

PARECER JURÍDICO Nº 101/2025-SEJUR/PMP

MODALIDADE CARONA Nº A/2025-00003 – SEMS.

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMS.

SOLICITANTE: AGENTE DE CONTRATAÇÃO.

ASSUNTO: Solicitação de adesão da Ata de Registro de Preço.

**EMENTA: DIREITO
ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E
CONTRATOS. ADESÃO A ATA DE
REGISTRO DE PREÇO. PARECER
JURÍDICO.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta assessoria jurídica para análise e emissão de parecer jurídico referente à Adesão de Ata nº. A/2025-00005, cujo objeto é a **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO E MATERIAL TÉCNICO HOSPITALAR.”**.

O Município de Paragominas/PA, através da Secretaria Municipal de Saúde (SEMS) pretende aderir a Ata de Registro de Preços (ARP) nº. 013/2024-FMS da Secretaria Municipal de Saúde de Ourilândia, sob a justificativa de atender as necessidades essenciais para atendimento aos pacientes das Unidades de Saúde do Município, indicando ainda que a adesão a presente ARP é vantajosa para o município, pois os valores registrados estão abaixo dos valores pesquisados no Banco de Preços.

Ressalta-se que aos autos constam, o documento do município de Paragominas/PA, solicitando ao órgão gerenciador a autorização para adesão da ata (Ofício/SEMS/S.CONTRATOS/Nº 013/2025), a resposta favorável do órgão gerenciador (OFÍCIO Nº 032/2025/SMS-ON), bem como a anuência da empresa PARAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.

Vale destacar que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista jurídico formal quanto à legalidade da adesão a Ata de Registro de Preços, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

É o breve relatório. Passo a apreciar a questão.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica *“in abstracto”*, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO.

III.1 - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Lei de Licitações nº. 14.133/2021 estabeleceu uma seção dedicada ao Sistema de Registro de Preços (SRP), Seção V, tendo o legislador “detalhado” o procedimento, aproveitando, ainda, para conceituar o instituto em seu Art. 6º, inciso XLV, como sendo o SRP o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, as obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

O resultado prático do sistema de Registro de Preços é a Ata de Registro de preços, documento obrigacional onde será registrado os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições que regerão as contratações futuras derivadas do procedimento licitatório, em conformidade com o edital e propostas apresentadas.

O sistema de Registro de preço apresenta a possibilidade de que um órgão não participante, que não atuou na fase interna do certame, possa aderir a ata de registro de preço.

Neste ponto, cumpre colher os ensinamentos trazidos pelo Prof. Ronny Charles Lopes de Torres¹:

A ata de registro de preços, durante sua vigência, pode ser utilizada por órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante

¹ De TORRES, Ronny Charles Lopes. **Leis de Licitações públicas**. Ed. JusPodivm, 12 ed., 2021, pg. 505
Página 2 de 6

prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada vantagem para a Administração.

[...]

A Lei Federal nº. 14.133/2021 estabeleceu limites para adesão à Ata por parte de órgão não participante, objeto do questionamento do Consulente, nos termos do §2º e §3º, art. 86:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

[...]

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

(grifos e destaques apostos)

No mesmo sentido são as lições do prof. Ronny Charles²:

Segundo o §2º do artigo 86, mesmo que não participem da licitação para registro de preços, os órgãos e entidades poderão aderir à ARP na condição de ‘não participantes’, observados os seguintes requisitos:

- **apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;**
- **demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado;**
- **prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.**

Com a previsão legal, supera-se uma legítima crítica doutrinária à adesão, que anteriormente era prevista por Decreto (e não pela Lei nº 8.666/93). [...]

(grifos e destaques apostos)

Observa-se, então, ser perfeitamente possível a adesão, por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, a ata de registro de preços decorrentes de licitação realizada por outro ente público, sendo necessário, todavia, o preenchimento de terminados requisitos previstos pelo art. 86, §2º da Lei 14.133/21.

Destaca-se que o instrumento convocatório da licitação deverá prever a possibilidade de adesão e o limite quantitativo para contratações decorrentes de adesões. Por essa razão, é obrigatório que os autos do processo de adesão estejam instruídos com cópia do Edital e respectivos anexos da Licitação que originou a Ata de Registro de Preços, para fins de verificação e demonstração destes elementos.

Para tanto, conforme previsão legal a adesão ao Sistema de Registro de Preços – SRP poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública, que não tenha participado do certame licitatório, obedecendo as condições da vigência da ata, da prévia consulta e anuência do órgão gerenciador quanto à adesão, dos limites de quantitativo do objeto, da aceitação pelo fornecedor quanto à contratação pretendida, das condições previstas no Edital e da comprovação da vantagem para a adesão.

III.2 - DA OBRIGATORIEDADE DE SE DEMONSTRAR A VANTAJOSIDADE.

Em análise aos preceitos legais é possível observar que um dos principais critérios para permitir que se proceda uma contratação pública por meio de processo

² Op cit.

carona, a luz da Lei nº. 14.133/21, é a demonstração da vantagem que a Administração Pública obterá ao escolher tal forma de contratação.

Nessa linha, quanto à utilização pelo “órgão carona”, conforme Jurisprudência do TCU, orienta que: antes da adesão à Ata de Registro de Preços deve ser feita uma ampla pesquisa de mercado que comprove que os preços estabelecidos na mesma são compatíveis com os praticados no mercado, garantindo assim a seleção da proposta mais vantajosa para Administração³.

Cabe alertar, que a mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante (carona), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública.

A adesão a Ata de Registro de Preços deve ser motivada pelas condições favoráveis ajustadas pela Administração, as quais comprovem as vantagens de que pegar carona em um processo licitatório já existente, com preços e condições estabelecidas é mais viável economicamente do que realizar um novo certamente licitatório para a contratação pretendida, sendo ele o próprio órgão gerenciador.

De tal maneira, a comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos produtos constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.

III.3 – DA MINUTA DO CONTRATO

O contrato deve ser composto por diversas cláusulas dentre as quais serão fixados o objeto, a vigência, o valor, os prazos, a dotação orçamentaria. Além de estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, bem como as penalidades aplicadas no caso de descumprimento, dentre outras.

A este respeito o art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/21 institui as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo. Todavia, muito se discute sobre a obrigatoriedade da remessa de minuta de contrato oriunda de processo de adesão, para exame prévio Assessoria Jurídica sob a justificativa de que por se tratar de adesão a ata de registro de preços nada pode ser modificado ou inovado, sob pena de violação ao princípio da licitação, devendo o gestor apenas proceder à adesão, rigorosamente adstrito às condições previstas na ata de registro de preços.

³ Acórdãos nº 2.786/2013 - Plenário e nº 301/2013 - Plenário

Quanto aos instrumentos contratuais, por tratar a presente minuta de adesão a Ata de Registro de Preço de outro órgão, não pode este Ente Municipal acrescentar obrigações não prevista no instrumento originário, visto que as alterações devem limitar-se a: a identificação da parte contratante no preâmbulo, vigência, local e endereço para entrega, indicação da dotação orçamentária etc., por se tratar de processo administrativo visando Adesão a Ata de Registro de Preços.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, opina-se pela possibilidade do prosseguimento da presente **CARONA Nº A/2025-00003**, desde que seja em percentual não superior aos limites legais.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

É o parecer, salvo melhor juízo.
Paragominas (PA), 03 de fevereiro de 2025.

João Pedro Rocha
Assistente Jurídico do Município

Ratificação:

ELDER REGGIANI ALMEIDA
Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos