



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

Parecer n. 198/2024/COJUSA/SEMUSA

Autos do Processo n. 00600-00030474/2024-93-e

Assunto: Aquisição dos materiais de permanente, AR CONDICIONADO, com recursos de EMENDA PARLAMENTAR, por meio da adesão à ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 09/2024, originada do EDITAL: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2024, cujo órgão gerenciador é o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL AGRESTE POTIGUAR (CIM-AMLAP).

Destino: DA

I. RELATÓRIO

Vieram-me os presentes autos para análise quanto ao pedido de aquisição de Ar Condicionado, visando atender às da Secretaria Municipal de Saúde- SEMUSA, mediante à adesão Ata de Registro de Preços Nº 15/2023, 09/2024, EDITAL: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2024, do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL AGRESTE POTIGUAR (CIM-AMLAP, cuja a detentora é a empresa O MOVELEIRO CIA LTDA, CNPJ: 08.773.990/0001-02, conforme Estudo Técnico Preliminar (peça 47), devidamente assinado pela Ordenadora de Despesa.

O custo total da contratação pretendida é de 2.976.225,00 (dois milhões novecentos e setenta e seis mil duzentos e vinte e cinco reais).

A justificativa para tal procedimento e sua vantajosidade encontra-se presente nos autos em comento eDOC F66E4579 (peça 61) sendo, pois, desnecessário a sua transcrição.

É o breve relatório.

Passamos a análise da questão.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Da Finalidade e Abrangência do Parecer



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento às recomendações feitas pela unidade jurídico consultiva.

Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

II.II. Do Procedimento de Contratação

De acordo com o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ressalvados os casos consignados em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, mediante critérios estabelecidos em instrumento convocatório próprio.

Neste sentido, o regramento legal estabelece que as compras, sempre que possível deverão atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

oferecidas; ser processadas através de sistema de registro de preços; submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado e ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A adesão, popularmente referida como "carona", configura-se quando um órgão não participante, também denominado "órgão aderente", decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador, mesmo não tendo participado dos procedimentos iniciais do processo licitatório e, portanto, não integrando a ata de registro de preços, conforme estabelecido pelo artigo 6º, inciso XLIX, da Lei nº 14.133/2021.

Diferentemente da revogada Lei nº 8.666/93, o procedimento da adesão foi expressamente previsto na Lei nº 14.133/21, vejamos:

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.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 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



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

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)

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico- hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Conforme estipulado pelo parágrafo segundo do art. 86 da legislação supracitada, a **adesão torna-se possível mediante o cumprimento de certos requisitos:** **a)** apresentação de justificativa que evidencie a vantagem da adesão, especialmente em situações de possível desabastecimento ou interrupção do serviço público; **b)** comprovação de que os valores registrados são condizentes com os praticados pelo mercado; e **c)** obtenção prévia de consulta e aprovação tanto do órgão ou entidade gerenciadora quanto do fornecedor.

Vale ressaltar que a avaliação não se limita apenas à consideração do preço de mercado e da vantagem da adesão, mas também inclui a obrigatória consulta e aprovação por parte do órgão gerenciador e do fornecedor. Isso enfatiza que o órgão gerenciador desempenha um papel crucial no controle das adesões, considerando as restrições de quantitativos, e a empresa deve ser consultada para confirmar sua aceitação ou recusa em relação à adesão proposta.

A Lei nº 14.770/23 promoveu modificações no texto da Lei nº 14.133/21, estipulando que **a prerrogativa de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida da seguinte forma:** **a)** por órgãos da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou **b)** por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

gerenciadora municipal, contanto que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante procedimento licitatório.

Os §§ 4º e 5º trazem **limitações individuais e globais à adesão, respectivamente:** **a)** não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes e **b)** 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 órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

No âmbito municipal, a Lei nº 14.133/2021 está regulamentada por intermédio do Decreto nº 18.892/2023, com as seguintes previsões em caso de utilização de ata de registro de preços por órgão não participante:

Art. 70. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública que não participaram do procedimento de que trata este Decreto **poderão aderir à Ata de Registro de Preços na condição de não participante, 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 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

III – prévias consultas e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor, com o detalhamento do número do processo, número da Ata de Registro de Preços, itens ou lotes e a quantidade a ser contratada.

§ 1º Os órgãos e as entidades de que trata o caput desde artigo, quando desejarem fazer



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

uso da Ata de Registro de Preços, deverão consultar o órgão ou entidade gerenciadora da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º O órgão ou entidade que não participar de todos os itens ou lotes do registro de preços, observadas as disposições deste artigo, poderá ser carona nos demais itens ou lotes do mesmo registro de preços.

