

**REMANEJAMENTO DE SALDO DE ARP.  
(DES)NECESSIDADE DE ACEITE DO FORNECEDOR**

Parecer n.º35/2023/SCAD/DJLC/SJBE/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Bruno Teixeira<sup>2</sup>  
Cláudio Maldaner Bulawski<sup>3</sup>

**Sumário Executivo**

O processo administrativo foi submetido à Divisão Jurídica de Licitações e Contratos, que por sua vez, redistribuiu ao Setor Jurídico de Bens para análise e emissão de manifestação jurídica sobre a obrigatoriedade ou não de o fornecedor aceitar o remanejamento de saldo de ARP, bem como acerca da necessidade da previsão do procedimento de remanejamento na Ata de Registro de Preços.

A análise teve por fundamento a Constituição da República, a Lei n.º 12.550/2011, a Lei n.º 13.303/2016, o Decreto n.º 7.892/2013, o Decreto n.º 11.462/2023, a IN SLTI/MPOG n.º 6/2014, o Regulamento de Licitações e Contratos, versão 2.0 (RLCE 2.0) e demais normas aplicáveis.

Concluiu-se que: a) o remanejamento de quantitativo de itens efetuado entre filiais situadas em um mesmo Município não implica a necessidade de concordância do fornecedor beneficiário da ARP; b) o remanejamento entre filiais participantes situados em Municípios diversos, nas hipóteses em que os editais ou seus anexos contiverem expressamente a exigência de apresentação de propostas com preços distintos de acordo com a localidade das unidades participantes, dispensa o aceite do fornecedor, estando ele obrigado ao remanejamento com os preços registrados para a localidade em que o quantitativo será fornecido; c) o remanejamento entre filiais participantes situadas em Municípios distintos, nas hipóteses em que os

---

<sup>1</sup> Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23477.003101/2023-36, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup> Graduado em Direito (UNIVALI). Especialista em Direito e Processo Civil (UNIVALI) e Licitações e Contratos (CERS). Advogado da Ebsersh. E-mail: teixeira.bruno@ebserh.gov.br.

<sup>3</sup> Graduado em Direito (UFSM) e especialista em Direito Civil (UFRGS), Direito Público (Anhanguera) e Licitações e Contratos (CERS). Advogado da Ebsersh e Chefe do Setor Jurídico de Contratações. E-mail:claudio.bulawski@ebserh.gov.br.

editais ou seus anexos não contiverem expressamente a exigência de apresentação de propostas com preços distintos de acordo com a localidade das unidades participantes, necessita do aceite do fornecedor; e d) o procedimento para o remanejamento não necessita necessariamente ser inserido no corpo da Ata de Registro de Preços, desde que conste expressamente do conteúdo reproduzido no Termo de Referência.

## **1 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**

Às contratações realizadas no âmbito da Ebserh se aplicam as normas da Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88), da Lei n.º 13.303/2016, do Decreto n.º 8.945/2016, do RLCE 2.0 e dos demais normativos internos, sendo que, nos termos do art. 225, § 1º, do RLCE 2.0, enquanto não houver a publicação de normativos internos para o detalhamento dos procedimentos disciplinados pelo regulamento, "deverão ser observadas as normatizações federais pertinentes ao respectivo tema, em especial as Instruções Normativas do Ministério da Economia, no que não conflitar com as disposições deste Regulamento".

Na hipótese destes autos, portanto, incidem também o Decreto n.º 7.892/2013, que regulamenta o sistema de registro de preços, bem como a IN SLTI/MPOG n.º 6/2014, que dispõe sobre o remanejamento das quantidades previstas para os itens com preços registrados nas Atas de Registro de Preços.

Além disso, durante a elaboração da presente manifestação jurídica, fora publicado e entrou em vigência o Decreto n.º 11.462/2023, que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei n.º 14.133/2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços. A normativa trouxe em seu texto, na maior parte, as mesmas disposições da IN SLTI/MPOG n.º 6/2014.

