

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 313/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P233278/2023

OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE IMPRESSORAS, QUE SERÃO DESTINADOS AOS SERVIÇOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE SOBRAL

CONTRATADA: CONECTA EQUIPAMENTOS SERVIÇOS LTDA.

CONTRATANTE: MUNICÍPIO DE SOBRAL ATRAVÉS DE SUA SECRETARIA DA SAÚDE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão carona à Ata de Registro de Preços nº 00.22.07.06, decorrente do Pregão Eletrônico nº 00.22.07.06.001-PERP, realizado pela Prefeitura Municipal de Itaitinga/CE.

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: *“OBJETO: Adesão a Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de impressoras, que serão destinados aos serviços da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral.”*

Na justificativa apresentada pela Coordenador Administrativo da Secretaria de Saúde do Município de Sobral, vemos os seguintes motivos para tal contratação:

“A Coordenadoria Administrativa vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a realização da contratação do serviço de locação de impressoras multifuncional monocromática, pelos fatos e fundamentos seguintes:

Visa suprir as necessidades de rotina administrativa operacional das unidades pertencentes à Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE, no que diz respeito a cópias (pequenas quantidades), impressão diária e digitalização de documentos dentre outros, ou seja, atender o fluxo de trabalho de forma eficiente e eficaz.

Garantir políticas públicas de saúde de qualidade em todos os níveis de atenção no município, respeitando as diretrizes e princípios do SUS (Sistema Único de Saúde), cumprindo, dessa forma, as diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Saúde (PMS) – 2022-2025, aprovado no dia 29 de abril de 2021 no Conselho Municipal da Saúde através da Resolução nº 003 – CMSS. Observa-se que o Plano Municipal da Saúde é um instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos, explicitando os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera (vide art. 3 da Portaria nº 2.135/2013 do Ministério da Saúde). Esta eventual contratação está prevista no

Plano Municipal de Saúde 2022 – 2025 e na Programação Anual de Saúde 2022, Eixo 5.1 - Diretrizes Estratégicas de Gestão em Saúde; Diretriz 3; Objetivo 3.4; Meta 3.4.1.

Considerando também a instalação do Sistema de prontuário nas Unidades da Atenção Especializada (Hospital Municipal Estevam Ponte, CEM, CEO, CAPS, dentre outros) e Unidades Administrativas da Secretaria de Saúde.

A contratação dos serviços de impressão transfere a terceiros, a responsabilidade pela instalação, movimentação de equipamentos, manutenção corretiva, fornecimento de todos os insumos e consumíveis necessários, exceto papel.

Essas empresas especializadas na prestação deste serviço proporcionam além de estabilidade do mesmo e economia evitando-se investimentos em novos equipamentos, estoques de suprimentos, manutenção dos equipamentos e custo por página impressa muito mais competitivo para a Administração Pública

A opção pela contratação dessa modalidade de serviço com a atualização tecnológica dos equipamentos (ampliação da capacidade de produção dos mesmos), se deu pelos seguintes benefícios e fatos:

1. Proporcionar a eliminação de investimentos iniciais com a aquisição de equipamentos.

2. Proporcionar redução de custos com os insumos e consumíveis, visto que estes são fornecidos com menores preços, obtidos pelas compras em grande escala, que podem ser realizadas pelo prestador de serviços.

3. Permitir a extinção da contratação de manutenção e assistência técnica de equipamentos, que passam a ser de responsabilidade do prestador de serviços.

4. Proporcionar a gestão centralizada do serviço de impressão, que em consequência possibilita a obtenção de indicadores de qualidade, desempenho, disponibilidade, utilização de recursos e custos de forma mais ágil e exata, permitindo melhor planejamento, tomada de decisão e ações rápidas, cada vez mais demandadas pelos ambientes produtivos.

5. Permitir a eliminação da necessidade de infraestrutura de logística para atendimento de solicitações e distribuição de insumos e consumíveis.

6. Reduzir de forma drástica as interrupções do serviço de impressão, através da implantação e aplicação de nível de serviços prestados.

7. Eliminação da gerência de estoque, das compras e do acondicionamento de insumos e consumíveis.

8. Permitir maior agilidade nas ampliações demandadas ao parque de impressão.

9. Proporcionar uniformização e padronização dos produtos finais de impressão.

Os itens descritos nesse processo serão distribuídos conforme tabela de distribuição anexo. Assim como em diversas outras áreas, os equipamentos ultrapassados tendem a ter um custo de produção superior aos equipamentos mais modernos, pela própria competição imposta pela indústria, e incorporam tecnologias que via de regra reduzem seus custos operacionais, sendo este em geral seu atrativo de mercado. Assim especificamos equipamentos com capacidade de impressão compatível com os trabalhos da CONTRATANTE, pela comprovada economia que estes equipamentos mais modernos proporcionarão com a queda significativa dos custos unitários dos insumos."

