

São Paulo, 28 de Julho de 2022.

De: Assessoria Jurídica  
Para: Setor de Compras - Instituto do Coração - InCor

Ref.: Parecer Jurídico – Processo nº 0602/2022 – PP nº 018/2022 – Objeto: Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito para o Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – InCor-HCFMUSP

MEMO - 123/2022

PARECER JURÍDICO

**Área Solicitante** - Setor de Compras do Instituto do Coração - InCor-HCFMUSP

Responsável: Jose Eduardo Lopes da Silva

**Processo 0602/2022 – PP nº 018/2022** - Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito para o Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – InCor-HCFMUSP

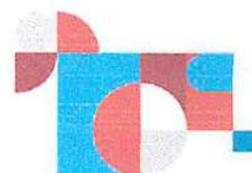
**Recurso:** Projeto 3034 - Convênio 923963/2021 - SUS – Teleconsultoria em UTI Geral

**Impugnante:** Thiago Ferreira de Albuquerque.

### 1 - DAS PRELIMINARES

Retornam ao exame desta Assessoria Jurídica a impugnação interposto por **Thiago Ferreira de Albuquerque**, pessoa física inscrita no CPF/MF nº 058.137.887.35 e RG nº 20320013-4 ("**IMPUGNANTE**") em fls.425/436, nos autos do Processo nº 0602/2022 - Pregão Presencial Tipo Menor Preço nº 018/2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na Prestação de Serviços de Integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito para o Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – InCor-HCFMUSP ("**InCor-HCFMUSP**").

Inicialmente, cumpre observar que o recurso do objeto do Processo nº 0602/2022 ("**Processo**") são originários do Convênio 923963/2021 - SUS sendo, portanto de origem **pública**. Desta feita, o presente Processo encontra-se sob a égide da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ("**Lei de Licitações**"), da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 ("**Lei do Pregão**") e demais legislação aplicável, na forma do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas relativas às licitações e contratos administrativos.



A Fundação Zerbini ("Fundação") publicou o aviso de procedimento em seu endereço eletrônico, especificamente na página Fornecedores / Processos de Compras do seu site<sup>1</sup> (fls.416), publicou em jornal de grande circulação (fls.420), no D.O.U. (fls.419) e no D.O.E. (fls.418), e ainda encaminhou e-mail a diversos fornecedores, conforme exposto em fls.417, comunicando a data e horário da sessão do Pregão Presencial do Tipo Menor Preço, para comparecimento de eventuais interessados na sessão a ser realizada no dia 02 de agosto de 2022 as 14:00hs.

**2 - DA TEMPESTIVIDADE E DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE**

A Impugnação em comento foi recepcionada por mensagem eletrônica em 25 de julho de 2022 as 14h45min, conforme e-mail recebido pelo Setor de Compras (fls.425). Desta feita, inicialmente cabe a análise inicial com relação a tempestividade desta Impugnação.

Com relação ao prazo para impugnação, o Edital é expresso em determinar em seu item 8.1 (fls.392) o que segue (grifo nosso, em destaque):

***VIII - DA IMPUGNAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO***

*8.1 Até 02 (dois) dias anteriores à data fixada para abertura dos trabalhos, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do PREGÃO PRESENCIAL TIPO MENOR PREÇO.*

*8.1.1A impugnação poderá ser encaminhada através de e-mail, mediante arquivo protegido (pdf), diretamente à Comissão de Licitação no seguinte endereço: [comprasfz@incor.usp.br](mailto:comprasfz@incor.usp.br).*

Tendo como preceito a norma editalícia supracitada, e considerando que a Sessão Pública do Pregão Público foi agendada para o dia 02 de agosto de 2022, conclui-se que a impugnação mostra-se **tempestiva**.

Ademais, verifica-se que o **Impugnante**, mesmo se tratando de pessoa física, possui legitimidade para impugnar o presente Edital, tendo como base legal no Art.41, §1 da Lei de Licitações.

