



PREFEITURA DE
MOCAJUBA

TRABALHANDO COM O POVO!

ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

PROCESSO Nº CARONA A.2025.001

MODALIDADE: REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA

PARECER Nº 004.2025

REQUERENTE: COMISSÃO DE LICITAÇÃO - PREGOEIRO

RELATÓRIO

Trata-se de parecer técnico-jurídico solicitado pela Comissão Permanente de licitação para análise e manifestação acerca da Modalidade de Licitação “Carona” para futura e eventual contratação de empresa VISANDO O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS, MATERIAIS HOSPITALARES, ODONTOLÓGICOS E CORRELATOS, PARA ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE), CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.

O pedido foi instruído com a solicitação e justificativa da Secretária Municipal de saúde de Mocajuba. Foi informado que haverá vigência por um período de 12 (doze) meses. Os autos chegam não numerados, porém foram regularmente autuados pela Comissão Permanente de Licitação e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documentos de solicitações de demandas;
- b) Levantamento de mercado;
- c) Estudo técnico Preliminar;
- d) Mapa de risco;

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
Rua Siqueira Mendes 45, Mocajuba, PA, 68420-000.
CNPJ: 058.647.040.0001-01



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

- e) Termo de Referência;
- f) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- g) Autorização de abertura de procedimento e portaria da CPL;
- h) Autuação;
- i) Requerimento do presente Parecer.
- j) Edital e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos e minuta de contrato elaborado, nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133/2021.

É, em síntese, o relatório.

ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado pela Secretaria Municipal.

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração, ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato”. Eis as palavras de Hely Lopes Meireles, verbis: “Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração.

Incumbe, a este órgão da Procuradoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias envolvidas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

Inicialmente, cumpre pontuar que a adesão a uma ata de registro de preços, popularmente chamada de "carona", é um mecanismo que possibilita a contratação por órgãos ou entidades não participantes do certame licitatório originário, utilizando-se das condições previamente registradas na ata. A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) regula a matéria nos seguintes termos: **Artigo 82, §2º**: "Órgãos ou entidades não participantes poderão aderir à ata de registro de preços, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que demonstrada vantagem econômica e observados os requisitos desta Lei." **Artigo 86**: Estabelece as diretrizes para a adesão, ressaltando que é imprescindível o respeito à capacidade de fornecimento previamente definida no processo licitatório original.

O Registro de Preços é uma modalidade de cotação em que existe a possibilidade de se gerar uma contratação posteriormente. Deste modo, ele é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e também de aquisição de bens, para contratações em editais abertos e em contratações futuras.

De acordo com o jurista Marçal Justen Filho, "o SRP consiste em um contrato normativo, resultante de um procedimento licitatório específico. Estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, em condições predeterminadas". Ainda mais: "não é gerada obrigação de contratar, mas o Poder Público está vinculado pelos termos do resultado da licitação e deve respeitar as condições ali previstas e assume uma pluralidade de obrigações" (artigo 83, Lei n. 14.133/2021).

De forma a trazer mais agilidade para a contratação e evitar a formação de estoque, prática danosa para a administração pública, o SRP tem como objetivo tornar possíveis contratações simultâneas ou sucessivas, sem a necessidade da realização de procedimentos individuais para cada item. Isto é especialmente importante no caso de itens perecíveis e com prazos de validade curtos. Por isso mesmo, o SRP é de grande vantagem para micro e pequenas empresas. Isto porque o fornecimento não tem necessidade de ser imediato, podendo até mesmo ser parcelado, desde que respeitada a validade da ata do SRP.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

Logo, esse modelo de gestão, que inclui o princípio da eficiência, trazido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 foi engendrado na Administração para gerar resultados finalísticos, denominado pela doutrina de "administração gerencial", em detrimento do vetusto modelo burocrático, outrora adotado.

De acordo com a Nova Lei nº 14.133/2021, foram implementadas importantes modificações no procedimento. Isto nos termos em que já eram utilizados na prática e pela adoção do entendimento jurisprudencial dos tribunais de contas. Assim, a Nova Lei visou clarificar o tema de maneira detalhada, aperfeiçoando as regras e disciplinando o procedimento sem perder sua finalidade.

No que diz respeito ao prazo de vigência da ata de registro de preços, o novo dispositivo será possível que a ata inicialmente firmada de um ano seja prorrogada por até dois anos, desde que comprovado preço vantajoso. Isto auxilia a Administração em casos concretos com a extensão da vigência de contratos firmados. (Artigo 84, Lei n.º 14.133/2021).

