# PARECER JURÍDICO

**ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N.º 19/2023**

**PROCESSO N°. 060201/2025-PMA/SEMED**

**INTERESSADA:** Coordenadoria Administrativa/Pedagógica da SEMED

**ASSUNTO:** Contratação de Empresa do Ramo Pertinente Para o Fornecimento de Materiais de Limpeza, Higiene Pessoal, Conservação e Descartáveis Para Atender às Necessidades das Unidades Escolares e da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA, Por Meio de Adesão à Ata de Registro de Preços nº. 19/2023 do Município de Bujaru/PA.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PELA POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO DESTINADO À ADESÃO, BASEADA NOS §§2º E 3º DO ART. 86 DA LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021, DESDE QUE ADOTADAS AS PROVIDÊNCIAS RECOMENDADAS.**

## I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Secretaria Municipal de Educação de Anapu - SEMED, acerca da viabilidade jurídica para a contratação da empresa **AMAZÔNIA COMERCIAL SERVICE LTDA**, inscrita no CNPJ nº. 21.916.066/0001-04, que tem como objeto o "Contratação de Empresa do Ramo Pertinente Para o Fornecimento de Materiais de Limpeza, Higiene Pessoal, Conservação e Descartáveis Para Atender às Necessidades das Unidades Escolares e da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA, Por Meio de Adesão à Ata de Registro de Preços nº. 19/2023 do Município de Bujaru/PA".

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam a presente análise:

a) Comunicação Interna, exarada pela Secretaria Municipal de Educação de Anapu - SEMED, solicitando a abertura de processo administrativo de contratação, e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão;

b) Documento de Formalização de Demanda (DFD);

c) Estudo Técnico Preliminar (ETP);

d) Mapa de Riscos;

e) Pesquisa Publicada em Mídia Especializada, de Sítios Eletrônicos Especializados ou de Domínio Amplo;

f) Informação do Saldo/Dotação Orçamentária;

g) Declaração de adequação orçamentária;

h) Ofício de solicitação de autorização para a adesão e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão;

i) Ofício de solicitação de aceite para a adesão;

j) Carta de aceite da Empresa beneficiária;

k) Documentação da Empresa;

l) Balanço financeiro da empresa;

n) Habilitação fiscal;

o) Atestados de capacidade técnica;

p) Justificativa para Adesão à Ata de Registro de Preço;

q) Termo de Referência;

r) Autorização;

s) Portaria Comissão Permanente de Contratação;

t) Minuta do Contrato Administrativo.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica, para a análise prévia do processo administrativo, na forma do art. 72, inciso III, da Lei Federal nº. 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SEMED no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da contratação.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

**II – DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA**

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Assessoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não a vincular. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

> "É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)".

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, §1º, incisos I e II, da Lei Federal nº. 14.133/2021 (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;*

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a 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.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Desta feita, verifica-se que a atividade da Assessoria Jurídico atuante junto à Comissão Permanente de Contratação, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

**III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A adesão, popularmente referida como "carona", configura-se quando um órgão não participante, também denominado "órgão aderente", decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador, mesmo não tendo participado dos procedimentos iniciais do processo licitatório e, portanto, não integrando a ata de registro de preços, conforme estabelecido pelo art. 6º, inciso XLIX, da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Ao tratar sobre o sistema de registro de preços, a Lei Federal nº. 14.133/2021 prevê os órgãos gerenciador participante e não participante:

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

*(...)*

> *XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;*
>
> *XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;*
>
> *XLIX - órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;*
>
> *(...)*

Em síntese, tem-se que o registro de preços deve ser conduzido pelo órgão gerenciador. Durante a tramitação do feito, no entanto, é possível a participação de outros órgãos, os quais integrarão o registro de preços. Sendo assim, a ata de registro deverá ser elaborada a partir dos quantitativos indicados pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes.

