

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 293/2022

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P203437/2022

OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA (TABLET), INCLUINDO FORNECIMENTO DE ACESSÓRIOS, MANUTENÇÃO, SEGURO E SOFTWARES ANTIVÍRUS E MDM (MOBILE DEVICE MANAGER) INSTALADOS E COM LICENÇAS PARA USO ATIVO DURANTE TODO O PERÍODO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL E POSSUIR SEGURO CONTRA FURTO E ROUBO, DESTINADO AO PROGRAMA MELHOR EM CASA.

CONTRATADA: TECNOVETTI PRODUTOS E SERVIÇOS PARA ESCRITÓRIO LTDA.

CONTRATANTE: SECRETARIA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOBRAL - CE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão carona à Ata de Registro de Preços nº 04/2021, relativa ao Pregão Eletrônico nº 04/2021, realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT.

O feito acima individuado foi encaminhado à essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é: "Registro de Preços para a prestação de serviços futura e eventual de locação de equipamentos de informática, incluindo fornecimento de acessórios, manutenção, seguro e softwares antivírus e MDM (Mobile Device Manager) instalados e com licenças para uso ativo durante todo o período da vigência contratual e possuir seguro contra furto e roubo, destinado ao Programa Melhor em Casa.". O valor desse processo importa em R\$ 22.560,00 (vinte e dois mil, quinhentos e sessenta reais).

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

A Coordenação da Atenção Especializada à Saúde da Secretaria Municipal da Saúde, vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a solicitação de adesão à Ata de Registro de Preços no 04/2021, Pregão Eletrônico 04/2021 e Processo no 1630/2021 do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho- IDT, tendo como objeto o "Registro de Preços para a prestação de serviços futura e eventual de locação de equipamentos de informática, incluindo fornecimento de acessórios, manutenção, seguro e softwares antivírus e MDM (Mobile Device Manager) instalados e com licenças para uso ativo durante todo o período da vigência contratual e possuir seguro contra furto e roubo", pelos fatos e fundamentos seguintes:

O Serviço de Atenção Domiciliar (SAD) de Sobral funciona desde 2009 prestando assistência a usuários do SUS de forma humanizada e acolhedora, realizando ações de promoção da saúde e cuidado interprofissional em parceria com a família, de modo que os atendimentos essenciais, procedimentos de rotina, exames, encaminhamentos, orientações e entrega de insumos ocorram no domicílio reduzindo os riscos de contaminação e infecção hospitalar.





Os pacientes são atendidos conforme demanda e rotina pré-estabelecida por orientação médica. Nas visitas domiciliares são realizadas trocas de dispositivos, tratamento de feridas, coleta de materiais para exames laboratoriais, avaliação nutricional, assistência psicossocial no contexto familiar, fisioterapia motora, respiratória e estimulação precoce, entrega de materiais médico-hospitalares e manutenção dos aparelhos de ventilação mecânica. Essas atividades evitam internações hospitalares desnecessárias ou de maior permanência.

O perfil de pacientes de Sobral inclui crianças que necessitam de Assistência Ventilatória Domiciliar, portadores de doenças neurodegenerativas, oncológicas e pessoas com sequelas graves de condições clínicas e traumatológicas diversas. Desta forma, boa parte se caracteriza como suporte de média complexidade.

Em 2016, por meio da Portaria No 825, o Ministério da Saúde redefiniu a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e atualizou as equipes habilitadas mantendo o SAD do município de Sobral na composição do Programa Melhor em Casa, portanto apto a receber custeio federal.

Atualmente o SAD é composto por:

CATEGORIA	QUANTITATIVO
MÉDICOS	02
ENFERMEIROS	03
FISIOTERAPEUTAS	03
NUTRICIONISTA	01
ASSISTENTE SOCIAL	01
PSICOLOGO	01
TÉCNICOS DE ENFERMAGEM	06
GERENTE	01
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	02
TOTAL	20

Hoje, as equipes se articulam para atendimento de 07-19hs e em escala de sobreaviso ofertando cobertura assistencial a 40 pacientes que atendem aos critérios de inclusão, bem como às solicitações de admissão.

Conforme orientações do Caderno de Atenção Domiciliar (Ministério da Saúde), os profissionais realizam os atendimentos/procedimentos no domicílio. Para tal, as visitas constituem a principal estratégia de mobilização do cuidado.

Atualmente, após realizar todos os atendimentos, as equipes se reúnem na sede administrativa do Programa Melhor em Casa que fica no Hospital Doutor Estevam. Lá, se revezam para registrar no prontuário eletrônico dos pacientes as informações pertinentes a cada atendimento.

Essa forma de trabalhar tem restringido o tempo dos profissionais, pois precisam anotar todas as informações relevantes em um rascunho, durante as visitas, e depois aguardar disponibilidade de um computador de mesa na sede administrativa para transcrever estes dados ao sistema E-SUS AD do Ministério da Saúde. Este modo de operacionalizar pode inclusive incorrer em erros com o aumento da demanda e semelhança dos casos.