§ 3º Poderão igualmente utilizar-se da Ata de Registro de Preços, como órgão não participante outras entidades da Administração Pública, observando-se as disposições legais e jurisprudenciais que versam sobre a admissibilidade da adesão entre entes públicos, conforme o caso, desde que observadas as condições estabelecidas neste artigo.

§ 4º Cabe ao órgão gerenciador verificar junto ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, se aceita ou não o fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão ou entidade gerenciadora e órgãos ou entidades participantes.

§ 5º Compete ao órgão não participante, observada a ampla defesa e o contraditório, os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, devendo informar as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 6º Após a autorização do órgão ou entidade gerenciadora, o órgão ou entidade não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até 90 (noventa) dias, observado o prazo de vigência da ata.

Art. 71. O órgão ou entidade não participante, deverá **observar as regras no que tange ao controle para adesão à Ata de Registro de Preços**, conforme limites abaixo estabelecidos:

I – as aquisições ou as contratações adicionais a que se



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

refere o Art. 70 deste Decreto não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na Ata de Registro de Preços para o órgão ou entidade gerenciadora e para os órgãos ou entidades participantes;

II – o quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços a que se refere o Art. 70 deste Decreto não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na Ata de Registro de Preços para o órgão ou entidade gerenciadora e órgãos ou entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem.

§ 1º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico- hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o inciso II.

§ 2º A adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o inciso II se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do Art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Desse modo, compreende-se que para adoção do procedimento de adesão à ata de registro de preços, deve o órgão não participante observar os preços de mercado e vantajosidade da adesão, bem como, consultar o órgão gerenciador e o fornecedor registrado.

Registre-se ainda, que as aquisições ou contratações adicionais,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

decorrentes do efeito "carona", não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrado na ata de registro de preços.

II.III. Das Etapas do Planejamento da Contratação e Análise dos Quesitos para Adesão

A Lei nº 14.133, de 2021 prevê em seu artigo 5º a necessidade de observância do planejamento como um dos princípios basilares na aplicação da norma. Trata-se de uma etapa fundamental para que a contratação ou compra seja bem sucedida. Cabe frisar que o artigo 18 da NLLC estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve ser compatibilizada com o Plano de Contratações Anual (PCA), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O planejamento consiste na previsão e estruturação de um conjunto coordenado de ações com vistas ao alcance de um objetivo. Entretanto, é necessário destacar que existem momentos anteriores ao planejamento da licitação que não podem ser esquecidos. Nesse passo, a Nova Lei de Licitações materializa a necessidade de que os órgãos públicos passem a planejar de uma forma mais eficaz as aquisições do período, de modo que, doravante, haverá necessidade de elaboração de quatro documentos, à saber: **a)** Documento de Formalização de Demanda; **b)** Estudo Técnico Preliminar; **c)** Mapa de Risco e **d)** Termo de Referência.

Dito isso, é a partir do documentos de formalização de demandas, que os órgãos responsáveis pelo planejamento poderão elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e das entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

a) Documento de formalização da demanda

Quanto ao **Documento de Formalização da Demanda**, este deve conter os conteúdos previstos no art. 8º do Decreto Municipal n.º 18.892/2023, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

No presente caso, verifica-se que **a Administração juntou aos autos o Documento de Formalização de Demanda (eDOC eDOC 13D9193C)**, e este, aparentemente, contém os elementos mínimos exigidos no art. 8º do Decreto Municipal n.º 18.892/2023.

b) Estudos Preliminares: principais elementos

No tocante aos **Estudos Técnicos Preliminares**, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares deverão conter:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II – demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III– requisitos da contratação;

IV– estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V- levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI – estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X – providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Grifou- se)

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das exigências da Lei n.º 14.133, de 2022, deve a Administração Municipal observar, no que couber, as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME n.º 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras.

No presente caso, verifica-se que a Administração juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (**eDOC 7B107263 - peça 47**). Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém os elementos mínimos necessários, conforme exigido no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ressaltamos que o documento em comento trata-se de uma peça técnica, de um instrumento de planejamento e gestão de gasto público, de modo a refletir as necessidades da Administração por meio de dados reais, o que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

c) Análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n.º 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

Cabe pontuar que **"Mapa de Riscos" não se confunde com cláusula de "Matriz de Risco"**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do "Mapa de Riscos" não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual** (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, I, da Lei n.º 14.133, de 2021). A dispensa do mapa de risco está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação.

No caso presente, percebe-se que a Administração juntou aos



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

autos a Análise de Riscos conforme documento eDOC B5582771 (peça 52).

d) Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária.

