

**PARECER JURÍDICO Nº. 1549/2024 – L.C.**

|                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Interessado:</b> Secretaria Municipal de Promoção e Ação Social.                           |
| <b>Referência:</b> Adesão a Ata de Registro de Preços nº 001/2024.                            |
| <b>Processo originário:</b> Pregão Presencial nº 090/2023 - Secretaria Municipal de Educação. |
| <b>Protocolo nº:</b> 2024042428.                                                              |

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - LEI FEDERAL Nº 14.133/21, ART. 86 E SEQUINTE, DECRETO FEDERAL Nº 11.462/23.

**1. RELATÓRIO DA CONSULTA**

Adveio a esta Procuradoria Jurídica Municipal, a fim de se conferir análise e parecer, via Secretaria Municipal de Promoção e Ação Social, por sua chefia, o Processo Administrativo de nº 2024042428, que trata sobre Adesão a Ata de Registro de Preços nº 001/2024, proveniente da licitação na modalidade Pregão Presencial nº 090/2023 desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação, cujo “*Objeto desta Ata é o Registro de Preços para **futura e eventual** de aquisição de gêneros alimentícios para manutenção da merenda escolar para o período de 12 (doze) meses.*”

Vieram os autos instruídos com os seguintes componentes:

- Protocolo de abertura;
- Termo de Referência relativo à pretendida adesão, contendo 7 (sete) laudas;
- Termo de nomeação, ciência e concordância de fiscal do contrato;
- Documento de nomeação de gestor e fiscal do contrato;
- Cópia do Parecer Jurídico Conclusivo nº 2.030/2023, referente ao PP nº 090/2023;
- Termo de homologação referente ao PP nº 090/2023;

- Cópia referente a ATA DE REGISTRO DE PREÇO N° 001/2024 – PREGÃO PRESENCIAL N°090/2023;
- Autorização para adesão a Ata de Registro de Preços, subscrita pelo Secretário Municipal de Educação;
- Decreto n° 07 de 01 de janeiro de 2021, nomeação do Secretário Municipal de Educação;
- E-mail solicitando autorização empresa vencedora para adesão na Ata de Registro de Preços n° 001/2024 do PP n° 090/2023;
- Manifestação de interesse - Autorização para pretendida Adesão por parte da empresa vencedora da Ata;
- Documentos de habilitação da empresa e de seu representante legal;
- Mapa de apuração de preços;
- Pesquisa de mercado com 03 (três) orçamentos de fornecedores do ramo e consulta ao banco de preços;
- Requisição Prodata n° 64842024;
- Certidão de existência de Dotação Orçamentária;
- Minuta contratual;

Em síntese, é o relato do que basta.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. –NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado ao Gestor sua autonomia decisória sobre eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, que impeçam ou eventualmente obstaculize o regular sequenciamento do feito.

Tem a referida atuação jurídica, quanto ao momento legal do presente procedimento, a incumbência de análise quanto à conformidade dos atos praticados durante todo o processo com as disposições legais e normativas incidentes.

É instrumento jurídico obrigatório que possui o condão de auxiliar no controle interno dos atos administrativos. Tem natureza consultiva, na medida em que a partir de seu conteúdo é que o Gestor avaliará a extensão e gravidade de eventuais defeitos do processo ou sua integral conformidade com a legislação e, assim assessorado, bem defina o foco da Administração, quer pela homologação do certame, quer por outra medida que o torne sem efeito, observada a autotutela administrativa.

A extensão do presente é vinculada ao aspecto jurídico do processo administrativo, somente. Quer-se com isso dizer que nada que diga respeito à tecnicidade do objeto da contratação, bem assim a magnitude do que é licitado deva ser expedido juízo de valor jurídico, pressupondo ter o Gestor se municiado de toda capacidade técnica e conhecimentos específicos sobre o que é adquirido *latu sensu*, ao fim precípua de alcançar o interesse da Administração Pública.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal do ato jurídico-opinativo que se deflagra, na forma contida na Lei Federal nº 14.133/2021, mormente as disposições do artigo 53, *in verbis*:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

Nesta senda, o objeto do presente parecer fica circunscrito aos seguintes aspectos a) instrução e formação do processo administrativo; b) motivação da pretensa contratação; c) regularidade do procedimento; d) adequação do conteúdo da demanda ao Edital e seus anexos. Nesse enfoque, tecidas tais considerações, passamos à análise do processo epigrafado.