Acerca do §6º do art. 30 do referido Decreto n.º 11.462/2023, entende-se que não se aplicaria ao caso, posto que, a despeito de se tratar a presente consulta de compra centralizada realizada pela Administração Central da Ebserh, depreende-se do encaminhamento (27754412) que a consulta envolve situações nas quais há a indicação dos quantitativos estimados para os hospitais participantes da aquisição centralizada.

Esclarecidos tais pontos, passa-se à análise da matéria objeto de consulta, que será examinada a partir de dois aspectos: (a) a

obrigatoriedade ou não de o fornecedor aceitar o remanejamento de saldo de ARP, celebrada em contratação centralizada, entre os hospitais da rede Ebserh participantes ou não; e (b) necessidade de previsão do procedimento de remanejamento na Ata de Registro de Preços, ainda que tal previsão já conste no Termo de Referência.

## **2 DO REMANEJAMENTO DE SALDO DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS**

Depreende-se do disposto na política de compras centralizadas da Ebserh, aprovada pela Resolução nº 171, de 30 de junho de 2022, do Conselho de Administração, publicada no Boletim de Serviço nº 1344, de 06 de julho de 2022, assim como do disposto no RLCE 2.0, que, com o objetivo de promover, dentre outros princípios, a economicidade e a eficiência, a Administração Central da Ebserh conduzirá compras centralizadas para firmar instrumentos conjuntos de contratação.

Sobre as compras centralizadas, assim disciplina o art. 195 do RLCE 2.0:

Art. 195. A Ebserh divulgará sua Política de Compras Centralizadas, contendo seu modelo de atuação voltado ao estímulo das compras conjuntas, com o intuito de viabilizar a captura de ganhos de eficiência operacional, como redução de custos e garantia de abastecimento de suas unidades.

Parágrafo único. Para fins deste Regulamento, as compras centralizadas são compras nas quais são agregadas, por um ponto focal, informações, expertise, recursos ou volumes de compras de unidades da Rede Ebserh com o intuito de aprimorar suas performances, em substituição aos métodos desconexos pelos quais cada unidade adquire individualmente o bem ou serviço requisitado.

Para tanto, de acordo com o art. 197, inciso III do RLCE 2.0, compete às unidades hospitalares da rede "encaminhar, quando solicitado, os dados sobre suas aquisições para viabilizar a consolidação da demanda da rede, se responsabilizando pelas informações prestadas, as quais serão utilizadas para balizar os itens a serem adquiridos".

Percebe-se que as contratações centralizadas passam por uma fase de planejamento na qual a Administração Central da Ebserh, através da respectiva equipe de planejamento da contratação, realiza o levantamento das estimativas de necessidades das unidades hospitalares com o objetivo de definir os quantitativos a serem adquiridos.

Sobre o planejamento das contratações no âmbito da Ebserh, o art. 23 do RLCE 2.0 prevê que "as contratações serão antecedidas por planejamento prévio e detalhado, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa, proteger o interesse público envolvido e promover transparência e equidade, com vistas a maximizar seus resultados econômicos e suas finalidades estatutárias".

Veja-se, a propósito do planejamento da contratação, o que determina o art. 24 do RLCE 2.0:

Art. 24. O planejamento de cada nova contratação consistirá na instrução de processo administrativo contendo documentação capaz de materializar as seguintes etapas:

I - estudos técnicos preliminares;

II - gerenciamento de riscos;

III - elaboração de documentos contendo as especificações técnicas da contratação, como o Anteprojeto de Engenharia, o Termo de Referência ou o Projeto Básico, com suas respectivas pesquisas de preços.

Por sua vez, o art. 28, inciso V da normativa, preconiza a necessidade de que o Estudo Técnico Preliminar, realizado pela equipe de planejamento da contratação durante a fase de planejamento, contemple, dentre outros elementos, a "estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala".

Logo, não restam dúvidas de que durante a fase de planejamento das contratações centralizadas, a equipe de planejamento deve estimar de forma fundamentada e com a maior precisão possível as quantidades necessárias para suprir a necessidade de cada unidade hospitalar participante.

