

PARECER JURÍDICO

Direito Administrativo. Procedimento de Adesão a Ata de Registro de Preços. Lei n.º 14.133/2021 - Art. 86, §2º. Decreto n.º 11.462/2023. Possibilidade.

Interessado: Município de Santa Cruz/PE

Demandante: Secretaria Municipal de Administração e Finanças

Assunto: Adesão à Ata de Registro de Preços n.º 01/2024 do CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS – COMUPE, referente a aquisição de equipamentos de informática, computadores, notebooks, impressoras, tablets e celulares, para possíveis futuras adesões, de acordo com a conveniência e necessidade do COMUPE e de cada município consorciado, destinada às diversas Secretarias e Fundos Municipais do município de Santa Cruz - PE.

I- RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta assessoria jurídica, pelo Município de Santa Cruz - PE, através do setor de licitação, para análise e manifestação acerca do procedimento de **Adesão/Carona n.º 001/2025** cujo objeto é a **“ADESÃO “CARONA” A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N.º 001/2024/COMUPE, OBJETO DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, IMPRESSORAS, PARA QUE DE ACORDO COM A CONVENIÊNCIA E NECESSIDADE DE CADA SECRETARIA, DESTINADO AS DIVERSAS SECRETARIAS E FUNDO MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ”**, mediante adesão originária da **Ata de Registro de Preços N.º001/2024/COMUPE**, do resultado do **Pregão Eletrônico/SRP n.º 004/2024/COMUPE - Processo Administrativo N.º006/2024/COMUPE**, homologado em 24/02/2025, celebrado pelo **CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS – COMUPE** e conforme condições estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar acostado ao processo e solicitação da Secretaria Municipal de Administração e Finanças.

Analisando os artefatos da fase preparatória da referida adesão, além dos documentos relacionados ao registro decorrente do **Pregão Eletrônico/SRP n.º 004/2024/COMUPE**, inclusive referente a habilitação do fornecedor registrado no referido certame, os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- DFD
- ETP
- Pesquisa de preços
- Justificativa de preço e vantagem econômica à adesão à Ata de registro de preços
- Autorização do órgão gerenciador - COMUPE
- Ofício de anuência do fornecedor
- Declaração de disponibilidade orçamentária

- **Edital do Pregão Eletrônico/SRP nº 004/2024/COMUPE e seus Anexos**
- **Minuta do contrato**

É o que cumpre relatar.

II- APRECIÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir ao Ente solicitante e a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1.º, I e II e § 4.º da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. (Grifos nossos)

Logo, em conformidade ao disposto na norma legal acima referida, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos que estejam interligados com questões jurídicas, versa o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

De outra banda, vale salientar que não cabe a esta assessoria jurídica o papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências e atribuições, presumindo-se que desde as especificações técnicas do objeto a ser

contratado até os seus detalhamentos quanto à execução contratual, características intrínsecas, requisitos, avaliação do preço estimado e ainda, a análise da vantajosidade da adesão, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Neste viés, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do Ente assessorado a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais apontamentos. Entretanto, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins dos ajustes necessários, para que seja dado o prosseguimento do curso do processo de dispensa de licitação, haja vista que a inobservância de tais ponderações poderá vir a gerar óbice à consecução ao interesse público, sendo de absoluta responsabilidade da Administração.

Preliminarmente, o presente opinativo tem como objetivo de traçar orientações jurídicas, com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), quanto à possibilidade da adesão à ata de registro de preços em epígrafe e aos instrumentos que compõem sua fase preparatória, informada através do **Documento de Formalização de Demanda – DFD de solicitação para a contratação do objeto**, que inaugura o procedimento, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita, lastreando-se também no **Decreto Federal n.º 11.462/2023** que **“Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”**.