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2022, devendo ser adotado modelo simplificado conforme Art.3º §3º do Decreto Municipal nº 20.205, de 12 de Julho de 2024, respeitando as mesmas condições postas nos termos de referência da licitação, no qual será suficiente a inclusão das justificativas da contratação ou aquisição, a descrição dos produtos ou serviços a serem fornecidos, bem como a forma, prazos e condições deste fornecimento, uma vez que tais prazos e condições são próprios do órgão carona e diferem daqueles fixados pelo órgão gerenciador.

No caso em análise, o Termo de Referência Simplificado não consta dos autos, tendo adotado a administração somente o TERMO DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, fundamentado no entendimento da SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE GESTÃO DE GASTOS PÚBLICOS- (SGP) no autos do processo nº 00600-00037329/2024-33 (eDOC DAC94C42 -peça 31), vejamos:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

Insta salientar que, em se tratando de Adesão a Ata de Registro, visando a padronização do procedimento, a SEMUSA deve observar o que dispõe o § 3º, do art. 4º do Decreto Municipal nº 20.205/2024, vejamos:

"Art. 4º O processo de contratação será iniciado pela unidade administrativa demandante e deverá estar em conformidade com os Formulários de Conferência de Procedimentos, sendo instruído com as seguintes peças: Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Risco e Minuta de Termo de Referência/Projeto Básico, dentre outros, em conformidade com os respectivos modelos padrões, salvo exceções legais e demais casos previstos neste Decreto.

(...)

§ 3º Nas hipóteses de adesão a ata de registro de preços, deverá ser adotado o Termo de referência simplificado específico para a adesão a ata de registro de preços, conforme modelo padrão." (grifei)

Portanto o modelo padrão disponibilizado no Portal Transparência, na aba Arquivos, em Modelo de Licitações e Contratos é p Anexo XLV - Termo de Adesão a Ata de Registro de Preços.

Esse entendimento diverge desta Coordenadoria, que entende, de acordo com o Decreto nº 20.205, de 12 de julho de 2024, que o Termo de Adesão é um ato de autorização da autoridade competente para adesão à ata de registro de preços, o que não se confunda com o Termo de Referência Simplificado. Este último é o documento que deve conter as mesmas condições especificadas nos termos de referência da licitação, incluindo as justificativas para a contratação, a descrição dos produtos a serem fornecidos, bem como os prazos e condições próprias do órgão carona.

Quanto à dispensa de Termo de Referência nas adesões a atas de registro de preços, a INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2022, assim prevê:

Art. 11. A elaboração do TR é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, nas adesões a atas de registro de preços e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Parágrafo único. Nas adesões a atas de registro de preços de que trata o caput, o estudo técnico preliminar deverá conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço.

Assim, com base no parágrafo único do artigo 11 da IN SEGES/ME nº 81/22 e no ETP eDOC 7B107263 (peça 47), entende-se que a dispensa do Termo de



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

Referência (TR) na presente contratação é justificada. No entanto, ressalta-se a necessidade de incluir o Termo de Referência Simplificado nas próximas contratações por adesão que esta Secretaria venha a realizar, conforme dispõe o Decreto nº 20.205/2024.

e) Da justificativa da vantagem da adesão

O inciso I do art. 70 do Decreto Municipal n.º 18.892/2023 dispõe acerca da necessidade da justificativa da vantagem da adesão. Podemos verificar que consta no DFD e no ETP a justificativa para a necessidade da contratação que visa melhorar a qualidade de vida dos seus servidores com o intuito de alcançar resultados profícuos climatizando o espaço físico com a instalação de ar condicionados que propiciem o clima adequado a todos setores, dentro das condições exigidas de conforto, segurança, livre de doenças e acidentes. **(eDOC 7B107263- peça 47)**, bem como foi juntado aos autos a Justificativa da Vantajosidade e Economicidade da Adesão assinada pelo ordenador de despesa **(eDOC F66E4579 - peça 61)**.

f) Dos Quantitativos

Importante frisar que esta Coordenadoria não adentrou sobre o mérito dos quantitativos que se pretende contratar, visto que há de se considerar que tais levantamentos foram estritamente analisados pelo Gestor da pasta.

No caso concreto, em relação a legitimidade do quantitativo da futura contratação a área demandante apresentou no item 5 do ETP a estimativa das quantidades a serem contratadas conforme apresentado pelo Departamento de Atenção Básica no DFD (eDOC 13D9193C), ressalta-se que a Superintendência de Gestão de Gastos Públicos – SGP, setor técnico responsável pela avaliação dos gastos do Município, manifestou-se favorável quanto aos quantitativos estimado da despesa, conforme (eDOC EA466997).