Ocorre que, a despeito de tal planejamento, com o decorrer do tempo, o quantitativo estimado de um produto para determinada

unidade hospitalar pode deixar de ser consumido, na mesma medida em que a quantidade estimada para o mesmo produto para outra unidade hospitalar da rede pode se tornar insuficiente diante do aumento da demanda. Neste cenário é que surge a viabilidade do remanejamento de saldo de itens registrados em Ata de Registro de Preços, derivada de contratação centralizada, entre as unidades hospitalares da rede Ebserh. Sobre o tema, assim leciona Sidney Bittencourt:

[...] Questão interessante, que tem conexão direta com a matéria, notadamente com o dever de planejamento imposto à Administração, é a possibilidade de um eventual futuro remanejamento dos quantitativos registrados, que, a nosso ver, não é incompatível com o Sistema de Registro de Preços. Como no decorrer do tempo os quantitativos estimados podem não vir a ser consumidos, e como entendemos que inexistente vinculação absoluta aos quantitativos preliminarmente estimados, concluímos que é totalmente viável o remanejamento de itens. [...] (BITTENCOURT, Sidney. Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos nº 8.250, de 23 de maio de 2014, e nº 9.488, de 30 de agosto de 2018. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 83-84)

Com essa finalidade é que fora editada a Instrução Normativa n.º 6/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, aplicável à Ebserh por força do art. 225, § 1º, do RLCE 2.0. A redação impressa nesta normativa foi praticamente integralmente reproduzida no art. 30 do Decreto n.º 11.462/2023. Dada a importância das mencionadas legislações para o caso ora em análise, transcreve-se abaixo os respectivos teores:

A SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E  
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO  
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das

atribuições que lhe confere o art. 34, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e tendo em vista o disposto no art. 27 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o remanejamento das quantidades previstas para os itens com preços registrados nas Atas de Registro de Preços.

Art. 2º Nas Atas de Registro de Preços, as quantidades previstas para os itens com preços registrados poderão ser remanejadas pelo órgão gerenciador entre os órgãos participantes e não participantes do procedimento licitatório para registro de preços.

§1º O remanejamento de que trata o caput somente poderá ser feito de órgão participante para órgão participante e de órgão participante para órgão não participante.

§ 2º No caso de remanejamento de órgão participante para órgão não participante, devem ser observados os limites previstos nos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

§ 3º Para efeito do disposto no caput, caberá ao órgão gerenciador autorizar o remanejamento solicitado, com a redução do quantitativo inicialmente informado pelo órgão participante, desde que haja prévia anuência do órgão que vier a sofrer redução dos quantitativos informados.

**§4º Caso o remanejamento seja feito entre órgãos de Estados ou Municípios distintos, caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente do remanejamento dos itens.**

Art. 3º A Administração poderá utilizar recursos de Tecnologia da Informação na operacionalização do disposto nesta Instrução Normativa e automatizar procedimentos de controle e gerenciamento dos atos dos órgãos e

entidades envolvidas.

Art. 4º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 30. As quantidades previstas para os itens com preços registrados nas atas de registro de preços poderão ser remanejadas pelo órgão ou pela entidade gerenciadora entre os órgãos ou as entidades participantes e não participantes do registro de preços.

§ 1º O remanejamento de que trata o caput somente será feito:

I - de órgão ou entidade participante para órgão ou entidade participante; ou

II - de órgão ou entidade participante para órgão ou entidade não participante.

§ 2º O órgão ou a entidade gerenciadora que tiver estimado as quantidades que pretende contratar será considerado participante para fins do remanejamento de que trata o caput.

§ 3º Na hipótese de remanejamento de órgão ou de entidade participante para órgão ou entidade não participante, serão observados os limites previstos no art. 32.

§ 4º Para fins do disposto no caput, competirá ao órgão ou à entidade gerenciadora autorizar o remanejamento solicitado, com a redução do quantitativo inicialmente informado pelo órgão ou pela entidade participante, desde que haja prévia anuência do órgão ou da entidade que sofrer redução dos quantitativos informados.