Neste sentido, o **Documento de Formalização de Demanda – DFD para abertura de procedimento administrativo**, da lavra da **Secretaria Municipal de Administração e Finanças** e a **Declaração de Disponibilidade Orçamentária**, apresentaram os elementos basilares impostos para a instauração do processo de adesão à ata de registro de preços n.º 001/2024 - COMUPE, informando além da necessidade, a justificativa da contratação, que informa em síntese que: **“A necessidade da contratação decorre da demanda apresentada pelos diversas secretarias, a buscar uma solução ágil e eficaz que necessitam de solução para processar, imprimir documentos, isto porque não existem ATA de Registro de Preço com vigência ativa capazes de atender a necessidade, tendo em vista que sua interrupção pode comprometer a continuidade das atividades da Administração, e o desabastecimento compromete a descontinuidade dos serviços públicos e comprometendo as atividades desenvolvidas pelas as Secretarias e Fundo Municipais no âmbito do Município de Santa Cruz” (Sic) (...)**; a previsão orçamentária da **fonte de recursos** que custearão a despesa e os resultados pretendidos com a contratação.

Vale registrar que o ETP informa que: **“A contratação pretendida está prevista no Plano de Contratações Anual em fase de conclusão de modo que se encontra alinhada com o planejamento da**

Secretaria Municipal de Administração e Finanças de Santa Cruz/PE”, como informado no inciso VII, do artigo 12 da NLLC, quanto a sua elaboração, in fine:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (grifos nossos)

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a **análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Notou-se a **ausência** como anexo do procedimento do **Mapa de Riscos**, que constitui instrumento de gerenciamento dos riscos, uma das etapas do planejamento, e que deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo de todo o processo de contratação, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadores e de contingência, caso aqueles sejam concretizados durante o processo de contratação na rota do processo licitatório. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

O **Estudo Técnico Preliminar – ETP**, como artefato constitutivo da etapa preparatória, **da lavra da responsável do setor de planejamento da Secretaria de Administração e Finanças do Município de Santa Cruz - PE, Sra. Géssica Ferreira Soares**, buscando-se uma análise inicial da necessidade informada pela Secretaria demandante com sua respectiva justificação e melhor solução, servindo como fundamento para a futura contratação, revela em sua essência a efetiva concretização do princípio do planejamento das compras públicas, caracterizando o interesse público envolvido em uma determinada contratação, como conceitua a norma legal do art. 6º da Lei 14.133/2021 que tratou efetivamente do ETP e trouxe seu conceito e seus requisitos nos dispositivos dos seus artigos 6.º, XX e 18, § 1.º, I ao XIII, respectivamente, apresentando ainda a obrigatoriedade da apresentação daqueles elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e da justificativa da ausência dos demais, quando for o caso, senão vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao

termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Art. 18, § 1.º - 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 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.

§ 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.

Assim, em análise ao ETP apresentado no início da fase preparatória do processo em evidência verificou-se a presença dos elementos elencados no art. 18, bem como de suas respectivas justificativas, como determina o dispositivo do diploma legal retrocitado, **cabendo, entretanto, complementações a seguir recomendadas:**

I - Descrição da necessidade da contratação

Pela ordem disposta na legislação pertinente, é neste primeiro elemento do ETP, onde deve-se detalhar a necessidade que foi identificada no DFD e que originou a demanda de contratação, descrevendo todos os elementos que devem ser executados, haja vista que a finalidade neste aspecto é justamente suprir uma necessidade administrativa, para que se obtenha os resultados pretendidos

pela Administração Municipal, o que foi plenamente atendida, mediante as informações constantes no item.

II- Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual

Quanto a este segundo elemento, **houve justificativa informando que:** “A contratação pretendida está prevista no Plano de Contratações Anual em fase de conclusão de modo que se encontra alinhada com o planejamento da Secretaria Municipal de Administração e Finanças de Santa Cruz/PE”.

III – Requisitos da contratação

Neste tópico, todos os aspectos essenciais à contratação devem ficar claros, tais como: especificações do objeto indispensáveis ao atendimento da necessidade, requisitos essenciais a serem atendidos pela futura contratada e duração inicial do contrato de fornecimento.

