

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 828/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P272735/2023

OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE TIRA REAGENTE PARA TESTE DE GLICEMIA, COM FORNECIMENTO DE MONITORES PORTÁTEIS EM COMODATO, DESTINADAS AO ABASTECIMENTO DAS UNIDADES DE SAÚDE E HOSPITAL MUNICIPAL DR. ESTEVAM PONTE

CONTRATADA: ROCHE DIABETES CARE BRASIL LTDA

CONTRATANTE: MUNICIPIO DE SOBRAL ATRAVÉS DE SUA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na Adesão Carona à Ata de Registro de Preços Nº 2022/00034, oriunda do Pregão Eletrônico Nº 20220275, Processo Nº 12114535/2021, realizado pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará.

O feito acima individuado foi encaminhado a essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é: “*Adesão a Ata de Registro de Preços aquisição de TIRA REAGENTE PARA TESTE DE GLICEMIA, com fornecimento de monitores portáteis em comodato, destinadas ao abastecimento das Unidades de Saúde e Hospital Municipal Dr. Estevam Ponte.*” O valor desse processo importa em R\$ 318.800,00 (trezentos e dezoito mil e oitocentos reais).

Na justificativa apresentada pela Coordenadora da Atenção Primária à Saúde da Secretaria de Saúde do Município de Sobral, vemos os seguintes motivos para tal contratação:

“A Coordenação da Atenção Primária à Saúde vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Sra., JUSTIFICAR a necessidade de realizar processo de Adesão a Ata de Registro de Preços para aquisição de TIRA REAGENTE PARA TESTE DE GLICEMIA, pelos fatos e fundamentos seguintes:

A aquisição justifica-se quando visto que as tiras reagentes para teste de glicemia capilar são essenciais nas ações de saúde desta secretaria, aprimorando assim o controle dos pacientes que sofrem da patologia de Diabetes, proporcionando aos usuários que necessitam deste controle, um melhor atendimento.

Observa-se também, que a aquisição dos materiais se faz necessária para a continuidade dos serviços prestados, de forma que não haja escassez dos estoques para o atendimento aos pacientes, haja vista, que o material é bastante utilizado nas 38 (trinta e oito) Unidades Básicas de Saúde (retirado pelos usuários), em campanhas de conscientização, Hospital Municipal Dr. Estevam Ponte, dentre outras ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal da Saúde.

Tendo em vista o levantamento realizado pelos responsáveis dos setores que controlam o atendimento aos pacientes que utilizam o material, a quantidade proposta foi calculada com base no consumo médio mensal atual, necessárias para atender os 700 (setecentos) pacientes nas unidades, bem como, atender aos pacientes internados no Hospital Municipal Dr. Estevam Ponte. Assim, chegamos ao quantitativo de 1.000.000 (um milhão) tiras. As quantidades de tiras reagentes são previstas para o período de 12 (doze) meses de consumo



por usuário, com uma margem de possível aumento de portadores da diabetes, distribuídas conforme quadro abaixo:

[TABELA EM JUSTIFICATIVA ANEXA]

Sempre buscando atender ao interesse público, consideramos também o fato de que o tempo para aquisição através de adesão de Ata de Registro de Preços será menor em comparação com o processo licitatório. Tal agilidade na aquisição de produtos essenciais para o programa de Assistência Farmacêutica configura-se em favor do interesse público, respeitando sempre o princípio básico da melhor vantagem para esta Administração Pública.

Portanto, entendemos como justificado e, por consequência, pedimos a brevidade máxima possível na conclusão dos procedimentos que se fizerem cabíveis e necessários para que se permita a aquisições dos materiais tidos como fundamentais.”

Considerando a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, que altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único do art. 38, e art. 60, caput da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

É o relatório. Passa-se a opinar.

2. DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado¹. Verifica-se também que há solicitação de contratação elaborada pelo agente competente.

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a (s) dotação (ões) orçamentária (s):

Dotações Orçamentárias:

07.01.10.301.0073.2383.33903000.1500100200;
07.01.10.301.0073.2383.33903000.1600000000;
07.01.10.301.0073.2418.33903000.1706000000;
07.01.10.303.0073.2567.33903000.1500100200;
07.01.10.303.0073.2567.33903000.1600000000;
07.01.10.302.0073.2376.33903000.1500100200;
07.01.10.302.0073.2376.33903000.1621000000;
07.01.10.302.0073.2376.33903000.1600000000.