**3 – DAS ARGUMENTAÇÕES DO IMPUGNANTE**

O **Impugnante**, em sua peça exordial, faz alguns apontamentos iniciais quanto ao objeto da licitação, e que segundo o **Impugnante**, "a (...) a i.Fundação (...) publicou um Edital para tratar de ambientes tecnológicos elementares e de infraestrutura aos pacientes, no entanto, juntando-se também soluções de fornecimento de Equipamentos (...)" (fls.427), inserindo, logo em seguida, alguns trechos que eventualmente seriam do Memorial Descritivo em fls.427 a 431.

---

<sup>1</sup><http://www.fz.org.br>



Ato contínuo, o **Impugnante** faz algumas observações no sentido de que far-se-á necessária uma divisão entre os serviços de integração de dados e de fornecimento de equipamentos e hardwares, senão vejamos (fls.431):

"10. (...) a i. Fundação acertadamente elaborou um impecável certame no tocante aos (sic) prestação de serviços técnicos de integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito, onde o país conta com uma diversidade de competidores de mercado. Já, o mercado de fabricantes de equipamentos, é muito mais restrito e bastante específico, em especial no tocante a precificação."

"11. Logo, a equipe técnica desta impugnante vislumbra que para um cenário que satisfaça o interesse público e seus critérios de vantajosidade e economicidade, é primordial a separação dos objetos licitados, em serviços de integração via plataforma e outro somente para o fornecimento de equipamentos e hardwares."

"12. Do contrário, tal situação agravará de sobremaneira o cenário restritivo, uma vez que estamos diante de um processo administrativo de contratação, logo direcionará tal empresa vencedora do certame a monopolizar a composição de "serviços" e de "equipamentos" (...)."

(...)

14.. Logo, por todos os meios vistos, faz-se necessário a segregação por lotes de serviços, que separem os serviços via implantação de plataforma integrada de dados, do fornecimento dos equipamentos e hardwares a ser instalados, onde a Ilustre Fundação agirá nos passos do regramento legal da contratação pública, qual seja, da ampla participação e da competitividade, ampliando o rol de seus participantes, eliminando qualquer tipo de restrição e aumento desnecessário de preços as custas do erário, e assim satisfazendo o festejado interesse público."

Adiante, o **Impugnante** destaca uma Nota Técnica do TCU datada de 2010 (fls.432/433) e que, pela narrativa do **Impugnante**, está relacionada a "(...) exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (...)".

O **Impugnante** buscou reforçar o seu entendimento no tocante a divisão do objeto da licitação fazendo menção a Súmula nº 247 do TCU, "(...) segundo a qual a adjudicação geralmente deve sedar por itens, desde que não haja perda da economia de escala, com o objetivo de possibilitar a ampla participação de licitantes".

Ainda, e segundo a **Impugnante**, a manutenção do Edital no status atual e sem a divisão do objeto licitatório por lotes traria prejuízos à Administração Pública, pelo fato de limitar a competitividade entre eventuais fornecedores interessados, como se pode verificar pelos trechos extraídos de sua petição (fls.433):

"18. Sendo cediço que à Administração não pode fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na licitação, possibilitando o maior número possível de participante, desde que tenham qualificação técnica, jurídica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações."



"19. Neste sentido, para não restringir de forma injustificada o ambiente de competidores, os Editais devem conter apenas às exigências indispensáveis à comprovação de que o licitante possui a qualificação para executar o objeto licitado."

Ao final, o **Impugnante**, "(...) diante de tais irregularidades, justifica-se a impugnante reivindicar tais importantes correções ao Edital e assim estar-se diante de um Edital justo e equilibrado a visa da lisura e do interesse público.", requerendo a Fundação o que segue (fls.435):

"a) Que o objeto seja licitado em lotes, segregados, compreendendo:

- **LOTE 1:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito.
- **LOTE 2:** Fornecimento de Equipamentos e Hardwares.

b) Requer ainda, providenciar Publicidade ao Ato e dar ciência a Autoridade Superior.

c) Seja julgada totalmente procedente a presente Impugnação Administrativa, promovendo assim o curso normal do procedimento licitatório (...)."

