



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

PARECER JURÍDICO 2023-15-08-001

PROCESSO	Nº 20230708-01/GAB/PMP/PA
PREGÃO ELETRÔNICO SRP	Nº 9/2023-0007
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Saúde
ASSUNTO	Formalização de contrato para aquisição de medicamentos componentes da farmácia básica, controlados, injetáveis, de uso contínuo e tratamento de COVID-19 para atender os usuários cadastrados no Sistema Único De Saúde (SUS) do Município de Primavera/PA. Contratação decorrente de Ata de Registro de Preços.

CONTRATAÇÃO DECORRENTE DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO PARA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS COMPONENTES DA FARMÁCIA BÁSICA, CONTROLADOS, INJETÁVEIS, DE USO CONTÍNUO E TRATAMENTO DE COVID-19 PARA ATENDER OS USUÁRIOS CADASTRADOS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) DO MUNICÍPIO DE PRIMAVERA/PA. PARECER PELA APROVAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADAS TODAS AS CONSIDERAÇÕES TECIDAS AO LONGO DO OPINATIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de formalização de contrato para aquisição de medicamentos componentes da farmácia básica, controlados, injetáveis, de uso contínuo e tratamento de COVID-19 para atender os usuários cadastrados no Sistema Único De Saúde (SUS) do Município de Primavera/PA. Contratação decorrente de Ata de Registro de Preços.

É o breve relatório. Segue análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre salientar que a presente apreciação se restringe aos aspectos jurídico-formais relativos à celebração de contrato para aquisição de bens ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

prestação de serviços restantes em saldo de ata de registro de preço, não importando em análise das fases já superadas do processo, ficando sob a responsabilidade da Administração a adoção das recomendações apontadas pela Assessoria Jurídica.

Para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa, vedando a contratação discricionária de pessoas jurídicas e pessoas físicas com fins de atender interesses particulares. Possui também o escopo de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 8.666/90.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 8.666/93) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados.

Importante destacar que lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 8.666/93) é norma geral que versa sobre os procedimentos a serem adotadas pela Administração Pública antes da realização de contrato com pessoa física ou jurídica privada. A referida norma determina a realização do processo licitatório mediante modalidades (Concorrência, Tomada de preço, Convite, Concurso e Leilão). No entanto, diante do formalismo dessas modalidades, o legislador ordinário criou a lei nº



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

10.520/2002, na qual instituiu o Pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprio, a fim de tornar mais célere o processo de escolha de futuros contratados da Administração Pública em hipóteses determinadas e específicas, sendo aplicadas subsidiariamente as normas da Lei nº 8.666/1993.

De acordo com a lei nº 10.520/2002, para a utilização da modalidade pregão é necessário que o objeto da contratação seja a aquisição de bens e serviços comuns. O parágrafo único do artigo 1º do referido diploma afirma que os bens e serviços comuns são *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

Sobre a definição de bens e serviços comuns, Ronny Charles Lopes de Torres afirma que *“Os bens e serviços comuns devem conter especificações passíveis de aferição objetiva e de inequívoca compreensão pela a leitura da descrição editalícia, de forma que não se apresentem maiores dificuldades técnicas para a seleção.”*¹

Ainda sobre o mesmo assunto, Maçal Justen Filho alega:

Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob a identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio.²

Portanto, há possibilidade legal para a utilização da modalidade pregão eletrônico para o processo licitatório.

Ainda, a Administração Pública, através da modalidade pregão, pode fazer o registro formal de preços, relativos a prestações de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Utilizando-se desse procedimento, instaura-se um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

¹TORRES, Ronny Charles Lopes de, Leis de licitações públicas comentadas. – revista ampl. e atualiz. 10. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 996

²JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005, p. 30.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

Esse procedimento auxiliar é deveras útil para superar dificuldades relacionadas aos contingenciamentos orçamentários e ao fracionamento ilegal de despesas, por outro lado, permite a colaboração entre órgãos administrativos, nas contratações públicas, ganhos de escala e de celeridade, além de aquisições *just in time*, evitando a formação de estoques ociosos, entre outras coisas, servindo aos órgãos públicos comprometidos com eficácia e eficiência.³

O Professor Marçal Justen Filho conceitua o registro de preços da seguinte forma: *“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.”*⁴

O sistema de registro de preço está previsto no artigo 15, § 1º da Lei 8.666/93 que prevê:

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

I - 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 oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

³PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Limitações constitucionais da atividade contratual da administração pública. Sapucaia do Sul: Notadez. 2011. P. 291.

⁴JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005, p. 191.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

§ 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.

Não obstante a literalidade do dispositivo acima fazer alusão a compras, tornou-se pacífico o entendimento de que é lícita a utilização do sistema de registro de preço para a contratação de serviços contínuos, de acordo com o Acórdão 1737/2012 – Plenário – TCU.