Com base nesses requisitos é que será realizado o levantamento de mercado, das soluções que preencham esses requisitos. Por isto é importante listar todos os requisitos que sejam essenciais, evitando-se requisitos desnecessários e especificações demasiadas, para não frustrar o caráter competitivo da futura licitação.¹

Assim, as *informações essenciais referentes a este elemento foram em parte cotejadas no ETP, cabendo ainda informar a possibilidade de prorrogação do contrato, se for o caso, em concordância com o quanto estabelecido no Pregão Eletrônico/SRP nº 004/2024/COMUPE, objeto da adesão em tela.*

IV - Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte

Em regra, este elemento deve considerar diversos fatores, como expectativa de aumento/redução do fornecimento, no caso em concreto, informando neste tópico do ETP que o quantitativo foi baseado na média da necessidade identificada no DFD, sendo o estimado uma projeção satisfatória, para este orçamento, a fim de atender as demandas das diversas Secretarias Municipais, conforme as quantidades solicitadas pela Secretaria requisitante, considerando que não houve demanda do objeto para os exercícios anteriores; **devendo sempre ser justificada e embasada em memória de cálculo** que reflita a perspectiva de fornecimento do objeto a ser contratado, sempre com enfoque na obtenção de economia de escala e na vedação ao fracionamento indevido, relacionando de forma objetiva a demanda prevista e os quantitativos a serem consumidos na execução das atividades intrínsecas da Secretaria demandante no atendimento do interesse público almejado.

Para tanto, o quantitativo foi devidamente informado, **devendo-se acostar o memorial e/ou relatório do quantitativo que subsidiou sua estimativa, a fim de comprovação, no ETP.**

V – Levantamento de mercado

Neste tópico é realizada a pesquisa e se indica as diversas soluções existentes no mercado e que podem atender à necessidade levantada. Neste momento, a Administração verifica todas as alternativas disponíveis, apresentando as justificativas técnicas e econômicas que fundamentam e norteiam a escolha que se fizer.

Vale ressaltar que, o levantamento de mercado nos estudos técnicos preliminares não se confunde com a pesquisa de preços posterior. No ETP deve ser feita uma análise inicial dos preços praticados no mercado para fundamentar a decisão da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. Sobre o tema, veja-se o **Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal (CJF)**:

ENUNCIADO 17:

“A estimativa do valor da contratação realizada por meio dos Estudos Técnicos Preliminares, de que trata o art. 18, § 1º, inciso VI, será, via de regra, uma análise inicial dos preços praticados no mercado por servir unicamente à análise da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. De forma diferente, há uma estimativa do valor da contratação realizada pelo setor competente do órgão, conforme o art. 6º, inciso XXIII, “i”, que servirá como base à análise da aceitabilidade das propostas na fase externa do processo licitatório e, por isso, utilizará os parâmetros do art. 23 e seus parágrafos, combinados, sempre que possível, em uma “cesta de preços”, priorizando os preços públicos, salvo quando, de acordo com o Manual de Atribuições e Regulamento Interno do órgão, a obrigação recair para o mesmo setor que estiver elaborando os Estudos Técnicos Preliminares”.

*Restou-se evidenciado este tópico no ETP, a análise de contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, por meio de consultas a outros editais e contratos anteriores/ATAS, cotações no banco de dados do BNC no site <https://bnc.org.br/>, e Consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) site <https://www.gov.br/pncp/pt-br> com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendessem às necessidades da municipalidade, informando-se as *soluções levantadas e as justificativas da escolha face à viabilidade técnica e econômica pela adesão à ARP 01/2024 do COMUPE, face a sua vantajosidade, “demonstrando a compatibilidade com os valores praticados pelo mercado, ratificando que a pretendida adesão à Ata de Registro de Preços é mais vantajosa para a Administração Pública, ante a economicidade, celeridade e rapidez para a aquisição do objeto”.**

VI - Estimativa do valor da contratação

Neste ponto será realizada uma estimativa preliminar da contratação almejada, a fim de que se tenha uma ideia do seu custo, a fim de subsidiar a análise da sua viabilidade econômica, embora esta não seja tão detalhista quanto à efetiva pesquisa de preços de mercado realizada quando da confecção do termo de referência, devendo sempre acostar os documentos que lhe deram suporte, conforme cotações realizadas, informando objetivamente o valor unitário e global estimado da futura contratação, como fora apresentado, **providenciando sempre a assinatura do responsável pela pesquisa de mercado nas cotações acostadas.**

Neste item, cabe ressaltar a comparação dos preços estabelecida entre a pesquisa de mercado realizada e os preços praticados na ata de registro de preços que se pretende aderir, ratificando a vantajosidade econômica da mesma.