É o breve relatório.

#### 4 - DO MÉRITO

O **Impugnante** procurou, em linhas gerais, demonstrar em sua petição que o Edital traz eventual restrição à competitividade, em razão da unicidade do objeto da contratação, e que a divisão em dois lotes (**Lote 1 - Prestação de serviços técnicos de integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito** e **Lote 2 - Fornecimento de Equipamentos e Hardwares**) possibilitaria o ingresso de uma quantidade maior de participantes, estando assim o Edital em consonância com os princípios norteadores da licitação e com o interesse público, resultando em contratação mais vantajosa à Fundação.

Instada a se manifestar acerca dos apontamentos e dos pedidos processados pelo **Impugnante**, a unidade responsável pelo projeto tomou ciência da Impugnação e, com relação as modificações pleiteadas pelo **Impugnante**, processou o seguinte Relatório Técnico:

São Paulo, 28 de julho de 2022

Processo nº 0602/2022 – PP nº 018/2022 – Objeto: Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito para o Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – InCor-HCFMUSP

**ASSUNTO:** Impugnação ao Edital

Considerando a impugnação trazida ao Processo, e no tocante aos aspectos de cunho técnico / operacional que norteiam a referida contratação, subscrevemos aos pedidos processados, nos termos abaixo:

Trata-se de impugnação que tem como pedido a divisão do objeto da licitação em dois lotes:

- **LOTE 1:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de integração de Dados dos Equipamentos de Monitorização à Beira Leito.
- **LOTE 2:** Fornecimento de Equipamentos e Hardwares.

O entendimento da Unidade responsável pela contratação e pelo projeto é de que não há no Memorial Descritivo qualquer menção a fornecimento de equipamentos, fato este que por si só inviabiliza o acolhimento do pedido para desmembramento do objeto da licitação nos moldes supramencionados.

Esta afirmação é reforçada em alguns trechos do Memorial Descritivo, no qual verifica-se claramente a menção de que a disponibilização de equipamentos, quando necessário, será processada por meio de comodato, como se pode verificar pelos trechos destacados abaixo.

*4.3. Infraestrutura inicial e configuração de ferramentas  
(...)*

- *Alocação de kits multimídia (um computador, dois monitores, um headset, duas caixas de som, um microfone e uma webcam) dedicado ao projeto que serão instalados nas 10 UTIs remotas.*
- *Alocação de equipamentos médicos para as UTIs que não dispõem de monitores multiparamétricos (MM), ventiladores mecânicos (VM) e bombas de infusão contínua (BICs) com capacidade de comunicação eletrônica padronizada, contemplando até 50 leitos.*





4.4. *Implantação Verticalizada*  
(...)

A cessão dos equipamentos deverá ser feita através de comodato:

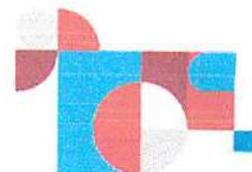
Diante do exposto, e baseado nos aspectos técnico / operacional relacionado ao objeto da contratação entendemos que o Memorial Descritivo deve ser mantido sem as alterações solicitadas na referida impugnação.

Atenciosamente

Prof. Dr. Carlos Roberto Ribeiro de Carvalho  
Professor Titular Disciplina de Pneumologia  
Diretor de Serviço de Pneumologia  
Instituto do Coração – InCor-HCFMUSP

Verifica-se que, *a priori*, que pelo conteúdo e pelos pedidos processados pelo **Impugnante** e ainda, em consideração aos apontamentos processados pela unidade que está gerenciando a referida contratação, pode-se inferir que houve um claro equívoco na interpretação do Edital de Convocação por parte do **Impugnante**, quando este requereu em seu pedido que o objeto da licitação seja dividido em dois lotes, e de que um destes lotes propostos seria o de fornecimento de equipamentos. Parece-nos não haver dúvidas de que a forma de se disponibilizar os equipamentos necessários a execução do objeto do Edital é por meio de comodato, instrumento este que não guarda qualquer relação com o pedido ora processado, não tendo, pelo que dispõe o Edital, possibilidade de ser acolhido.

