

## PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 478/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P249614/2023

**OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE ARMÁRIOS (VITRINES E ROUPEIROS) DESTINADOS AO USO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE.**

**CONTRATADA: PROHOSPITAL COMERCIO HOLANDA 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 202303150004, decorrente Pregão Eletrônico Nº 2022102601-PE-DIV, da Prefeitura Municipal de Coreaú/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: "Adesão a Ata de Registro de Preços para aquisição de armários (vitrines e roupeiros) destinados ao uso da Secretaria Municipal da Saúde.". O valor desse processo importa em R\$ 25.826,00 (vinte e cinco mil, oitocentos e vinte e seis reais).

Na justificativa apresentada pelo Coordenador Administrativo da Secretaria de Saúde do Município de Sobral, vemos os seguintes motivos para tal contratação:

*"A Coordenação Administrativa da Secretaria Municipal da Saúde vem por meio deste, com o respeito e acatamento devidos à ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a solicitação de adesão a Ata de Registro de Preços nº 202303150004, Pregão Eletrônico nº 2022102601-PE-DIV da Prefeitura Municipal de Coreaú/CE, cujo objeto é o "REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES MATERIAL DE CONSUMO E DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE JUNTO A DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE COREAÚ-CE", pelos fatos e fundamentos seguintes:*

*A presente aquisição tem por finalidade garantir políticas públicas de saúde de qualidade em todos os níveis de atenção no município, respeitando as diretrizes e princípios do SUS (Sistema Único de Saúde), cumprindo, dessa forma, o Eixo de Diretrizes Estratégicas Gestão em Saúde, diretriz 3, objetivo 3.6, meta 3.5.2 (Adquirir no mínimo 70% dos equipamentos e mobiliários que forem autorizados aquisição pela Secretária da Saúde, até dezembro de 2025.) que tem como normativa garantir profissionais e infraestrutura adequada para garantir a oferta de serviços de saúde com funcionalidade, conforto, acessibilidade e segurança, estabelecidas no Plano Municipal de Saúde (PMS) - 2022 / 2025, aprovado no dia 29 de abril de 2022 no Conselho Municipal da Saúde através da Resolução nº 003 - CMSS. Observa-se que o Plano Municipal da Saúde é um instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos, explicitando os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera (vide art. 3 da Portaria nº 2.135/2013 do Ministério da Saúde).*

*Além disso, esta aquisição de armários visa atender as necessidades de reposição destes itens das unidades de saúde, bem como atender à necessidade em unidades que serão ampliadas e inauguradas ainda este ano. Assim, é imprescindível à abertura de*

processo tendo em vista a carência de estoque e em virtude da continuidade dos serviços nas unidades de saúde e para não comprometer o atendimento básico.

UNIDADES DE SAÚDE	ARMARIO VITRINE: QUANT. ADERIDA (20)	ARMARIO ROUPEIRO: QUANT. ADERIDA (02)
CSF CENTRO	10	-
CSF TORTO	10	-
HOSP. MUN. DR. ESTEVAM	-	2

Os quantitativos estimados nesse processo, foram baseados na média de consumo anual conforme planilha abaixo: Portanto, a fim de manter um serviço de qualidade para a população, faz-se necessária aquisição dos itens descritos neste processo, que serão utilizados em diversos serviços oferecidos à população.”.

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 protocolado<sup>1</sup>. 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):

**Dotações Orçamentárias:**

**07.01.10.301.0073.2418.44905200.1500100200**

**Fonte de Recurso: 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, 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.

<sup>1</sup>Decreto 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;

### **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 realizado Prefeitura Municipal de Coreaú/CE.

O **objeto** da Adesão à Ata de Registro de Preços para aquisição de armários (vitrines e roupeiros) destinados ao uso da Secretaria Municipal da Saúde.

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 Silva<sup>2</sup> 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 todas 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).*

<sup>2</sup> SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.

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 justificativa, 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 "crescente preocupação com o verdadeiro descalabro 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 7.892/2013". A propósito, lembrou 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 aquisição de armários (vitrines e roupeiros) destinados ao uso da Secretaria Municipal da Saúde para garantir políticas públicas de saúde de qualidade em todos os níveis de atenção no município, respeitando as diretrizes e princípios do SUS (Sistema Único de Saúde), cumprindo, dessa forma, o Eixo de Diretrizes Estratégicas Gestão em Saúde, diretriz 3, objetivo 3.6, meta 3.5.2 (Adquirir no mínimo 70% dos equipamentos e mobiliários que forem autorizados aquisição pela Secretária da Saúde, até dezembro de 2025.) que tem como normativa garantir profissionais e infraestrutura adequada para garantir a oferta de serviços de saúde com funcionalidade, conforto, acessibilidade e segurança, estabelecidas no Plano Municipal de Saúde (PMS) - 2022 / 2025, aprovado no dia 29 de abril de 2022 no Conselho Municipal da Saúde através da Resolução nº 003 - CMSS.

Além disso, apresenta-se a necessidade desta adesão principalmente para atender as necessidades de reposição destes itens das unidades de saúde, bem como **atender à necessidade em unidades que serão ampliadas e inauguradas ainda este ano.** O que demonstra a urgência na contratação.

O valor total da contratação, conforme os valores da Ata de Registro de Preços nº 202303150004, decorrente Pregão Eletrônico Nº 2022102601-PE-DIV, da Prefeitura Municipal de Coreaú/CE, importa na quantia R\$ 25.826,00 (vinte e cinco mil, oitocentos e vinte e seis reais).

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.

### **3.2 DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO**

A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimentos determinados pela Lei Federal nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o documento não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entendemos pela compatibilidade dos textos das minutas já citadas com o instituído no Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como com as recomendações da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, especialmente o teor dos artigos 40 e 55.

Ressalva-se da análise deste parecer à pesquisa de preços para o estabelecimento de limites máximos, a qual fica adstrita à decomposição do setor técnico solicitante competente

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo <sup>3</sup>, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

### **4. DA CONCLUSÃO**

Isto posto, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços nº 202303150004, decorrente Pregão Eletrônico Nº 2022102601-PE-DIV, da Prefeitura Municipal de Coreaú/CE, objeto do **Processo Administrativo/SPU nº P249614/2023**.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), 01 de junho de 2023.



**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

<sup>3</sup> É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).

Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).