VII - Descrição da solução como um todo

Aborda a conclusão do estudo comparativo entre as soluções, deve ser descrita a solução que se demonstrou mais vantajosa técnica e economicamente para a Municipalidade. Na descrição,

deve ser evidenciado que a solução escolhida atende às necessidades e resolve o problema apresentado por aquele órgão/entidade, devendo-se apresentar todos os aspectos da solução, tendo em vista que podem impactar diretamente no preço final das propostas ofertadas pelos futuros licitantes, informando a vantajosidade da solução efetivamente escolhida, como especificado neste tópico do ETP.

VIII - Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

Deve informar se a solução encontrada pode ou não ser parcelada, se o objeto é composto por itens divisíveis conforme suas características e com a forma com que é usualmente comercializado no mercado para que seja definido o critério de adjudicação do objeto (por item, por grupos ou global), tendo sido explicitado no contexto do ETP, que em relação ao parcelamento ou não do objeto, quando da sua adjudicação, ***tal regramento deverá ser orientado em consonância ao que fora determinado pelo órgão Gerenciador, no bojo do seu processo licitatório, do qual originou-se a ata que deverá ser aderida tendo sido estabelecida a adjudicação por item.***

Segundo o TCU, a regra é o parcelamento do objeto, devendo eventual formação de lotes ser devidamente justificada.

TCU, SÚMULA Nº 247

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos

Neste item deve-se apontar o proveito a ser obtido com a contratação quanto aos seus aspectos econômico, social, institucional, aproveitamento dos recursos humanos, inclusive a respeito à impactos ambientais positivos. etc. Deve-se declarar os benefícios diretos e indiretos que o órgão/entidade almeja com a contratação, como o atendimento às necessidades do Município na execução de suas atividades diárias e atendimento aos munícipes, resguardando-se o princípio constitucional da eficiência e a consecução do interesse público almejado, **como restou demonstrado no ETP, nos benefícios a serem alcançados com a contratação.**

X - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato

Deve-se informar ações que deverão ser realizadas pela Administração antes da formalização da futura contratação, para que ela surta os resultados esperados, com vistas à correta execução contratual, caso sejam necessárias, conforme estabelecido no ETP.

XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes

Neste tópico evidencia-se a existência ou a necessidade de realização de outras contratações, correlatas ou interdependentes, que venham a influenciar na contratação que se pretende realizar, **o que não foi identificado no ETP como necessário.**

XII - Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras

Refere-se a esfera ambiental da sustentabilidade, devendo ser identificadas possíveis impactos em decorrência da contratação pretendida, relacionando-se suas medidas mitigadoras, prevendo -se as ações que devem ser adotadas pela futura contratada a fim de evitar a ocorrência do referido dano ou realizar seu tratamento, **constando-se no ETP que: “sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; que os bens devam ser preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; que deverá respeitar as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e que a contratada deverá orientar seus empregados quanto à forma ambientalmente adequada do descarte e respeitar e fazer cumprir a legislação de proteção ao meio ambiente, previstas nas normas regulamentadoras pertinentes”.**

Além disso, recomenda-se a adoção das práticas de Sustentabilidade Ambiental, conforme prevê a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e legislações correlatas, *naquilo que couber, bem como do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e o cumprimento das Normas Brasileiras- NBR da ABNT sobre resíduos sólidos e das diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pela Lei 12.305/2010*, observar as legislações vigentes sobre controle de poluição do meio ambiente, em especial as regulamentações do IBAMA, CONAMA e Secretaria do Meio Ambiente, destacando-se a Lei Federal nº 8.723/93, Resolução CONAMA nº 16/93, Portaria IBAMA nº 85/96; e outras legislações, dentre outras medidas estabelecidas neste tópico do referido artefato.

XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

Descrição do posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação, indicando-se a viabilidade técnica, operacional e orçamentária, assim como a adequação à necessidade identificada na demanda de contratação, conforme consta no conteúdo do ETP.