De acordo com a antiga lei, as compras, sempre que possível, devem ser processadas pelo Sistema de Registro de Preços (artigo 15, inciso II, Lei n.º 8.666/93) Na Nova Lei, a utilização do Sistema de Registro para as compras não é mais uma obrigação, mas uma discricionariedade, já que deve ser “considerada” e utilizada “quando pertinente” (artigo 40, inciso II).

Importante registrar que a Lei nº 14.133/2021 trouxe à baila a necessidade de os órgãos e entidades implementarem ações de governança e gestão de riscos, nos moldes do Art. 11, Parágrafo Único: “Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...) Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

Nesta esteira, é cediço que a Nova Lei de Licitações tem o condão de empreender medidas, instrumentos, de programação e gestão de riscos para as contratações realizadas pela Administração. Ademais, a Nova Lei preocupou-se também com o planejamento específico de cada contratação a ser realizada, com o intuito de manter um alinhamento com o programa de contratações e orçamento do ponto de vista macro. In verbis, a Lei nº 14.133/2021, elenca elementos centrais da fase de planejamento, necessários à instrução do processo licitatório quais sejam: Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Edital e Minuta de Contrato, no qual vislumbro nos autos a existência de quase todos, exceto o termo de referência, que deve ser juntado nos autos.

O documento de formalização de demanda (dfd) É o ponto primordial para a aquisição de produtos ou serviços. É a partir desse documento que o órgão poderá indicar quais suas necessidades para que, em seguida seja realizado o estudo daquela demanda conforme os critérios elencados na NLL.

Deve ser preenchido pela unidade requisitante com os seguintes elementos: (i.) justificativa da necessidade da contratação; (ii.) quantidade de serviço ou produtos a ser adquirido; (iii.) previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; (iv.) indicação do setor demandante e do departamento que irá elaborar os Estudos Preliminares; e (v.) indicação do servidor responsável por eventuais pedidos de esclarecimento. Pelo que se observa dos autos do processo em epígrafe, os requisitos elencados acima foram atendidos.

O ETP é peça cujo objetivo é evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o corresponde valor estimado, acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte. Faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas e resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. Isto posto, extrai-se dos autos da instrução que o ETP contempla as exigências mínimas contidas na Nova Lei de Licitações.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

Outro instrumento trazido pela NLL, o Mapa de Riscos integra a fase preparatória do processo licitatório. Trata-se de uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Nesta esteira, os riscos pertinentes à contratação desejada devem ser identificados, analisados, tratados, monitorados e comunicados no processo administrativo respectivo, por meio do Mapa de Riscos. Diante disso, o documento, a exemplo dos demais que compõem a fase de planejamento, também exige alguns cuidados inerentes à sua confecção, visto que materializa as análises realizadas, devendo constar o registro das principais etapas do processo de gestão dos riscos aplicado na contratação proposta.

Tais apontamentos revelam a preocupação do órgão com os possíveis riscos no decorrer do processo de aquisição e na fase de execução do contrato. Nesse sentido, o Mapa de Riscos juntado aos autos de acordo com os preceitos da NLL, pois busca minimizar possíveis ameaças com soluções imediatas.

O Termo de Referência, nos termos Art. 6º, inciso XXIII, da Nova Lei de Licitações, é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços”. Nas palavras do Professor Jair Eduardo Santana (2020, p. 40): “A expressão em análise, Termo de Referência, possui, assim, significado comum que nos mostra tratar-se de um documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele”. E arremata: “Em suma: O Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gestor público”.

Conforme se verifica, o Termo de Referência é um documento que serve de fonte para o fornecimento de informações necessárias ao conhecimento do objeto que se pretende adquirir.

Diante do exposto e compulsando os autos do processo ora em análise, verifica-se que restou ausente o Termo de Referência ostenta condições mínimas de detalhamento do objeto pleiteado, apresentando um “norte” a ser seguido pelos potenciais fornecedores. Cumpre ressaltar que é indispensável que o Processo Licitatório nº A.2025-001, realizado na modalidade de adesão à ata de registro de preços (carona), contenha um



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

termo de referência ou documento equivalente, como um projeto básico. Este documento é essencial para garantir a regularidade e a transparência do procedimento, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, a nova legislação de licitações e contratos administrativos.

O termo de referência deve detalhar de maneira precisa a descrição completa do objeto da contratação, que, neste caso, envolve medicamentos, materiais hospitalares e odontológicos. É fundamental que ele inclua as especificações técnicas dos itens, as condições de fornecimento (quantidades estimadas, locais de entrega e prazos), o orçamento estimado com base em pesquisas de mercado ou no valor registrado na ata original, além dos critérios de aceitabilidade e qualidade dos bens ou serviços a serem adquiridos.

