

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Contratação de empresa (s) especializada(s) para o fornecimento de medicamentos da farmácia básica, psicotrópicos, saúde mental e de urgência/emergência, para atender as demandas da secretaria municipal de saúde de Altamira/PA/FMS. Adesão a ata de Registro de Preços. Possibilidade.

### RELATÓRIO:

A Secretária Municipal de Saúde de Altamira/PA, encaminhou solicitação para adoção dos procedimentos necessários para contratação de empresa (s) especializada(s) para o fornecimento de medicamentos da farmácia básica, psicotrópicos, saúde mental e de urgência/emergência, para atender as demandas da secretaria municipal de saúde de Altamira/PA/FMS para manutenção das atividades desenvolvidas HGASR- Hospital Geral de Altamira São Rafael, UPA- Unidade de Pronto atendimento, Centro de Apoio em Diagnostico, Centro Especializado de odontologia, Melhor em Casa, CAPS I e CAPS II, Unidades Básicas de Saúde- UBS e em todas as demais unidades de saúde vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde de Altamira-PA.

A Secretaria demandante apresentou justificativa no Documento de Formalização de Demanda (DFD), bem como no Termo de Referência acostado aos autos. Verifica-se a existência de interesse público relevante na realização da presente aquisição, considerando a necessidade em se garantir o andamento de serviço público essencial.

Consta dos autos os seguintes documentos: A) Documento de Formalização de Demanda encaminhado pela Secretaria responsável; B) Ofício encaminhado pela Secretária Municipal de Saúde requerendo a adoção de procedimentos para contratação; C) Termo de Referência; E) Estudo Técnico Preliminar; F) Justificativa para adesão à Ata de Registro de Preços; G) Indicação de disponibilidade orçamentária; H) Justificativa de Preço; I) Aceite do Órgão Gerenciador da Ata e da Empresa prestadora do serviço.

Diante da instauração do Procedimento Administrativo, foram os autos encaminhados para esta Assessoria Jurídica, para que seja analisada a viabilidade jurídica de adesão à Ata de Registro de Preços.

É o relatório.

Passamos a expor nos termos a seguir.

### DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre frisar que a presente análise jurídica é realizada por exigência da Lei de Licitações, que exige a necessidade de análise pela assessoria jurídica de contratos, acordos e Convênios que sejam firmados pela Administração.

Destaca-se, entretanto, que a análise será delimitada tão somente aos aspectos estritamente jurídicos da questão trazida à análise desta Assessoria Jurídica, partindo-se do pressuposto de que ao propor a solução administrativa, ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas.

Neste sentido, ressalva-se que a presente análise se dará estritamente no aspecto jurídico e de cumprimento das formalidades legais exigidas pela legislação vigente, ficando o critério da conveniência e da configuração da situação emergencial ensejadora da contratação subordinada ao juízo do gestor municipal.

## **FUNDAMENTAÇÃO. DA ANÁLISE JURÍDICA.**

Inicialmente, cabe destacar que o art. 38, §2º, do Decreto 11.462/2023 dispõe sobre a possibilidade de se utilizar as atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892/2013, observe:

*Art. 38. Os processos licitatórios e as contratações autuados e instruídos com a opção expressa de ter como fundamento a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, serão por eles regidos, desde que:*

*(...)*

*§ 2º As atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892, de 2013, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto.*

De igual modo, a Advocacia Geral da União, por meio da Nota Jurídica nº 00001/2024/CNLCA/CGU/AGU dispôs sobre a possibilidade de adesão às atas de registro de preços que tenham como fundamento o microsistema normativo, anterior à plena vigência da Lei 14.133/2021, como pode ser observado a seguir:

*48. Considerando a a ata de registro de preços como uma espécie de pré-contrato, que se aperfeiçoa com a convocação do beneficiário. Caso a licitação que tenha dado causa à ata tenha sido processada e julgada pelo regime anterior, todas as relações jurídicas dela decorrentes também observarão o mesmo regime. Isso vale para o órgão gerenciador, bem como para o órgão participante ou não participante (carona). Em relação a esse último, importa destacar que o órgão aderente deverá observar qual o regime jurídico que norteou a licitação que resultou na ata de registro de preços que ele está aderindo, de modo que tanto a fase interna, quanto os contratos decorrentes da adesão sejam gerenciados de acordo com o mesmo regime adotado na licitação nos termos de tudo o que foi exposto nesta manifestação.*

*49. Sendo essas as considerações a serem feitas submeto o PARECER n. 00009/2024/CNLCA/CGU/AGU e esta Nota Jurídica ao Departamento de*

*Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR para adoção das providências que entender cabíveis destacando que por maioria absoluta os membros desta CNLCA entenderam pela manutenção do texto do §2º do artigo 38 do Decreto Federal nº 11.462/2023 da maneira como se encontra e pela possibilidade de adesão às atas de registro de preços que tenham como fundamento jurídico o microssistema normativo anterior à vigência plena da Lei nº 14.133/2021.*

Dito isso, é necessário esclarecer que a legislação utilizada para esta análise será a Lei 8.666/93, pois a ata utilizada na adesão foi originalmente produzida na regência da lei federal anteriormente mencionada.

Assim, antes de se adentrar na análise dos requisitos legais para Adesão à Ata e Registro de Preço, é importante destacar que tal tipo de procedimento, popularmente conhecido como “carona”, é exceção dentro da lógica de contratações públicas, tendo em vista que, via de regra, a Administração Pública, para contratar serviços ou adquirir produtos, está obrigada e submetida à necessidade de realização de procedimento licitatório, conforme exigência constitucional, nos termos do art.37, inciso XXI da CF/88.