DO SRP E DA ADESÃO ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

No ordenamento jurídico pátrio, a norma geral de licitações e contratos administrativos é a **Lei 14.133/2021**, disciplinando que na fase de planejamento das compras deverá ser considerada a expectativa de consumo anual e observar os incisos do seu art. 40. Dentre as disposições contidas nos incisos do **artigo 40 da Lei 14.133/2021**, consta que, quando pertinente, as compras serão processadas por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente (**inciso II**), considerado, conforme o seu **art. 78, IV**, como procedimento auxiliar das licitações e das contratações regidas pela referida lei.

A **Lei 14.133/2021**, estabelece as regras para realização da licitação para registro de preços (**Seção V do Capítulo X**), alterada pela **Lei 14.770/2023**, onde faculta a adesão à ata de registro de preços na condição de não participante 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 (**art. 86, §3º, I**), como no caso em evidência.

No mesmo diapasão, o **Decreto nº 11.462/2023**, autoriza, no disposto do seu art. 31, aos órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP a aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, conforme requisitos impostos pela própria norma, que informa:

CAPÍTULO VIII DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES

Regra geral

Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP 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 de descontinuidade de serviço público;
- II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no [art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021](#);
- e
- III - consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 1º A autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

§ 2º Após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetivará a aquisição ou a contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 3º O prazo previsto no § 2º poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

§ 4º O órgão ou a entidade poderá aderir a item da ata de registro de preços da qual seja integrante, na qualidade de não participante, para aqueles itens para

os quais não tenha quantitativo registrado, observados os requisitos previstos neste artigo.

A adesão, também conhecida como “carona”, ocorre quando um órgão não gerenciador e não participante, que não participou dos procedimentos iniciais do processo licitatório e não integra a ata de registro de preços – art. 6º, inciso XLIX, da Lei nº 14.133/2021, decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador.

De acordo com o § 2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 31 do Decreto n.º 11.462/2023, a adesão dos não participantes poderá ocorrer desde que observados os seguintes requisitos:

- I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público;**
- II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021; e**
- III - consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.**

Alerta-se, por outro lado, que, de acordo com o art. 31, do Decreto 11.462/2023, após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante deverá efetivar a aquisição ou a contratação solicitada **em até noventa dias**, observado o prazo de vigência da ata, podendo este prazo ser excepcionalmente prorrogado, na forma do § 3.º deste dispositivo, referente ao diploma legal retrocitado.

Assim, pode-se concluir que, para a adesão de órgão não participante a ata de registro de preços vigente, faz-se necessário o atendimento dos seguintes requisitos:

- a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- b) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado;
- c) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor;
- d) limitação de cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes, não podendo o quantitativo decorrente das adesões exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços.

Acrescente-se, ainda, a necessidade de a ata de registro de preços estar vigente, pois, por óbvio, as adesões e contratações decorrentes só podem ser feitas durante aquele prazo, em consonância com o *caput* do art. 31 do Decreto nº 11.462/2023.

Passa-se, a seguir, à análise dos aspectos relativos à regularidade da Adesão.

Demonstração da vantajosidade

A vantagem da adesão à ata de registro de preços deve ser devidamente justificada (princípio da motivação - art. 2º, da Lei nº 9.784/1999), evidenciando a necessidade da contratação e a adequação da adesão como a melhor opção dentre as demais possibilidades, conforme consta estabelecido no ETP e na justificativa de preço e vantajosidade econômica à adesão à Ata de Registro de Preços colacionada aos autos do procedimento.

No entanto, cumpre alertar a autoridade administrativa que o Tribunal de Contas da União assevera, em seu Acórdão 1794/2023- TCU-Primeira Câmara:

“A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante (“carona”), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública”.

Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados no mercado

Para aferir a compatibilidade dos valores registrados com aqueles praticados no mercado é necessária a realização de pesquisa de preços, a qual deve observar as orientações do Decreto Municipal n.º 017/2023.

Imprescindível, ainda, asseverar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicção do Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

Prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor

Há necessidade de consulta e aceitação do órgão gerenciador, a quem cabe controlar as adesões diante das limitações de quantitativos. Também há necessidade de aceitação pelo fornecedor em relação à adesão. Ambas as autorizações devem ser expressas e a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor, conforme constam colacionadas aos autos.