**§ 5º Caso o remanejamento seja feito entre órgãos ou entidades de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios distintos, caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente do remanejamento dos itens.**

§ 6º Na hipótese de compra centralizada, caso não haja indicação, pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, dos quantitativos dos participantes da compra centralizada, nos termos do disposto no § 2º, a distribuição das

quantidades para a execução descentralizada ocorrerá por meio de remanejamento.  
(grifos inexistentes no original)

Com efeito, constata-se que é juridicamente possível que a Administração Central da Ebserh, no exercício das funções inerentes ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, realize o remanejamento de saldo de ARP entre unidades hospitalares participantes, e de unidade hospitalar participante para não participante, devendo-se, neste último caso, serem observados os limites previstos nos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 e no art. 32 do Decreto n.º 11.462/2023.

Chama-se atenção, entretanto, para o disposto no §4º do art. 2º da normativa acima transcrita e no §5º do art. 30 do Decreto n.º 11.462/2023. Segundo os referidos dispositivos, na hipótese de o remanejamento pretendido ser realizado entre unidades hospitalares situadas em Municípios distintos, é facultado ao fornecedor beneficiário da ARP aceitar ou não o fornecimento dos itens nos novos termos decorrentes do remanejamento. Tal faculdade se justifica considerando eventuais ônus a que o fornecedor estaria submetido (tributários e/ou logísticos, p.ex.) que podem decorrer do fornecimento do item registrado em local diverso do qual o fornecedor se comprometeu ao firmar a Ata de Registro de Preços. Cabe registrar que o custo tributário e/ou logístico pode ocasionar um impacto financeiro negativo na margem de lucro inicialmente fixada pelo fornecedor.

Ao comentar sobre a redação do §4º do art. 2º da IN SLTI/MPOG nº 6/2014, cuja redação é a mesma do grifado parágrafo 5º acima transcrito, Gabriela Lira Borges assim ponderou:

[...] Ainda, dispôs a Instrução Normativa sobre o remanejamento entre órgãos de Estados ou Municípios distintos. Nesse caso, considerando o ônus adicional decorrente de eventual entrega de bens em local distinto do qual se comprometeu na ata, poderá o fornecedor com preços registrados optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente do remanejamento dos itens. Por fim, vale observar que a possibilidade de remanejamento de quantitativos de itens com preços registrados não exime a Administração do dever de

planejamento extraído, entre outros, do art. 6º do Decreto nº 7.892/13, que impõe ao participante a atribuição de informar ao gerenciador sua estimativa de consumo. Todavia, considerando a incerteza quanto aos quantitativos que serão efetivamente utilizados por cada participante, inerente ao sistema de registro de preços, a possibilidade de remanejamento parece ser, de fato, uma medida válida para otimizar os resultados do SRP. [...] (IN nº 06/2014 da SLTI: Remanejamento das quantidades previstas para os itens registrados em atas - Blog da Zênite)

Nos moldes suprarreferidos, entendo que o conteúdo transcrito no §4º do art. 2º da IN 06/2014/SLTI/MPOG e no §5º do art. 30 do Decreto nº 11.462/2023 visa proteger o fornecedor de custos tributários e logísticos não previstos inicialmente, aspecto que acaba por afastar uma relação direta com a abrangência do certame.

Reputo, todavia, que os mencionados §4º e §5º devem ser interpretados em conjunto com o §2º do art. 9º do Decreto nº 7.892/2013 e alínea "a", inciso III do art. 15, do Decreto nº 11.462/2023, no qual se abre a possibilidade de o edital do certame facultar ao licitante a apresentação de preços distintos para entrega dos produtos ou prestação dos serviços em locais diferentes. Com efeito, é possível que nas contratações centralizadas a serem realizadas pela Administração Central da Ebserh, seja facultado no edital a apresentação de propostas com preços distintos de acordo com a localidade das unidades hospitalares participantes onde serão realizadas as entregas dos produtos ou a execução dos serviços.

Nessa lógica, havendo a referida previsão no edital do certame, entende-se que, além de o fornecedor estar ciente, este tenha inserido os custos variáveis para entrega dos bens ou execução dos serviços em cada localidade. Assim sendo, caso se tenha a necessidade de remanejamento de quantitativo entre unidades hospitalares participantes do certame, o fornecedor ficaria obrigado a aceitar o remanejamento e realizar o fornecimento do produto ou a execução dos serviços nas regiões para as quais seu preço foi registrado. Dito de outro modo, nessa hipótese, estaria dispensada a necessidade de aceite pelo fornecedor nos termos do §4º do art. 2º Instrução Normativa nº 6/2014

e §5º do art. 30 do Decreto n.º 11.462/2023.