## 2.2. DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP, FORMAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ADESÃO À ATA E REQUISITOS INERENTES À CONTRATAÇÃO:

Conforme se tem do Edital de Licitação na Modalidade Pregão Presencial nº 090/2023, adotou-se o Sistema de Registro de Preços de que trata o Decreto 11.462/2023, por ter julgado a Administração ser a melhor forma de aquisição do objeto licitado, uma vez que a demanda pode variar de acordo com as necessidades recorrentes do Órgão Licitante.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006:

“Registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Essa é uma característica peculiar do SRP”.

Veja que não se trata de uma nova modalidade de licitação, representando tão somente uma forma de se garantir juridicamente o bem licitado, pelo preço e condições dispostas no certame, durante um período de tempo, para socorrer eventual e futura demanda.

É o que se bem vê da Lei Federal nº 14.133/2021, que em seu artigo 86:

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

§ 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 forma do art. 23 desta Lei;

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

~~§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.~~

§ 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 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.

Para Marçal Justen Filho, a definição para o instituto é a seguinte:

“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. [...] O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005.).

No bojo da regulamentação acima disposta, quanto ao Sistema de Registro de Preços, configurou-se o permissivo legal da adesão, por Órgãos estranhos aos que eventualmente participantes do processo licitatório, ao objeto licitado, com supedâneo na eficiência, economicidade e, em suma, vantajosidade à Administração Pública.

É o que se tem, por essência, a norma contida no § 2º artigo 38, do Decreto Federal nº 11.462/2023:

Art. 38. Os processos licitatórios e as contratações autuados e instruídos com a opção expressa de ter como fundamento a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, serão por eles regidos, desde que:

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta.

§ 1º Os contratos, ou instrumentos equivalentes, e as atas de registro de preços firmados em decorrência do disposto no **caput** serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação.

**§ 2º As atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892, de 2013, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto.**

Trata-se de verdadeira exceção à regra de licitar disposta no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>, que traz inúmeras vantagens à Administração no que é pertinente aos aspectos burocráticos da contratação público-privada. Bem elucidada o instituto as lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes<sup>2</sup>, para quem:

O carona no Sistema de Registro de Preços apresenta-se como uma relevante ferramenta nesse sentido, consistindo na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Se o fornecedor tem a capacidade de atender dez ou vinte órgãos sem prejudicar a qualidade de seu serviço ou produto, e sendo sua proposta mais vantajosa, por que não permitir aos órgãos interessados aderi-la? É necessário, contudo, uma correta verificação das Atas antes de aderi-las, para que realmente demonstre-se a proposta mais vantajosa. O carona tem se mostrado uma alternativa viável inclusive em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, tendo, muitos órgãos, deixado de utilizá-las para tornarem-se caronas e, portanto, contratar objetos que já passaram pela depuração do procedimento licitatório.

Quanto à utilização do instituto, porém, inúmeras regras deverão ser observadas, a teor do que dispõe a regulamentação pertinente, notadamente: a Lei Federal nº 14.133/21, Decreto Federal nº 11.462/2023 e demais orientações de controle externo atinentes.

Em suma, mostra-se cogente, para a utilização do instituto da Adesão à Ata de Registro de Preços, por órgãos não participantes do processo licitatório (caronas), que o Interessado demonstre existir formalmente em processo administrativo autuado a tal fim: a necessidade da contratação; autorização da realização da despesa; previsão de recursos orçamentários; termo de referência compatível com as necessidades demonstradas e

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. *Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, out. 2007.

regramentos quanto à forma, prazo, e demais consectários da execução do objeto contratado; a ata de registro de preços homologada; comprovação de prévia consulta ao órgão gerenciador quanto à pretensão de adesão; aceite do fornecedor licitante, vencedor do processo, quanto à possibilidade de atendimento da demanda e pesquisa de preços para comprovação da vantajosidade econômica da adesão.