No exercício da função de assessoramento, cabe alertar à autoridade administrativa que o o procedimento de adesão deve respeitar as mesmas condições postas no termo de referência da licitação que originou a respectiva ata de registro de preços, devendo ser aprovado pela autoridade competente, e se restringir ao (s) item (ns) objeto da anuência por parte do órgão gerenciador e respectivo fornecedor, qual seja, **item 10 da Ata de Registro de Preços 01/2024 - COMUPE**, nos limites quantitativos e condições aceitos por este, observada a legislação vigente. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

É imperioso destacar que após a autorização do órgão gerenciador, por meio do ofício n.º 019/2025 de autorização de adesão, **lavrado em 12 de janeiro de 2025**, a Administração Municipal deverá efetivar a contratação solicitada em até 90 (noventa) dias, **recomendando-se que seja solicitada a prorrogação excepcional, por igual período, observado o prazo de vigência da ARP**, em atenção aos **§2º e §3.º do art. 31 do Decreto Federal 11.462/2023**.

É válido registrar a natureza jurídica obrigacional da ata de registro de preços. De acordo com o **inciso XLVI do art. 6º da Lei 14.133/2021**, a ata de registro de preços é “documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas”.

Em assim sendo, os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços, previsto no **art. 84, parágrafo único, da Lei 14.133/2021**, são celebrados em virtude de o particular assumir a obrigação de celebrar possíveis contratos futuros, que devem observar os preços e demais condições estabelecidas na Ata de Registro de Preços.

Frise-se, a ata de registro de preços é documento jurídico que impõe ao fornecedor detentor do preço registrado, a obrigação de fornecimento do bem ou serviço quando requerido pela Administração, nas condições e nos prazos demarcados no instrumento.

Em oportuno, observa-se que a adesão dos item registrado na **Ata de Registro de Preços nº 01/2024 gerenciada pelo COMUPE**, conforme autorização do órgão gerenciador e o Ofício n.º 063/2025 expedido pelo Município de Santa Cruz - PE, dar-se-á limitado ao quantitativo equivalente ao percentual permitido ou inferior a este, qual seja, 50% (cinquenta por cento) daquele registrado (item 10), e ainda, que a vigência da referida Ata de Registro de Preços é de 01 (um) ano, contado a partir da sua publicação, estando na data da presente apreciação em plena vigência. Contudo, **alertamos a autoridade administrativa que a contratação deve se restringir ao item e termos autorizados pelo órgão gerenciador.**

Com efeito, observa-se também nos autos a indicação da dotação orçamentária, inferindo-se pela adequação orçamentária prevista no art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, conforme consta no ETP e na minuta do contrato acostados, verificando-se sua adequação à contratação pretendida, com a indicação da dotação orçamentária dos recursos a serem utilizados para custear as despesas da futura contratação, fazendo constar : a unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e fonte de recursos, a fim de se evitar a frustração da contratação por falta de verba.

Como é cediço, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração Pública, consoante art. 167, II, da CF/88 e art. 150 da Lei nº 14.133/2021. Assim, é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, informada através da declaração de dotação orçamentária colacionada aos autos do procedimento, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras.

Limites de quantitativos

Preceitua o art. 32, do Decreto nº 11.462/2023, que as aquisições ou contratações adicionais deverão observar as seguintes regras de controle:

Decreto nº 11.462/2023

Art. 32. Serão observadas as seguintes regras de controle para a adesão à ata de registro de preços de que trata o art. 31:

I - as aquisições ou as contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes; e

II - o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços.

§ 1º Para aquisição emergencial de medicamentos e de 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 do caput.

§ 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, hipótese em que não ficará sujeita ao limite de que trata o inciso II do caput, desde que:

I - seja destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal; e

II - seja comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021.

De acordo com o art. 30 do Decreto nº 11.462/2023, "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".