Bem como, justificativa de preço:

"A Trata-se da comprovação da vantajosidade da Adesão à Ata de Registro de Preços Nº 00.22.07.06, decorrente do Pregão Eletrônico nº 00.22.07.06.001- PERP, realizado pela Prefeitura Municipal de Itaitinga - CE, cujo objeto é o "Registro de Preços para futura e eventual locação de impressoras para atender as necessidades das Secretarias do Município de Itaitinga/CE", assim como determina o inciso XIII do anexo I do Decreto 2.257/2019 para aquelas adesões externas realizadas após 90 (noventas) dias da Ata ou do último preço registrado.

Como o último preço registrado da ARP foi em 22/08/2022 (publicação da ata) e, em busca da ratificação da vantajosidade da Adesão a Ata de registro de Preços, cujo a licitação foi realizada na modalidade de PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, PARA REGISTRO DE PREÇOS, do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, realizamos pesquisa mercadológica e verificamos os seguintes valores ofertados pelas empresas listadas abaixo:

ITEM DA ATA	DESCRIÇÃO	UND	QTD.	CONECTA EQUIPAMENTOS SERVIÇOS LTDA. CNPJ:02.736.651/001-01		KYO LOCAÇÕES E SERVIÇOS DE INFORMATICA EIRELI		UNICA DISTRIBUIDORA E LOCAÇÃO DE COPIADORAS LTDA		COPY MITA COMERCIO REPRESENTAÇÕES E SERVIÇOS LTDA	
				VALOR UNITARIO R\$	VALOR TOTAL R\$	VALOR UNITARIO R\$	VALOR TOTAL R\$	VALOR UNITARIO R\$	VALOR TOTAL R\$	VALOR UNITARIO R\$	VALOR TOTAL R\$
03	LOCAÇÃO DE MAQUINA MULTIFUNCCIONAL, COPIADORA DIGITAL IMPRESSORA LASER DE 1º USO, COMPROVADO ATRAVES DA NOTA FISCAL DO EQUIPAMENTO A SER LOCADO, COM ASSISTENCIA TECNICA 24 HORAS, RESERVA DE 1 TONER.	UND	16	R\$ 295,00	R\$ 54.720,00	R\$ 700,00	R\$ 134.400,00	R\$ 420,00	R\$ 80.640,00	R\$ 360,00	R\$ 59.120,00
TOTAL					R\$ 54.720,00		R\$ 134.400,00		R\$ 80.640,00		R\$ 59.120,00

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, expreso compromisso de orçamento, que seguirá sob a (s) dotação (ões) orçamentária (s):

Dotação Orçamentária:

0701.10.301.0073.2418.33903900.1500100200
0701.10.301.0073.2418.33903900.1600000000
0701.10.302.0073.2384.33903900.1500100200
0701.10.302.0073.2384.33903900.1600000000
0701.10.302.0073.2376.33903900.1500100200
0701.10.302.0073.2376.33903900.1621000000

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;

0701.10.302.0073.2376.33903900.1600000000

0701.10.305.0074.2307.33903900.1500100200

0701.10.305.0074.2307.33903900.1600000000

0701.10.122.0500.2570.33903900.1500100200

0702.10.122.0500.2441.33903900.1500100200

Fonte Federal

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 pela Prefeitura Municipal de Itaitinga/CE.

O **objeto** da Adesão à referida Ata de Registro de Preços é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de impressoras, que serão destinados aos serviços da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral.

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, 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 todas 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).

Analizando 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

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

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 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 precedente a Representação e, à luz da caracterização de sobrepreço na licitação, dentre outras irregularidades, assinando prazo para a adoção de providencias 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 contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de impressoras, por considerar necessária para a municipalidade no momento atual.

O valor total da contratação, conforme os valores em Ata de Registro de Preços nº 00.22.07.06, decorrente do Pregão Eletrônico nº 00.22.07.06.001-PERP, realizado pela Prefeitura Municipal de Itaitinga/CE, importa na quantia R\$ 54.720,00 (Cinquenta e quatro mil, setecentos e vinte 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 e serviços, 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 opinativo ³, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

³ É ilícito 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).


4. DA CONCLUSÃO

Isto posto, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da **adesão (carona)** à Ata de Registro de Preços nº 00.22.07.06, decorrente do Pregão Eletrônico nº 00.22.07.06.001-PERP, realizado pela Prefeitura Municipal de Itaitinga/CE, objeto do **Processo Administrativo/SPU nº P233278/2023**.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), 16 de março de 2023.


LOURRANY MONTE MUNIZ
Gerente da Célula de Contratos,
Convênios e Licitações - SMS
OAB/CE nº 41.467


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