Fonte de Recurso: Federal, Estadual, Municipal.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os

¹Decreto Municipal nº 2.257/2019 – ANEXO I [...] XIII – XIII - comprovação da vantajosidade da contratação, com realização da Pesquisa de Mercado, na forma dos incisos do art. 17 do Decreto nº 1.886, de 07 de junho de 2017, caso decorridos mais de 90 (noventa) dias da Ata ou do último preço publicado para o item, visando verificar se os preços registrados ainda estão de acordo com os praticados no mercado;



elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

3.1 DA ADEÇÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

No caso em apreço temos um pedido de Adesão (carona) a uma Ata de Registro de Preços Nº 2022/00034, oriunda do Pregão Eletrônico Nº 20220275, Processo Nº 12114535/2021, realizado pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará.

O **objeto** da Adesão à Ata de Registro de Preços para *Preços aquisição de TIRA REAGENTE PARA TESTE DE GLICEMIA, com fornecimento de monitores portáteis em comodato, destinadas ao abastecimento das Unidades de Saúde e Hospital Municipal Dr. Estevam Ponte.*

Dessa forma, como se depreende do Art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/13, com suas alterações posteriores, é possível a adesão de outros órgãos da administração pública a Ata de Registro de Preços para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada conforme exposto acima, senão vejamos:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

[...]

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

A realização dessa contratação com a técnica da adesão a Ata de Registro de Preços, mais comumente conhecida como “Licitação Carona”, também encontra amparo legal na legislação municipal, em especial no Decreto Municipal nº 2.257/2019, conforme os artigos 31 a 33, *in verbis*:

Art. 31. A ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, nas esferas Municipais, Estaduais ou Federal, desde que devidamente comprovada a vantagem, mesmo que não tenha participado do certame licitatório, mediante a aceitação do órgão gerenciador.

Art. 32. Os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal poderão utilizar ata de registro de preços de outros Entes da Federação, cabendo a análise procedimental e autorização destas adesões à Central de Licitações da Prefeitura de Sobral (CELIC).

Art. 33. Para a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, de ata de registro de preços de outros Entes da Federação na qualidade de órgão não participante, a solicitação deverá ser instruída conforme documentos dispostos no Anexo I deste decreto.



Conforme Luiz Antônio Miranda Amorim Silva² salienta:

A denominação de efeito “carona” ocorre, exatamente, pelo fato de um ente administrativo tomar “carona” no registro realizado por outro ente. Pois, enquanto determinado setor da administração teve que percorrer todos as etapas da licitação para obter o registro de preços, um outro ente administrativo, simplesmente, contrata, diretamente, beneficiando-se do registro de preços que já estava pronto. (SILVA, 2009, P. 07).

Continuando o raciocínio, o autor esclarece que:

Não parece desprovida de razoabilidade a previsão do efeito “carona” na legislação infralegal federal, pois, havendo a autorização legal para o registro de preços, é prestigiar o próprio princípio constitucional da eficiência, evitar a repetição de licitação quando já existe o registro de preços por licitação anterior. Além disso, como o registro em que se “toma carona” decorre de licitação, a aceitação, em tese, da “carona” não implica, necessariamente, em contrariedade ao princípio da isonomia, da competitividade, entre outros pertinentes, mas apenas implica numa mitigação desses em nome da necessidade de se prestigiar a eficiência. Portanto, aparenta-se razoável o entendimento de que a autorização da adesão a registro de preços já existente não é, de pronto, ilegal, nem inconstitucional. A autorização do efeito “carona”, pelo menos em tese, não atenta contra os princípios constitucionais que envolvem a licitação, inclusive, dentro de uma utilização razoável desse efeito, não há violação ao princípio da moralidade administrativa. (SILVA, 2009, P.09).

Analisando a jurisprudência sobre o assunto, percebeu-se que há uma preocupação com o uso exagerado dessa técnica licitatória, mas seguindo pela linha do interesse público e pela devida justificativa objetiva de interesse real e cuidado com a lisura do processo, coloca-se a disposição o Informativo de Licitações e Contratos nº 244 do TCU – Sessões: 26 e 27 de maio de 2015:

O órgão gerenciador do registro de preços deve justificar eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes (“caronas”) dos procedimentos iniciais. A adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/13 é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços. Representação formulada por sociedade empresarial apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico realizado pela Fundação Nacional de Saúde – destinado ao registro de preços na prestação de serviços de cópia, digitalização, impressão e plotagem, com fornecimento, instalação e configuração de equipamentos –, dentre elas a previsão editalícia, sem justificção, de que qualquer órgão ou entidade da Administração, que não tenha participado do certame, poderia utilizar-se da ata de registro de preços. Analisando o ponto, o relator, após a realização das oitivas regimentais, manifestou sua “crescente preocupação com o verdadeiro descabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso ‘mercado de atas’”. Nesse sentido, assentou convicção de que, em futuro muito próximo, “esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como ‘adesão tardia’, ou mais simplesmente, ‘carona’, atualmente o art. 22 do Decreto

² SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito “carona” no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.