Em relação aos quantitativos máximos a serem adquiridos, a aquisição deve observar o limite de 50% do quantitativo registrado, conforme determina o §4º do art. 86 da Lei 14.1333/2021, bem como, o inciso I, art. 71 do



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

Decreto Municipal n.º 18.892/2023, in verbis:

Lei 14.1333/2021 Art. 86 [...] § 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Decreto Municipal n.º 18.892/2023, art.71 [...] I – as aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o Art. 70 deste Decreto não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na Ata de Registro de Preços para o órgão ou entidade gerenciadora e para os órgãos ou entidades participantes;

Por sua vez, nos termos do §3º do art. 124, o conjunto de solicitações de adesão, independentemente do órgão ou entidade solicitante, não poderá exceder ao limite global de duas vezes o quantitativo registrado.

Sendo assim, consoante termo de referência sob expediente eDOC 69BDA93B, pretende a consulente à aquisição de 06 unidade do item 16, 186 unidade do item 18; 204 unidade do item 20; 67 unidade do item 22; e 03 unidade do item 24 da ADESÃO A ARP N° 09/2024, PREGÃO ELETRÔNICO SRP N° 04/2024, conforme TERMO DE ADESÃO N°. 12/2024 - DIGEAS/SEMUSA eDOC BFEAE8C8 (peça 49).

Portanto, quanto a este critério nota-se obediência quanto ao limite estabelecido pela legislação de regência.

g) Dos Preços



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

O inciso II do art. 70 do Decreto Municipal n.º 18.892/2023 dispõe acerca da obrigatoriedade da demonstração de que os valores registrados ainda estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do Art. 23 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, o qual nos traz alguns parâmetros a serem utilizados para balizamento dos preços, vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Assim, frisa-se que a Administração deve lastrear sua consulta com bastante cautela e de modo detalhado com fundamento em cesta de preços de preferência naqueles praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames, conforme orientações já sedimentadas pelo TCU.

Segundo essa Egrégia corte de contas (TCU, Acórdão 1875/2021-Plenário): As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa SEGES/ME 73/2020).

Nada obstante ser possível aferir, diante de eventuais cotações juntadas nos autos, que a escolha do fornecedor se deu por menor preço, revelando-se, a princípio, a mais vantajosa para a Administração, é essencial que o Gestor busque parametrizar também os valores da eventual contratação com base em cesta de preços, incluindo, preferencialmente, os preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames.

Ressalta-se que a cesta de preços determinada pelo TCU como medida necessária para aferição dos preços devem ser implementadas pelo Gestor da Pasta de maneira a evitar toda e qualquer dúvida, sendo um ato de exclusividade da gestão.

Conforme se infere dos autos, a Superintendência Municipal de Licitações – SML, no exercício de suas atribuições legais, conforme prevê o Decreto



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

nº 18.892/2023, procedeu a realização das Cotações de Preços e Quadro Comparativo de Preço (**eDOC BDFB423F/ eDOC D9B96849**), visando atestar o valor de mercado.

Todavia, não foram priorizados todos os parâmetros previstos no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021. Consta que as pesquisas foram feitas com fulcro na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, acerca do critério a ser utilizado para definição dos preços, conforme formulário de conferência de procedimentos para cotação de preços **eDOC D9B96849**.

Por fim, é importante registrar que a presente análise se restringe aos aspectos legais compreendidos na pretendida contratação, não cabendo a esta Coordenadoria a verificação sobre a razoabilidade dos valores envolvidos, bem como quanto às características do objeto.

h) Das Solicitações de Anuências

O inciso III do art. 70 do Decreto Municipal nº 18.892/2023 dispõe acerca da necessidade de prévias consultas e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor, com o detalhamento do número do processo, número da Ata de Registro de Preços, itens ou lotes e a quantidade a ser contratada.

Verificamos que há, nos autos a autorização do órgão gerenciador, bem como, o aceite da empresa detentora dos item registrado, conforme documentos id. **eDOC 3D97BC0B, eDOC DBF086D9, eDOC FBE668E8, eDOC CD23679E**.

i) Da Dotação Orçamentária

Objetivando o controle da execução orçamentária e financeira, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prevê que os atos voltados para a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental, que acarretem aumento de despesa, serão acompanhados de declaração do Ordenador da Despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

diretrizes orçamentárias, conforme art. 16, II, da LRF:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Logo, subentende-se que é imprescindível que o ordenador de despesas tenha definições claras sobre a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nos autos constam o pré-empenho peças 69 a 89 (eDOC A3DA79F0), no valor de R\$ 2.976.225,00 (dois milhões novecentos e setenta e seis mil duzentos e vinte e cinco reais).