Outro aspecto relevante que foi destacado pela unidade responsável pela licitação é de que a disponibilização dos equipamentos a título de comodato será processada quando assim se fizer necessário, de modo que o comodato dos equipamentos mostra-se de caráter acessório ao objeto principal da licitação, tanto é



que não compõe o descritivo trazido no objeto do Edital.

Não nos passou despercebido também e reforça o entendimento quanto ao equívoco do **Impugnante**, quando se verifica em sua petição que o **Impugnante** fez menção de alguns parágrafos do Memorial Descritivo do Edital publicado em 06 de julho de 2022 no site da Fundação (sessão agendada para 19 de julho de 2022 e que posteriormente foi suspensa), de modo que o **Impugnante** em sua petição faz menção ao Edital antigo, não se atentando ao fato de que o edital mais recente foi publicado em 20 de julho de 2022 no site da Fundação (sessão agendada para 02 de agosto de 2022 às 14:00hs). A título exemplificativo, trazemos abaixo um breve comparativo:

Edital publicado em 06 de julho de 2022 (este é o texto que foi destacado pelo **Impugnante** em sua petição):

- *Alocação de equipamentos médicos para as UTIs que não dispõem de monitores multiparamétricos (MM), ventiladores mecânicos (VM) e bombas de infusão contínua (BICs) com capacidade de comunicação eletrônica padronizada, contemplando os leitos necessários, sendo no máximo 100 leitos.*

Edital publicado em 20 de julho de 2022 e que substituiu o Edital publicado em 06 de julho de 2022:

- *Alocação de equipamentos médicos para as UTIs que não dispõem de monitores multiparamétricos (MM), ventiladores mecânicos (VM) e bombas de infusão contínua (BICs) com capacidade de comunicação eletrônica padronizada, contemplando até 50 leitos.*

Edital publicado em 06 de julho de 2022 (este é o texto que foi destacado pelo **Impugnante** em sua petição):

1) *Descrição Sumária:*

- *Sistema de comunicação entre pacientes e profissionais de saúde (enfermagem e multiprofissionais), que permita facilidade de uso pelo paciente, agilidade de atendimento em caso de emergências (código amarelo e azul), melhor uso do tempo e funções de cada profissional e gerenciamento das necessidades e atividades realizadas;*

Edital publicado em 20 de julho de 2022 e que substituiu o Edital publicado em 06 de julho de 2022:

1) *Descrição Sumária:*

- *Implantação de sistema de dados integrados à beira leito, armazenamento acesso compartilhado remotamente via interface Web. Como parte integrante deste sistema, a interface Web suportará a visualização remota dos dados integrados para interações assíncronas e videochamadas para interações síncronas em serviços de Teleconsultoria.*



Cumpra salientar ainda que o **Impugnante** em seu pleito justifica o pedido para a divisão do objeto da licitação em dois lotes, com o argumento de que esta alteração beneficiaria a instituição e traria à licitação "(...) para um cenário que satisfaça o interesse público e seus critérios de vantajosidade e economicidade" (fls.431). Todavia, o **Impugnante** não trouxe qualquer evidência ou exemplo prático que pudesse ser utilizado como balizador, que pudesse corroborar a sua afirmação e/ou pudesse ser aplicada ao caso concreto.

Importante salientar ainda que a divisão do objeto pleiteado pelo **Impugnante** traria um enorme esforço, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala, a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Fundação.