A legislação admite que, após a formalização da ata de registro de preço, outros órgãos e entidades procedam a adesão. Esses são considerados órgãos/entidades não participantes, sendo que a adesão deve ser realizada em observância ao que determina o art. 86 da Lei Federal nº. 14.133/2021:

> 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 art. será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste art., 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 artigo 23 desta Lei;

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

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

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

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.

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste art. 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 art. 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 art. 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 artigo 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.

Conforme estipulado pelo parágrafo segundo do art. 86 da legislação supracitada, a adesão torna-se possível mediante o cumprimento de certos requisitos: a) apresentação de justificativa que evidencie a vantagem da adesão, especialmente em situações de possível desabastecimento ou interrupção do serviço público; b) comprovação de que os valores registrados são condizentes com os praticados pelo mercado; e c) obtenção prévia de consulta e aprovação tanto do órgão ou entidade gerenciadora quanto do fornecedor.

Além disso, a concessão deve ser evidenciada de maneira clara, tanto pelo órgão que coordenou o procedimento licitatório - o órgão gerenciador, quanto pelo fornecedor que formalizou sua assinatura na ata de registro de preços.

Vale ressaltar que a avaliação não se limita apenas à consideração do preço de mercado e da vantagem da adesão, mas também inclui a obrigatória consulta e aprovação por parte do órgão gerenciador e do fornecedor. Isso enfatiza que o órgão gerenciador desempenha um papel crucial no controle das adesões, considerando as restrições de quantitativos, e a empresa deve ser consultada para confirmar sua aceitação ou recusa em relação à adesão proposta.

A Lei Federal nº. 14.770/2023 promoveu modificações no texto da Lei Federal nº. 14.133/2021, estipulando que a prerrogativa de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida da seguinte forma: a) por órgãos da Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou b) por órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, contanto que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante procedimento licitatório.

Os §§ 4º e 5º trazem limitações individuais e globais à adesão, respectivamente: a) 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 e b) o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços 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.

No mesmo sentido, devem ser observadas as disposições contidas na Lei Federal nº. 14.133/2021, supratranscritas.

Acerca das etapas do planejamento da contratação e exame jurídico dos respectivos documentos verifica-se que:

- Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos: Podemos verificar, nos autos, a presença da solicitação expressa do setor requisitante interessado formalizando a demanda, com o Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se o atendimento ao disposto na legislação vigente.

- Comprovação da vantajosidade da contratação: Acerca da obrigatoriedade da comprovação da vantajosidade da contratação, com realização da Pesquisa de Mercado, na forma do art. 23 da Lei Federal nº. 14.133/2021, visando verificar se os preços registrados ainda estão de acordo com os praticados no mercado, consta nos autos a justificativa de preços com as respectivas pesquisas de mercado.

- Indicação dos recursos orçamentários: Consta nos autos os recursos orçamentários, indicados pelo setor requisitante e pela equipe de planejamento do órgão.

- Justificativa da necessidade da contratação: Podemos verificar que consta no DFD e no ETP a justificativa.

No tocante à documentação da licitação a ser aderida, verifica-se que estão presentes nos autos do processo administrativo. No entanto, deve ser juntada aos autos nova certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa de tributos federais e dívida ativa da união, pois a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, constante nos autos, venceu em 05/02/2025

Em que pese o exposto no parágrafo anterior, entende-se que a instrução do presente processo como pedido de adesão a ata de registro de preços não gera ilegalidade. Estando presentes os requisitos constantes no art. 86 da Lei Federal nº. 14.133/2021, entende-se por juridicamente possível a adesão.

**IV – DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as

ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Assessoria Jurídica, concluo pela viabilidade jurídica, desde que obedecido os pontos trazidos neste parecer.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SEMED e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade do setor requisitante e da equipe de planejamento do órgão.

É o PARECER, Salvo Melhor Juízo, que submetemos à consideração da Autoridade superior.

Anapu/PA, 24 de fevereiro de 2025.

CAROL IARLA LEAL LEITE

Assinado de forma digital por CAROL IARLA LEAL LEITE

**CAROL IARLA LEAL LEITE**
**Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA**
**OAB/PA nº. 13.402**