Uma vez concluída e homologada a licitação, as condições da futura contratação são estabelecidas em documento formal, de caráter vinculativo obrigacional, denominado Ata de Registro de Preços (ARP).

Sobre a Ata de Registro de Preços o TCU se manifestou no seguinte julgado:

O conjunto de procedimentos é conduzido pelo órgão gerenciador do certame, que também se incumbe do gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente. Essa Ata tem finalidade específica, tratando-se de “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas”. (Acórdão nº 531/2007, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar)

Dessa forma, surgindo a necessidade, a Administração chamará o detentor da ata para adimplir o objeto pactuado, formalizando o vínculo obrigacional por meio de contrato, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou por outro instrumento hábil.

No entanto, a contratação decorrente de Ata de Registro de Preços será válida se realizada dentro do prazo de vigência desta que não poderá ser superior a doze meses.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

Nesse sentido, é a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União:

Dispõe o art. 12 do Decreto 7.892/2013 que o prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas as eventuais prorrogações. Essa mesma condição encontra-se prevista no art. 15, § 3º, da Lei de Licitações e Contratos. Portanto, não existe amparo legal no pedido formulado pela recorrente no sentido de que o Tribunal declare que o prazo de validade de um ano não seja computado durante o período em que vigorou a medida cautelar adotada por esta Corte de Contas (...). (TCU, REPR Acórdão 1285/2015 – Plenário, Relator Benjamin Zymler, Data da sessão: 27.05.2015, Ata nº 19/2015.)

Constata-se que a formalização do vínculo obrigacional deve ocorrer dentro do prazo de validade da ata de registro de preço, o que não condiciona a execução do contrato ao mesmo período, sendo possível que se estenda para além da vigência da ARP, pois são instrumentos jurídicos distintos, os quais têm prazos de vigência regulados de forma diversa, cada qual conforme a norma de regência aplicável.

O prazo de validade da Ata de Registro de Preços é de, no máximo, 12 (doze) meses, conforme disciplina o art. 12, Decreto Federal nº 7.892/2013, e a vigência dos contratos decorrentes destas Atas tem previsão no art. 57, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Nesse mesmo sentido o TCU já se posicionou.

1.27. Quanto aos contratos celebrados com fulcro na ata de registro de preços, sua vigência rege-se pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, segundo o art. 4º, § 1º, do Decreto nº 3.931/01. A vigência do contrato pode ir além da vigência da ata respectiva, conforme ensina Bittencourt: **‘As contratações realizadas com fundamento numa Ata de Registro de Preços só têm validade se realizadas dentro do prazo de validade desse instrumento; no entanto, a execução do contrato pode ocorrer após o término desse prazo, sendo importante, nesse caso, que o documento contratual, ou seu substitutivo, tenha sido celebrado ou emitido ainda dentro desse prazo temporal.’** [BITTENCOURT, Sidney. Licitação de registro de preços. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003, pp.88- 89]” (TCU, CONS Acórdão 991/2009 – Plenário, Relator Marcos Vinicius Vilaça, Data da sessão: 13.05.2009, Ata nº 18/2009.) – grifo nosso



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

Portanto, é possível a celebração de contrato com o detentor da ata de registro de preços, com prazo superior ao prazo máximo de vigência da ata, desde que aquele instrumento seja assinado dentro do prazo de vigência desta.

Além da análise temporal para a realização de contrato, é necessário averiguar se o preço continua compatível com as condições de mercado, bem como explicitar a necessidade do quantitativo contratado, tendo como base, por exemplo, um mapa de consumo de exercícios anteriores, com os registros das demandas já atendidas, documentando e fundamentando a necessidade da contratação.

Ainda deverão ser observadas todas as condições exigidas no Edital, sendo obrigatório averiguar se o contratado manteve as condições de habilitação indicadas no instrumento convocatório (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, regularidade fiscal e trabalhista, e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal).

Por fim, no tocante aos contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵ afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

⁵Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo- 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”**⁶

Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

⁶MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao processo administrativo, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e o aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a lei nº 8.666/1993.

A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 55 da lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

No caso em análise, convém observar que a minuta do contrato consta como anexo do edital de licitação e, dessa forma, foi objeto de análise no âmbito do parecer jurídico exigido pelo artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.666/9333.

3. CONCLUSÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

Ante o exposto, observada as recomendações acima citadas, opina esta Assessoria Jurídica pela viabilidade da contratação decorrente de Ata de Registro de Preços, com fundamento na Lei nº 8.666/93 e Decreto Federal nº 7.892/2013, devendo retornar o processo a Comissão de Licitação para as providências cabíveis

Por fim, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa.

É o parecer,
Salvo melhor juízo.
Primavera/PA 15 de agosto de 2023.

Bruno Lopes de Carvalho
OAB-PA nº 15.586