessa forma, diante da desnecessidade da exigência de análise do segmento ST para pacientes neonatais, tem-se que o objeto apresentado pela Recorrente cumpre com as exigências do edital, devendo ser reformada a decisão que a julgou inabilitada e conseqüentemente devendo ser considerada vencedora do certame.

Tendo em vista o acima explanado, passamos a conclusão:

¹ MARÇAL, Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª Edição. Pág. 857.



Após análise dos pareceres técnicos e informações contidas no processo licitatório, restou claro o entendimento sobre a reforma da decisão que julgou inabilitada a empresa **ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA**, em virtude de atender com as especificações do edital.

Diante dos termos acima exarados, **OPINA** esta Procuradoria pelo pelo conhecimento dos recursos das licitantes **ALFA MED SISTEMAS MÉDICOS LTDA**, em razão de ser tempestivo, quanto ao mérito o **acolhimento total**, outrossim o **não acolhimento** das contrarrazões da empresa **MONTEIRO ANTUNES INSUMOS**.

Novo Hamburgo, 02 de julho de 2024.

Sabrina Saueressig Wendling;

OAB/RS 87.946

Subprocuradora-Geral

De acordo, encaminhe-se à Pregoeira e após juntado seu entendimento, ao Secretário de Administração para decisão.

Fernanda Vaz Luft

OAB/RS 50.734

Procuradora-Geral

Acolho o parecer da PTM

Nei Luis Sarmiento
Secretário de Administração
PMNH