7.892/2013". A propósito, relembrou que boa parte da doutrina aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a princípios constitucionais, além de distorções funcionais como, por exemplo, "os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata". Assim, reafirmou o relator seu entendimento de que **"a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços".** E que, nos termos defendidos pela unidade instrutiva, **"a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes"**. Assim, acolheu o TCU a proposta da relatoria, considerando procedente a Representação e, à luz da caracterização de sobrepreço na licitação, dentre outras irregularidades, assinando prazo para a adoção de providências com vistas à anulação do pregão, cientificando a entidade da **"falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013"**. **Acórdão 1297/2015-Plenário, TC 003.377/2015-6, relator Ministro Bruno Dantas, 27.5.2015.**

Através da Ata de Registro de Preços em análise, o órgão solicitante, visa a continuidade na realização de teste de glicemia capilar, os quais são essenciais nas ações de saúde desta secretaria, aprimorando assim o controle dos pacientes que sofrem da patologia de Diabetes, proporcionando aos usuários que necessitam deste controle, um melhor atendimento.

Além disso, frisa-se que, a aquisição dos materiais se faz necessária para a continuidade dos serviços prestados, de forma que não haja escassez dos estoques para o atendimento aos pacientes, haja vista, que o material é bastante utilizado nas 38 (trinta e oito) Unidades Básicas de Saúde (retirado pelos usuários), em campanhas de conscientização, Hospital Municipal Dr. Estevam Ponte, dentre outras ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal da Saúde.

O valor total da contratação, conforme os valores da Ata de Registro de Nº 2022/00034, oriunda do Pregão Eletrônico Nº 20220275, Processo Nº 12114535/2021, realizado pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, importa na quantia R\$ 318.800,00 (trezentos e dezoito mil e oitocentos reais).

Como a Ata do Registro de preço a qual a **Secretaria da Saúde** pede adesão é fruto de Pregão, que é **modalidade de licitação** para aquisição de produtos, qualquer que seja o valor estimado, e que a adesão citada acima está em conformidade com as disposições legais, percebe-se então que este certame licitatório é compatível com o objeto da presente licitação.

Por fim, vislumbra-se que o presente feito está a manter perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), bem como com a legislação específica (Lei Federal nº 10.520/02, Decreto nº 10.024/2019 e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, Decreto Federal nº 7892/13 e Decreto Municipal nº 2.257/2019), que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico e a Adesão à Ata de Registro de Preços**, que constituem uma das mais céleres e



eficazes formas de contratação pela administração pública, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

3.2 DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

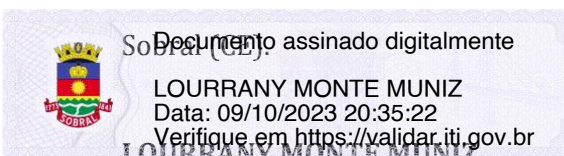
A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimentos determinados pela Lei Federal nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o documento não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entendemos pela compatibilidade dos textos das minutas já citadas com o instituído no Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como com as recomendações da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, especialmente o teor dos artigos 40 e 55.

Ressalva-se da análise deste parecer à pesquisa de preços para o estabelecimento de limites máximos, a qual fica adstrita à decomposição do setor técnico solicitante competente. Salienta-se que este parecer é meramente opinativo³, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

4. DA CONCLUSÃO

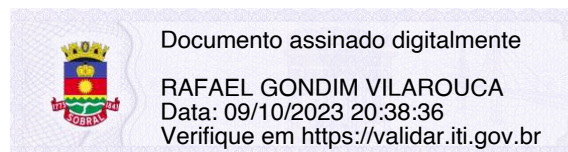
Isto posto, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços Nº 2022/00034, oriunda do Pregão Eletrônico Nº 20220275, Processo Nº 12114535/2021, realizado pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, objeto do **Processo Administrativo nº P272735/2023**.

É o Parecer, salvo melhor juízo.



Documento assinado digitalmente
SOBRAL (CE)
LOURRANY MONTE MUNIZ
Data: 09/10/2023 20:35:22
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gerente da Célula de Contratos,
Convênios e Licitações – SMS
OAB/CE nº 41.467



Documento assinado digitalmente
RAFAEL GONDIM VILAROUCA
Data: 09/10/2023 20:38:36
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

RAFAEL GONDIM VILAROUCA
Coordenador Jurídico - SMS
OAB/CE nº 37.227

³ É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).

Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado 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. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).