**Nesse sentido, com objetivo de promover a segurança jurídica, é pertinente que os editais ou seus anexos das contratações centralizadas, prevejam, além do disposto no §2º do art. 9º do Decreto nº 7.892/2013 e alínea "a", inciso III do art. 15, do Decreto n.º 11.462/2023, a possibilidade de remanejamento de quantitativo de itens registrados, e que, em se tratando de remanejamento para unidades hospitalares participantes, o fornecedor será apenas notificado, ficando obrigado a fornecer de acordo com os preços registrados para a localidade para o qual o quantitativo será remanejado.**

Como decorrência lógica do exposto acima, pode-se concluir que se o remanejamento de quantitativo de itens for efetuado entre filiais situadas no mesmo Município, não há a necessidade de concordância do fornecedor beneficiário da ARP, eis que inexistentes variações tributárias/logísticas capazes de interferir no lucro fixado para o fornecedor.

Por fim, caso o remanejamento seja concretizado entre filiais situadas em Municípios ou Estados distintos, e o edital/termo de referência não possua expressamente a faculdade de apresentação de propostas com preços distintos de acordo com a localidade das unidades hospitalares participantes, bem como não possua a viabilidade do remanejamento, deve o fornecedor ser indagado sobre a viabilidade do fornecimento dos produtos ou execução dos serviços nos novos locais.

Necessário ratificar ainda que, mesmo havendo a possibilidade do remanejamento das quantidades revistas em itens registrados em atas de registro de preços, deve-se pontuar a respeito da essencialidade da realização de um planejamento consistente, circunstância que diminui o risco de desabastecimento entre as unidades hospitalares.

### **3 DA NECESSIDADE DE PREVISÃO DO PROCEDIMENTO DE REMANEJAMENTO NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Acerca do primeiro questionamento apresentado, de acordo com o RLCE 2.0, o termo de referência é o "documento necessário para a contratação de bens e serviços, contendo parâmetros e elementos descritivos para subsidiar as etapas de Seleção de Fornecedor e de Gestão do Contrato".

Tratando-se o remanejamento de quantidade de itens

registrados em ARP de procedimento inerente à gestão da Ata de Registro de Preços, consoante art. 24, III do Decreto n.º 11.462/2023, de fato é pertinente que a equipe de planejamento da contratação, no decorrer do planejamento do certame, avalie a necessidade de prever ou não a sua possibilidade na futura ARP. Sendo necessária, deve-se a justificativa para essa possibilidade ser inserida no Termo de Referência da contratação.

De outro giro, o registro do procedimento do remanejamento não necessita necessariamente ser inserido no corpo da Ata de Registro de Preços, desde que conste expressamente do conteúdo reproduzido no Termo de Referência. Essa conclusão detém amparo no tópico "condições gerais" da ARP, que remete expressamente às condições reproduzidas no Termo de Referência.

#### **4 CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opina-se, sob o ponto de vista estritamente jurídico, no sentido de que:

- a) o remanejamento de quantitativo de itens efetuado entre filiais situadas em um mesmo Município não implica a necessidade de concordância do fornecedor beneficiário da ARP;
- b) o remanejamento entre filiais participantes situados em Municípios diversos, nas hipóteses em que os editais ou seus anexos contiverem expressamente a exigência de apresentação de propostas com preços distintos de acordo com a localidade das unidades participantes, dispensa o aceite do fornecedor, estando ele obrigado ao remanejamento com os preços registrados para a localidade em que o quantitativo será fornecido;
- c) o remanejamento entre filiais participantes situadas em Municípios distintos, nas hipóteses em que os editais ou seus anexos não contiverem expressamente a exigência de apresentação de propostas com preços distintos de acordo com a localidade das unidades participantes, necessita do aceite do fornecedor;
- d) o procedimento para o remanejamento não necessita necessariamente ser inserido no corpo da Ata de Registro de Preços, desde que conste expressamente do conteúdo reproduzido no Termo de Referência.