A obrigatoriedade de licitar pauta-se na necessidade de observância de dois critérios fundamentais para a Administração que é o estabelecimento de tratamento igualitário entre os interessados em contratar com a Administração, visando concretizar os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, bem como a concretização da proposta mais vantajosa para o poder público.

A própria Lei n. 8.666/1993, em seu art. 3º estabelece os objetivos da existência do procedimento licitatório. Vejamos:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Com isso, possível perceber que entre os principais objetivos traçados para os instrumentos licitatórios encontra-se a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, buscando proporcionar também tratamento isonômico quanto a oportunidade de contratação com o Poder Público para a sociedade, atuando como fator de eficiência e impessoalidade no processo de realização de contratações na Administração Pública.

Do dispositivo acima, pode-se concluir fundamentalmente, que a licitação busca o alcance de duas finalidades essenciais. A primeira é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual a mais vantajosa para si, buscando atender o melhor interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos a igualdade de condições para que sem privilégios possam usufruir do seu direito de participar dos processos de contratação com o poder público.

Evita-se, desta forma, a malversação dos recursos públicos pelos agentes envolvidos no processo de contratação, bem como torna-se possível a lisura dos procedimentos, adotando-se critérios objetivos e impessoais para que a Administração possa firmar contratos administrativos.

Sabe-se que o Sistema de Registro de Preço-SRP consiste em procedimento de cunho auxiliar, visando facilitar a atuação da Administração nos procedimentos de contratação ou aquisições, visando permitir que tal tipo de aquisição ocorra de forma parcelada ou gradual de acordo com as demandas e necessidades do Poder Público.

Logo, entende-se o Sistema de Registro de Preços-SRP como conjunto de procedimentos para o registro formal de preços visando a aquisição e contratação futura de bens e serviços. Do procedimento de Registro de Preços segue-se a assinatura de uma Ata de Registro de Preços- ARP, tratando-se de uma espécie de compromisso para contratação futura, em que se indicam os preços, os respectivos fornecedores e os órgãos participantes.

O objetivo da possibilidade de se adotar a chamada “carona” nos certames licitatórios provenientes de Registro de Preço decorre da necessidade de se compatibilizar o princípio da economicidade e evitar a realização de novos gastos desnecessários para a Administração Pública licitar, proporcionando maior eficiência no processo de contratações públicas.

Com isso, entende-se pela possibilidade jurídica a realização do procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços, desde que observados os requisitos legais mínimos. Vejamos o disposto no art.15, §3º, da Lei n. 8.666/93:

*Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*

*(...)*

*§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:*

*I - seleção feita mediante concorrência;*

*II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;*

*III - validade do registro não superior a um ano.*

De igual modo deve-se observar o que dispõe o art. 22 do Decreto 7.892/2013:

*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.*

*§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.*

*(...)*

*§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.*

*(...)*

*§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão*

*gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.*

Nos termos dos dispositivos acima indicados, percebe-se a existência de requisitos mínimos a serem observados quando do processo de adesão à ata de registro de preços, tais como: (I) A necessidade de solicitação ao órgão gerenciador da ata e de concordância do fornecedor e (II) A necessidade de observação do limite de o dobro do quantitativo de cada item constantes do instrumento convocatório e registrados na ata.

Compulsando os autos, verifica-se pelo cumprimento destes requisitos, considerando se encontrar presente nos autos o Ofício em que se pede a concordância do fornecedor, bem como Ofício encaminhado para autorização do Órgão Gerenciador, tendo havido resposta de ambos com a concordância e autorização para o processo de adesão.

Inclusive, consta dos autos justificativa expressa apresentada pelo Gestor acerca da justificativa para adesão, cumprindo o estabelecido na legislação vigente e no próprio posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU).

Sobre a necessidade de justificativa, o Tribunal de Contas é expresso acerca da necessidade do gestor esclarecer nos autos do procedimento as vantagens existentes para a Administração. Vejamos a manifestação da Corte de Contas:

*A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens ou serviços. Acórdão 8340/2018-Segunda Câmara.*

A partir das informações constantes dos autos, verifica-se que após realização de pesquisa de preço houve o indicativo da existência da Ata de Registro de Preços que apresenta valores inferiores ao da média da pesquisa realizada, bem como possui itens que atendem às demandas constantes do Termo de Referência e do Documento de Formalização de Demanda.

Neste sentido, observa-se que os procedimentos legais foram observados, sendo juridicamente possível a adesão à ata de registro de preços.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, por esses fundamentos, esta Assessoria Jurídica OPINA:

- A) Pela viabilidade jurídica de adesão à Ata de Registro de Preços, desde que sejam observados os limites estabelecidos na Lei n. 8.666/93 e no Decreto 7.892/2013;
- B) Sejam anexados aos autos, se necessário, cópia dos atos constitutivos da contratada, bem como os respectivos documentos de habilitação atualizados que eventualmente tenham vencido durante a tramitação do feito;



Impende destacar que, a Assessoria Jurídica elabora seus pareceres sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e direcional, por esse motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, a qual deve proferir decisões com base neste parecer, ou pode, de forma justificada, adotar orientações contrárias ou diversas da emanada por este órgão jurídico, ou seja, fica pendente de decisões finais do gestor público, que prevalecerá nesta demanda.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Altamira/PA, 27 de fevereiro de 2025.

**Pedro Henrique Costa de Oliveira**  
OAB/PA n.º 20341