Ainda sobre esta questão, há decisões nos tribunais que corroboram o entendimento de que o fracionamento em lotes somente deve ser utilizado quando técnica e operacionalmente possível e quando não descaracterizar o objeto da licitação (segue abaixo trecho de uma destas decisões):

*No Voto que fundamentou o Acórdão nº 1946/2006 Plenário, o Relator Marcos Bemquerer Costa já trazia comentário de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209), afirmando que "O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória."*

*Sob esse prisma, não vejo como se possa atribuir equívoco à interpretação dos técnicos do Senado de que os serviços previstos no contrato são na sua maioria interdependentes, mesmo porque relativos a uma única obra "a reforma do Edifício-Sede (...)" cuja unidade não pode ser desfeita.*

*Para a unidade técnica, "embora relacionados entre si, por se constituírem partes de um mesmo empreendimento, a maior parte dos serviços inclusos no objeto do certame mantêm-se independentes e autônomos, razão pela qual não se justifica a consolidação em um único contrato".*

*Tenho opinião diferente. Ainda que alguns dos serviços, como as instalações de sistemas de controle de acesso e de Circuito Fechado de TV (CFTV), possam em princípio ser realizados de forma autônoma, não parece recomendável a contratação de várias empresas para executar de forma independente, concomitantemente ou em etapas distintas, a parte civil da reforma e as instalações elétricas, hidrossanitárias e rede estruturada, por exemplo, podendo disso resultar prejuízo ao conjunto.*

*Sem dúvida, existem razões técnicas suficientes a demonstrar que a execução da obra em questão de forma integralizada, por um só particular, mostra-se mais satisfatória do que se fosse efetuada por vários particulares, evitando-se a mistura de procedimentos e de responsabilidades.*

*Dito isso, tenho claro que a adjudicação por item de que fala a Súmula 247 do TCU não seria o melhor caminho a ser seguido nesta contratação, cujos elementos técnicos condizem com o seu não-parcelamento, lembrando que a particularidade de a obra ser*

*realizada sem a interrupção das atividades do (...), em horários estabelecidos de modo a não prejudicar o desempenho dessas atividades, reforçam ainda mais a necessidade de concentração da fiscalização e gerenciamento da obra.*

**Acórdão 2864/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)**

*Tribunal de Contas da União – Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU – 4ª Edição*

Por todo o exposto, e tendo em vista que a Impugnação em comento versa sobre aspectos de cunho técnico relacionado ao objeto do certame, e considerando a fundamentação técnica trazida aos autos do Processo em fls.440/441, fica prejudicado o acolhimento das alegações trazidas pelo **Impugnante**, haja vista a impossibilidade demonstrada nos autos para que se proceda a divisão do objeto da licitação por lotes, justificada de modo inequívoco na resposta constante no Relatório Técnico.

Há de se considerar ainda que a entidade que promove o procedimento possui discricionariedade para adquirir bens e serviços que mais se adequem as suas necessidades técnicas e operacionais, mediante justa fundamentação e em conformidade com as regras, princípios e teorias que delimitam o campo de atuação do administrador público, de modo a impedir que este utilize desta discricionariedade para uma finalidade indevida, o que não restou configurado em razão da justificativa trazida aos autos.

**5 - CONCLUSÃO:**

Tendo em vista todo o exposto, esta Assessoria Jurídica, fundamentada nos termos do instrumento convocatório, na melhor doutrina e no que consta disposto na Lei de Licitações e na Lei do Pregão, bem como nos princípios legais e constitucionais garantidores da lisura do presente procedimento, **opina pelo indeferimento dos pedidos constantes na Impugnação de fls. 421/436**, fundamentado no Relatório Técnico de fls. 440/441 disposto no Processo, bem como nas demais considerações trazidas no presente memorando.

Por derradeiro, mostra-se conveniente ressaltar que compete a esta Assessoria Jurídica a análise sob o prisma eminentemente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, tampouco examinar questões de natureza estritamente técnica, administrativa e/ou financeira.

É o parecer, *sub censura*.

**MARCOS FOLLA**

Assinado de forma digital por  
MARCOS FOLLA  
Dados: 2022.07.29 10:33:03 -03'00'

**Marcos Folla**  
Advogado  
Assessoria Jurídica – FZ