No informativo, GUIA PARA INSTALAÇÃO E UTILIZAÇÃO DO PRONTUÁRIO ELETRÔNICO DO CIDADÃO NA ATENÇÃO DOMICILIAR (MÓDULO E-SUS AD) de 2015, o Ministério da Saúde afirma que:

"Dessa forma, partindo do pressuposto de que os sistemas de informação devem ser progressivamente qualificados, os registros dos Serviços de Atenção Domiciliar serão incorporados ao e-SUS AB (...) em busca de um SUS eletrônico, no intuito de: informatizar os processos de trabalho; garantir fluxo de informações adequado; aperfeiçoar a gestão do cuidado dos serviços e das Redes de Atenção à Saúde" (Página 9).

"Mais especificamente com a integração da Atenção Domiciliar no e-SUS AB, busca-se: qualificar o registro de informações, possibilitando a sua realização de forma mais ágil e com menor perda de dados, bem como auxiliar a gestão e regulação do cuidado e a integração com outros serviços da Rede de Atenção" (Página 9).

Na Página 32, o Ministério da Saúde recomenda que as informações devem ser incluídas no aplicativo específico para este fim desenvolvido especialmente para Tablets de modo que o profissional possa, no domicílio mesmo, já realizar os registros on-line da evolução dos pacientes sem acarretar atrasos, retrabalho, minimizando a chance de erros e otimizando tempo considerando que usa o sistema da maneira correta.

CAPÍTULO 4: INSTALAÇÃO E UTILIZAÇÃO DO APLICATIVO PARA TABLET

Para usar o aplicativo no tablet, é necessário ter concluído instalação do PFC no computador, pois ele funcionará por meio de sincronização. Para qualquer profissional jogar no sistema do aplicativo, é necessário ter usuário e senha criados no PFC, além de ter sido lido em uma Etapa (veja nas configurações do PFC).

4.1 Configurações mínimas para instalar o sistema

Requisitos mínimos para a funcionalidade, uso e instalação do aplicativo:

- Tela touch screen – sensível ao toque.
- Sistema Android® 4.0.3 – ou Cream Sandwich ou superior.
- Tablet de 10 polegadas.
- Resolução: 1.280 x 800 pixels.
- Acesso à rede Wi-Fi ou acesso à Internet (3G) para sincronização*.

O *também é possível a sincronização via cabo USB, entretanto é desajustado a sincronização por rede sem fio (Wi-Fi) ou Internet (3G).



Solicitamos o quantitativo mínimo de 20 Tablets para adesão individual de cada profissional e realização dos devidos registros que viabilizam o compartilhamento do cuidado com a atenção primária, o faturamento do serviço e o monitoramento federal.

Assim, a locação de tablets com internet é extremamente necessária para melhor desenvolvimento das atividades na atenção domiciliar. Pelo exposto, requer que seja realizado este processo licitatório com brevidade máxima possível, para que permita a prestação dos serviços fundamentais para a população.

R
Ad



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):

07.01.10.302.0073.2.290.3.3.90.39.00.1.500.1002.00

Fonte de Recurso: Municipal

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os 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 ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

No caso em apreço temos um pedido de Adesão (carona) a uma ata de registro de preços realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT.

O **objeto** do procedimento é “Adesão a Ata de Registro de Preços para locação de equipamentos de informática (tablet), incluindo fornecimento de acessórios, manutenção, seguro e softwares antivírus e MDM (Mobile Device Manager) instalados e com licenças para uso ativo durante todo o período da vigência contratual e possuir seguro contra furto e roubo, destinado ao Programa Melhor em Casa”, para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE.

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

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;

R
Am

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, que em seu art. 31 preceitua o seguinte:

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.

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).

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

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 justificativa, 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 descalabro 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 7.892/2013”*. A propósito, lembrou 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, como forma de locação de equipamentos de informática, incluído fornecimento de acessórios, manutenção, seguro e softwares antivírus e MDM (*Mobile Device Manager*) instalados e com licenças para uso ativo durante todo o período

da vigência contratual e possuir seguro contra furto e roubo, destinado ao Programa Melhor em Casa para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE, opta pela contratação da Empresa, como sendo necessária para a municipalidade no momento atual.

O valor total da contratação, conforme os valores registrados a **Ata de Registro de Preços Nº 04/2021 relativa ao Pregão Eletrônico Nº 04/2021, realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT**, importa na quantia **R\$ 22.560,00 (vinte e dois mil, quinhentos e sessenta 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.

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão (carona) à Ata de Registro de Preços Nº 04/2021 relativa ao Pregão Eletrônico Nº 04/2021, realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT.

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 opinativo ³, sem qualquer conteúdo decisório, haja

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

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 04/2021 relativa ao Pregão Eletrônico Nº 04/2021, realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT, objeto do Processo Administrativo/SPU nº P203437/2022.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral - CE, 14 de junho de 2022.


ANDRESSA VIEIRA MAGALHÃES
Gerente da Célula de Contratos,
Convênios e Licitações - SMS
OAB/CE nº 46.558


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

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).