Quanto aos aspectos formais alhures destacados, infere-se dos autos o pleno atendimento à legislação pertinente, elucidada, conferindo a confirmação do cumprimento das exigências legais atinentes, tendo sido previstos, quanto aos documentos suficientes ao caso, todos aqueles exigidos pela legislação, como relatado no tópico 1 do presente parecer, no que diz respeito aos documentos que instruem o procedimento.

Convém elucidar, a esta altura, a retidão quanto à justificativa da contratação, em que restaram satisfeitas as exigências pertinentes à demonstração da necessidade da Administração, correlacionada com o objeto licitado, demonstrando a identidade ao processo licitatório que se pretende aderir.

Ademais, observa-se que fora cumprida a exigência do § 4º do artigo 86 da Lei Federal nº 14.133/2021, no que diz respeito ao quantitativo pretendido.

Bem instruído o feito neste ponto, a demonstrar o cumprimento dos requisitos dispostos no artigo 53, caput, da Lei nº Lei Federal nº 14.133/21 e artigo 86, e seguintes e Decreto Federal nº 11.462/2023.

Desta forma, portanto, satisfeitas as obrigações de Lei quanto aos elementos essenciais do processo em sua formação, inexistente óbice, *a priori*, que impeça a conclusão do feito com a formalização da adesão, ressaltando que deve se observar a exigência do contratado na manutenção de suas condições de habilitação fiscal e trabalhista, devendo o contratado comprovar tais condições no ato de assinatura do Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços.

Diante de todas as tecidas considerações, compreende este Órgão Jurídico quanto à viabilidade da pretendida adesão.

### 3. CONCLUSÃO

De tudo o que se expôs, esta Procuradoria Jurídica do Município de Catalão/GO, manifesta, via da procuradora que este subscreve, pela aprovação à **ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 001/2024, DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 090/2023 DE ORIGEM DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**, com supedâneo no § 2º artigo 38, do Decreto Federal nº 11.462/2023 e artigo 86 e seguintes da Lei Federal 14.133/2021.

**RECOMENDA-SE** que, quando da utilização de tal instituto, se proceda com a prévia consulta a este Órgão Gerenciado quanto à análise dos requisitos inerentes ao instituto da adesão à Ata de Registro de Preços, visando evitar dispêndios e diligências da Administração para a formação de processos tais, cujo fim culminar em fracasso.

**RECOMENDA-SE** que, ademais, sejam observadas as regras pertinentes ao instituto, mormente quando da confecção dos autos e Termo de Referência, que deve estar em perfeita adequação ao Termo de Referência originário da Ata de Registro de Preços que se pretende aderir, inclusive quanto à prazos de vigência, limites impostos à demanda, entre outros aspectos.

**RECOMENDA-SE** que, em caso de manifestação do Gestor pela viabilidade da adesão, que seja observado o prazo de 90 (noventa) dias para a aquisição.

Caso opte o gestor pela efetivação da adesão, que seja adequado o instrumento vinculativo para fins de constar, em vez de nova Ata de Registro de Preços, tão somente Termo de Adesão à ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 001/2024, oriunda do PREGÃO PRESENCIAL Nº 090/2023, abordando apenas as peculiaridades locais da demanda quanto à forma, prazos e condições de entrega dos itens à realidade local, respeitando, quanto ao mais, aos estritos termos da ata aderida.

Considerando que o sistema de Adesão à Ata de Registro de preços tem o condão de aproveitar à Administração Pública a vantajosidade econômica, precipuamente,

a Administração deve, como medida a resguardar e refletir a realidade de mercado local, proceder com as cotações e levantamentos de preços levando em consideração orçamentos da circunscrição ou quanto mais próxima desta, preterindo às da sede da licitante vencedora constante da ata que se pretende aderir, na conformidade com entendimentos já exarados pelo Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>.

**SOLICITO** o encaminhamento de cópia do presente à Secretaria Municipal de Promoção e Ação Social, para fins de conhecimento da matéria aqui aventada e solução de continuidade aqui sugerida.

É o parecer. S.M.J.

Catalão (GO) aos, 04 de novembro de 2024.



**Vanessa Cândido Amorim Leão**  
Procuradora-Chefe Administrativa  
OAB/GO 35.373

<sup>3</sup> A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado. (Ac. 2877/2017 – Plenário. 12/12/2017. Relator: AUGUSTO NARDES).