Condições de Habilitação e Qualificação

O art. 68 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que as habilitações fiscal, social e trabalhista serão averiguadas por meio da apresentação das seguintes comprovações válidas: i) inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); ii) inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; iii) regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; iv) regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; v) a regularidade perante a Justiça do Trabalho e; vi) o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, como restou devidamente demonstrado nos autos do referido procedimento.

Deste modo, **antes da contratação, a Administração está obrigada a verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo (Lei nº 14.133, de 2021, art. 91, §4º), sendo imprescindível tal formalidade prévia à efetiva aquisição do objeto.**

MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no art. 95, I da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato que tenham objetos mais complexos, que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandem “disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual”ⁱⁱ, sugere-se a formalização de termo contratual com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual e em conformidade à minuta referente ao **Pregão Eletrônico/SRP nº 004/2024/COMUPE**, cuja ata de registro de preços n.º 01/2024 - COMUPE será aderida mediante tal contratação.

A regra contida no bojo do art. 89 da Li 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92 da Lei 14.133/2021 elenca m seus incisos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Em relação à minuta do contrato apresentada, por se tratar de celebração de adesão à Ata de Registro de Preços de outro órgão, não pode a Secretaria do Município demandante acrescentar obrigações não previstas no instrumento originário. As alterações devem se limitar às informações que não venham a influir no valor dos bens contratados ou incapazes de se apresentar como meios para violar o princípio da isonomia, impessoalidade e ampliação máxima da concorrência no certame licitatório.

Assim, somente questões específicas e peculiares ao Município aderente podem ser inseridas, tais como, qualificação, data de início da execução, local, entre outros. Logo, **recomenda-se que a minuta de contrato deve seguir a minuta anexa ao Edital que deu origem à Ata de Registro de Preços que se pretende aderir, com as adequações mínimas necessárias, como**

qualificação, local, quantitativo, dentre outras, sendo desnecessária nova análise do seu teor por parte desta Assessoria jurídica.

Vislumbre-se que, conforme o disposto no art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato ou substitutivos no Portal Nacional de Contratações Públicas, **sendo esta divulgação no PNCP condição indispensável para sua eficácia**,

Destarte, considerando a importância de orientar a Administração Municipal nos processos regidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos, encaminha-se o presente opinativo, **reiterando-se a necessidade das recomendações aqui abordadas**, a fim de que o processo de adesão à ata de registro de preços informada possa percorrer seu curso até a efetiva contratação.

Em tempo, registre-se que, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Nesse sentido segue o **Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU**:

"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

Isto posto, em atendimento ao disposto no art. 53, § 1.º, I e II e § 4.º, da Lei nº 14.133, de 2021, esta assessoria jurídica **OPINA PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA** da adesão à **Ata de Registro de Preços n.º 01/2024** referente ao **Pregão Eletrônico/SRP n.º 004/2024/COMUPE**, com fulcro no art. 86, §2º, da Lei 14.133/2021 e art. 31 do Decreto Federal n.º 11.462/2023, **desde que observadas as orientações contidas no presente arrazoado, dentre elas, que signifique vantagem para a Administração, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público, bem como, que os valores registrados estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei 14.133/2021, se restringindo ao item objeto da consulta e autorização válida por parte do órgão gerenciador e da anuência do respectivo fornecedor a ser contratado, nos limites quantitativos e condições aceitas por estes, observando-se a legislação vigente e pertinente ao objeto da consulta.**

Saliente-se ainda que, as contratações pretendidas devem ser efetivadas no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da data da autorização do órgão gerenciador, podendo, contudo, ser prorrogado tal prazo, excepcionalmente, por igual período, consoante art. 31, §3º, do Decreto Federal n.º 11.462/2023, devendo constar nos autos os respectivos documentos comprobatórios.

Ressaltamos que, considerando o caráter meramente opinativo do presente arrazoadado, fica a decisão sobre a formalização da Adesão à Ata de Registro de Preços 01/2024 - COMUPE submetida à deliberação da autoridade competente, no âmbito da discricionariedade da Administração Pública.

É o parecer, s.m.j.

Santa Cruz (PE), 16 de maio de 2025.

PAULO SANTANA ADVOGADOS ASSOCIADOS
Paulo José Ferraz Santana
OAB/PE nº 5.791
Assessoria Jurídica