

PARECER JURÍDICO Nº. 182/2.024 – L.C.

Interessado: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Catalão – IPASC.
Referência: Adesão a Ata de Registro de Preços n.º 001/2024.
Processo originário: Pregão Presencial nº 020/2.023 – Secretaria Municipal de Educação-Município de Ouvidor.
Protocolo nº: 2024007203.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - LEI FEDERAL Nº 14.133/21, ART. 86 E SEGUINTE, 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 do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Catalão – IPASC, por sua chefia, o Processo Administrativo de nº 2024007203, que trata sobre Adesão a Ata de Registro de Preços n.º 001/2024, proveniente da licitação na modalidade Pregão Presencial n.º 020/2.023 desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Ouvidor-GO, cujo objeto é a *“Aquisição de materiais de limpeza e higiene por meio de Adesão a Ata de Registro de Preços n.º 001/2024 – Pregão Presencial n.º 020/2023 – Processo n.º 3507/2023, observando as disposições do Decreto Federal n.º 7.892/2023 e decreto Federal n.º 9.488/2018 e demais disposições contidas no Instrumento Convocatório e Anexos do processo original, visando atender a demanda do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Catalão – IPASC”*.

Vieram os autos instruídos com os seguintes componentes:

- Ofício de solicitação de Análise Jurídica;
- Decreto N° 11, de 01 de janeiro de 2021, de nomeação da Superintendente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Catalão – IPASC;
- Termo de Referência relativo à pretendida adesão, em que se discriminou o objeto, a justificativa da contratação, a necessidade administrativa e vantajosidade à Administração, motivação técnica à adesão, demonstrativo da necessidade e quantidade, forma de execução e entrega do objeto, prazo de vigência do contrato, obrigações e responsabilidades do contratante e contratada, do pagamento, controle e fiscalização da execução, hipóteses de rescisão, das penalidades, das multas, foro, medidas acauteladoras, relação de documentos componentes do processo;
- Solicitação de Autorização de Adesão;
- Resposta a Solicitação de Permissão para Adesão a Ata de Registro de Preços;
- Cópia do Termo de Homologação do Pregão Presencial N.º 020/2023;
- Cópia da Ata de Registro de Preços N.º 001/2024, decorrente do Pregão Presencial N.º 020/2023;
- Cópia do Edital do Pregão Presencial N.º 020/2023 – Sistema de Registro de Preços – SRP, do Município de Ovidor, Cópia Termo de Referência, Cópia de Pedido de Impugnação do Instrumento Convocatório, Cópia de Parecer Jurídico, Cópia do Edital do Pregão Presencial N.º 020/2023 – Sistema de Registro de Preços – SRP, do Município de Ovidor – Retificado e Termo de Referência Retificado;

J

- Ofício direcionado pelo Interessado à licitante vencedora do Processo Licitatório n.º 020/2023, solicitando concordância formal à pretendida adesão;
- Concordância expressa da Licitante Vencedora do Processo Licitatório n.º 020/2023 acerca da possibilidade de adesão pretendida nos autos;
- Rerratificação da Quarta Alteração Contratual e Consolidação do Contrato Social;
- Documentação Pessoal dos sócios da contratada;
- CNPJ;
- Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, Certidão de Débito Inscrito em Dívida Ativa – Negativa, Certidão Negativa de Débitos Municipais e à Dívida Ativa do Município de Catalão, Certificado de Regularidade do FGTS-CRF, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidão Negativa de Ações Cíveis;
- Mapa de Apuração de Preços;
- Pesquisa de preços de mercado;
- Termo de Nomeação de Fiscal do contrato;
- Decreto N.º 85, de 04 de janeiro de 2021;
- Minuta Contratual;
- Requisição Prodata N.º 10942024;
- Certidão de Existência de Dotação Orçamentária.

Em síntese, é o relato do que basta.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. –NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

5

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 técnica 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 precipuo 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.

J

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 020/2023, originário da Secretaria Municipal de Educação do Município de Ouvidor-GO, 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:

3

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.

J

§ 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

J

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 1988¹, 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 Fernandes², 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

¹ 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.

² FERNANDES, Jorge Ulisses 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.



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 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.

J

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.

Bem instruído o feito neste ponto, a demonstrar o cumprimento dos requisitos dispostos nos art. 53, caput, da Lei nº Lei Federal nº 14.133/21e art. 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.

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 do procurador que este subscreve, pela aprovação à **ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 020/2023 –SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE OUVIDOR-GO**, constante do processo administrativo local nº 3507/2023, 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.

J

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 n.º 001/2024, oriunda do Pregão Presencial n.º 020/2023, 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 União³.

³ 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).



SOLICITO o encaminhamento de cópia do presente à Secretaria Municipal de Educação do Município de Ouidor-GO, para fins de conhecimento da matéria aqui aventada e solução de continuidade aqui sugerida.

É o parecer. S.M.J.

Catalão (GO) aos, 23 de fevereiro de 2.024.



João Paulo de Oliveira Marra
Procurador-Chefe Administrativo
OAB/GO 35.133