Contudo, insta consignar que resta ausente nos autos a nota de empenho. De acordo com o art. 58 da Lei Federal nº 4.320/1964 empenho de despesa "é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição."

Portanto, o empenho da despesa deve ser realizado antes da execução do Contrato, pois é a garantia para o Contratado de que a Administração Pública tem separado o recurso para cobertura total das despesas objeto do Contrato.

Desta forma, fica sob total responsabilidade do Gestor o valor a ser empenhado, sob pena de configurar despesa sem prévio empenho, o que é vedado na legislação pátria, ensinamentos do art. 60 da Lei Federal n. 4.320/64.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

j) Dos Documentos de Habilitação

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

No presente caso, a fim de comprovar a regularidade da Habilitação Jurídica da futura contratada, foram juntados aos autos os documentos constantes no (eDOC B5D32FEF).

Quanto à comprovação da regularidade da Habilitação Fiscal e



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE**

Trabalhista foram juntados os documentos constantes no (eDOC 98D0D4CE/eDOC 26548152/eDOC 23DDE00F/eDOC E4A97DC1/eDOC AD318AD5).

k) Da Dispensa Contratual

A nova Lei de Licitações estabelece em seu artigo 95 a obrigatoriedade do instrumento de contrato, com exceção de duas hipóteses. Vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.** (Grifou-se)

Veja-se que a novel legislação trouxe duas hipóteses que afastam a formalização do contrato. Dito isso, considerando que o objeto pleiteado pela Administração não resultará em obrigações futuras, a elaboração do contrato fica dispensada, podendo este ser substituído pela NE.

l) Cópia do Edital, Homologação e Ata de Registro de Preços

No tocante à documentação da licitação a ser aderida, verifica-se que estão presentes nos autos do processo administrativo, Pregão Eletrônico SRP N° 04/2024 (**eDOC 3FB6A44B**); Ata de Registro de Preço (**eDOC 218A410A**); Termo de Homologação (**eDOC 35CF0C34**).

Destarte, observa-se que o Edital de Pregão Eletrônico SRP N° 04/2024 prevê a possibilidade de órgão não participante dos procedimentos



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

iniciais da licitação, atendidos os requisitos legais, fazer uso do instituto da adesão à ata de registro de preços.

Por fim, importante salientar que a referida ata conforme sua cláusula oitava tem vigência de 1 ano, estando vigente entre 12/09/2024 a 12/09/2025.

III. DAS RECOMENDAÇÕES

a) Incluir Termo de Referência Simplificado nas próximas contratações por adesão, conforme dispõe o Decreto nº 20.205/2024;

b) A empresa que será contratada deverá estar plenamente habilitada, comprovando, com toda a documentação pertinente, inclusive junto a Justiça do Trabalho, (consoante Título VII – A, artigo 642 A da CLT), Certidão de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- FGTS (art. 27 da Lei nº 8.036/90), e regularidade junto ao Município e Estado, as quais deverão ter sua autenticidade conferida por meio da Tecnologia da Informação (Internet);

c) Que todos os documentos juntados por meio de fotocópias, mesmo os autenticados digitalmente, sejam devidamente conferidos por meio de servidores desta Administração;

d) Requerer junto à empresa Detentora da Ata a apresentação de documento que comprove ou declare a inexistência de prejuízos às obrigações presentes e futuras assumidas junto ao Órgão Gerenciador da Ata, com vistas a demonstrar a sua aptidão para o fornecimento adicional;

f) Promover a elaboração e juntada da respectiva nota de empenho;

IV. DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Coordenadoria no sentido da regularidade jurídica, com ressalvas, da contratação mediante à adesão aos itens 16, 18; 20; 22; e 24 da ADESÃO A ARP nº 09/2024, EDITAL: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2024, do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ASSOCIAÇÃO



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE

DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL AGRESTE POTIGUAR - CIM-AMLAP, cuja a detentora é a empresa O MOVELEIRO CIA LTDA, CNPJ: 08.773.990/0001-02, nos termos da Lei n.º 14.133 de 2021 e Decreto Municipal n.º 18.892/2023, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas neste parecer.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei n.º 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Coordenadoria.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Porto Velho, 12 de novembro de 2024.

EDUARDO VALVERDE

Coordenador Jurídico de Saúde - COJUSA



Assinado por **Eduardo Maiela Valverde Oliveira Araújo** - Assessor Jurídico - Em: 12/11/2024, 19:43:52