A elaboração deste documento é exigida pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe que o termo de referência deve conter todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da contratação. Para a adesão à ata de registro de preços, o termo de referência é também um instrumento indispensável para justificar a adesão, garantindo que o objeto pretendido seja compatível com a ata original e permitindo a fiscalização por órgãos de controle interno e externo, conforme orientação do Tribunal de Contas da União (TCU).

A ausência do termo de referência pode acarretar graves consequências, como a nulidade do processo licitatório, pela falta de elementos que comprovem a necessidade e adequação da contratação, dificuldades na fiscalização e execução contratual, além de responsabilização dos agentes públicos por possíveis irregularidades no planejamento e na condução do processo.

Portanto, está Assessoria recomenda que o termo de referência seja elaborado com clareza e precisão, de forma a demonstrar a necessidade da contratação, justificar a adesão à ata de registro de preços e assegurar a transparência, a eficiência e o interesse público na execução do contrato

O §2º do art. 82 da Lei nº 14.133/2021 exige que a adesão seja precedida de justificativa quanto à **vantagem econômica**. Isso significa que o órgão aderente deve demonstrar, de maneira objetiva e documentada, que as condições oferecidas pela ata de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

registro de preços são mais vantajosas do que as que poderiam ser obtidas por outros meios (inclusive licitação própria).

O art. 86 da Lei nº 14.133/2021 determina que a adesão esteja vinculada à **capacidade de fornecimento do contratado original**, observando-se o limite estabelecido no edital e na ata de registro de preços. Assim, o órgão gerenciador deve confirmar, formalmente, que o fornecedor tem condições de atender tanto às demandas dos participantes originários quanto do órgão aderente.

A adesão requer consulta prévia e anuência do órgão gerenciador, que deve avaliar a viabilidade do atendimento adicional. O objeto pretendido pelo órgão aderente deve ser compatível com o objeto registrado na ata. Além disso, as condições estabelecidas no contrato decorrente da adesão não podem divergir daquelas previstas no edital e na ata original.

A adesão deve ser pautada pelos princípios norteadores da administração pública (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), especialmente a **legalidade**, a **moralidade**, a **economicidade** e a **isonomia**, evitando-se desvirtuamentos como o uso da carona para burlar a realização de certames próprios.

Com base nas informações apresentadas e na legislação aplicável, seguem os principais pontos de análise: O objeto do processo (fornecimento de medicamentos, materiais hospitalares, odontológicos e correlatos) enquadra-se como uma **contratação de bens comuns**, o que é compatível com a utilização do sistema de registro de preços.

O processo deverá conter uma justificativa clara e detalhada da vantagem econômica da adesão à ata, demonstrando que: Os preços registrados na ata são inferiores ou compatíveis com os praticados no mercado local; A adesão oferece celeridade no atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Mocajuba. Ademais, verifico que foi apresentada justificativa Pelo Secretário Municipal de Saúde.

Deve haver comprovação documental de que o órgão gerenciador da ata autorizou a adesão, com confirmação da capacidade do fornecedor para atender à nova demanda. **Portanto, recomenda-se que** o processo deve conter manifestação formal do



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

fornecedor, assegurando que a adesão não comprometerá o atendimento das demandas dos órgãos participantes originários.

Recomenda-se também designar responsáveis pela fiscalização da execução contratual, registrando o cumprimento das obrigações.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital. Vejamos: “Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento”.

Nestes termos, a minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 89 a 95 da Lei nº 14.133/2021, estando livre de qualquer nulidade. Consta no anexo da minuta do edital, a minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo.

Por fim, se pode concluir que a minuta do edital e anexos de licitação para registro de preços observou o contido no Art. 82 da Lei 14.133/2021 referente as regras gerais. Ademais, caberá à autoridade competente avaliar e decidir, tendo em vista todos os documentos e informações constantes nos autos, pela oportunidade e conveniência, caso entenda estar devidamente justificada.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a adesão à ata de registro de preços referente ao **Processo Licitatório nº A.2025-001 poderá ser realizada** desde que sejam observados todos os requisitos legais mencionados neste parecer;

Recomenda-se especial atenção à formalização de todos os atos e à avaliação criteriosa dos documentos comprobatórios, a fim de assegurar a legalidade e eficiência do procedimento.



PREFEITURA DE
MOCAJUBA

TRABALHANDO COM O POVO!

ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL

Mocajuba, 21 de janeiro de 2024.

VERÔNICA ALVES DA SILVA
ASSESORIA JURIDICA MUNICIPAL
OAB/PA 19.532

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
Rua Siqueira Mendes 45, Mocajuba, PA, 68420-000.
CNPJ: 058.647.040.0001-01