



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 933/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P249102/2023

OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÕES DE ÓCULOS DE GRAU – ARMAÇÕES E LENTES PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA – PSE DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE SOBRAL/CE.

CONTRATADA: ALMEIDA SARMENTO & CIA 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 2023.05.09.1, decorrente do Pregão Eletrônico Nº 2022.07.26.2, realizado pela Secretaria de Saúde do Município de Crato/CE.

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 a “aquisição de óculos de grau – armações e lentes para atender as necessidades do Programa Saúde na Escola – PSE da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE”. O valor desse processo importa em R\$ 35.141,60 (trinta e cinco mil e cento e quarenta e um reais e sessenta centavos).

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 aquisições de óculos de grau destinados aos alunos participantes do Programa Saúde na Escola - PSE, pelos fatos e fundamentos seguintes:

A presente aquisição tem por finalidade garantir a atenção à saúde da população estudantil participantes do Programa Saúde na Escola (PSE) de Sobral, no que concerne à saúde ocular, e que apresentam baixa acuidade visual e dificuldades socioeconômicas, necessitando do apoio assistencial do município de Sobral para a aquisição de óculos de grau.

O PSE realiza ações de saúde ocular durante o ano letivo para todos os alunos matriculados na rede municipal de educação, o que perfaz um total de 33.188 educandos. Cerca de 20-25% dos escolares apresentam alterações visuais que incluem: redução da acuidade visual, estrabismo, erro refrativo e doenças oculares. Destes, 10-15% apresentam distúrbios severos de refração ocular, que necessitam de avaliação com especialista, o que resulta numa média de 402 escolares da rede municipal de ensino.

É importante considerar que as lentes dos óculos, ora adquiridas, sejam feitas de policarbonato ou um material chamado Trivex, porque estes materiais são leves e significativamente mais resistentes ao impacto do que outros materiais. Além de serem materiais mais seguros, eles também são mais leves do que as lentes de plástico regulares, uma boa vantagem para as prescrições de lentes grossas. O material menos desejável para as lentes infantis é, justamente, o vidro. Embora deva ser tratado com resistência ao impacto, o vidro ainda se estilhaça quando quebra e cacos de vidro - mesmo dos vidros de



segurança – são um perigo para os olhos. As lentes de vidro também são significativamente mais pesadas, o que as torna menos confortáveis de usar.

Em relação às armações, as molduras de acetato ou de silicone são uma escolha melhor para as crianças e/ou adolescentes, por serem consideradas mais duráveis, menos provável de ser dobrada ou quebrada, mais leve e menos dispendiosa. É importante que os óculos fiquem no lugar, porque as crianças tendem a olhar por cima dos topos das lentes ao contrário de empurrar óculos quando estes escorregam. As crianças nem sempre têm o cuidado quando colocam e tiram os óculos, e dobradiças de mola podem ajudar a evitar a necessidade de frequentes ajustes e reparos caros. Elas também vêm a calhar caso a criança adormeça com os óculos. Estas dobradiças são fortemente recomendadas para crianças que esquecem e vão brincar com seus novos óculos.

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 aos alunos participantes do PSE.”.

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):

Dotação Orçamentária:

07.01.10.301.0073.2418.33903200.1500100200;

07.01.10.301.0073.2418.33903200.1600000000.

Fonte de Recursos: Federal e 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,

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;



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 2023.05.09.1, decorrente do Pregão Eletrônico Nº 2022.07.26.2, realizado pela Secretaria de Saúde do Município de Crato/CE.

O **objeto** da Adesão à Ata de Registro de Preços para aquisições de óculos de grau – armações e lentes para atender as necessidades do Programa Saúde na Escola – PSE 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 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 “*crecente 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 garantir a atenção à saúde da população estudentil participantes do Programa Saúde na Escola (PSE) de Sobral, no que concerne à saúde ocular, e que apresentam baixa acuidade visual e dificuldades socioeconômicas, necessitando do apoio assistencial do município de Sobral para a aquisição de óculos de grau.

O valor total da contratação, conforme os valores da Ata de Registro de Preços nº 2023.05.09.1, decorrente do Pregão Eletrônico Nº 2022.07.26.2, realizado pela Secretaria de Saúde do Município de Crato/CE, importa na quantia R\$ 35.141,60 (trinta e cinco mil e cento e quarenta e um reais e sessenta centavos).

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.

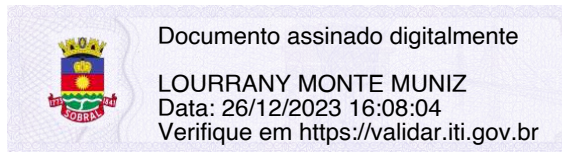
4. DA CONCLUSÃO



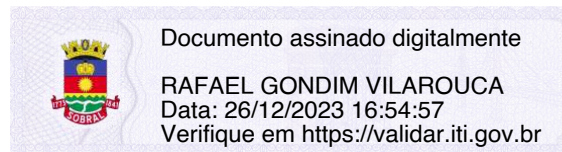
Isto posto, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços nº 2023.05.09.1, decorrente do Pregão Eletrônico Nº 2022.07.26.2, realizado pela Secretaria de Saúde do Município de Crato/CE, objeto do **Processo Administrativo nº P249102/2023**.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE).



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