

PARECER JURÍDICO AJ/CAR227/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº256/2024/ADM

PROCESSO LICITATÓRIO Nº A/2024-005FME

MODALIDADE: CARONA

OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 8/2023 ORIUNDA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06/2023/FNDE/MEC, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TUCUMÃ

SINTESE

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica realizada para Adesão a Ata de Registro de Preços nº 8/2023 oriunda do Pregão Eletrônico nº 06/2023/FNDE/MEC tendo por objeto aquisição de ônibus escolares.
2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: (i) justificativa assinada pelo Secretário Municipal; (ii) anuência da fornecedora; (iii) anuência do órgão gerenciador da ata; (iv) termo de homologação, termo de referência e minuta do edital da licitação que deu origem à ata de registro de preços; (v) certidões negativas e de regularidade; (vi) minuta de termo de adesão à ata de registro de preços.
3. Eis o relatório. Passa-se a analisar.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

4. A Nova Lei de Licitações, ao tratar sobre as atribuições do órgão de assessoramento jurídico da Administração, estabelece que cabe a ele realizar prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica das contratações públicas. Dentre tais atribuições, está a análise de questões envolvendo adesão a atas de registro de preço. Nesse sentido, é o que se extrai do § 4º do artigo 53 da Lei nº 14.133/21:

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.

(...)

§ 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.

(...)

II.B. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

5. 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.

6. Outrossim, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, 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.C. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

7. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos.

8. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

9. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenár

10. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

IV. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

11. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

12. No caso em tela, pretende-se a aquisição de 10 ônibus escolares. Tais veículos serão destinados ao transporte escolar gratuito de alunos da rede pública municipal.

13. A pretensão deduzida nos autos consiste na aquisição de bens. Ao que se verifica, o gestor não avaliou outras alternativas, tais como a locação dos veículos. Tal análise deve ser feita, respeitando-se o que preconiza o artigo 44 da Lei nº 14.133/21:

Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

14. Não se ignora que o dispositivo legal transcrito trata sobre o estudo técnico preliminar. Entende-se, no entanto, que a norma constante no artigo também deve ser aplicada às hipóteses que envolvem adesão à ata de registro de preço.

15. É perfeitamente possível que o administrador, no seu juízo discricionário, opte pela compra de veículos em detrimento da locação. Deve haver, no entanto, paridade de custos comprovada por meio de comparação de preços, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

A Administração pode adotar, discricionariamente, a forma de transporte que considere mais adequada, seja locação ou aquisição de veículos, desde que haja paridade de custos comprovada por meio de comparação de preços. A Administração não deve utilizar os veículos de transporte, sejam veículos oficiais ou locados, em deslocamentos para aeroportos ou para residências/hotéis.
Acórdão
1085/2007-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

16. Quando do planejamento, deve o gestor examinar os custos e benefícios de cada opção, realizando análise de ponderação entre locação e aquisição. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Juliano Heinen¹:

O que não fez o art. 44 da Lei nº 14.133/21 senão determinar uma ponderação de custos e benefícios em termos de compra ou de locação de bens, caso isto seja possível. Nesta situação, reclama-se seja elaborado estudo técnico preliminar, o qual deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, indicando a alternativa mais vantajosa. Vamos a um exemplo: deve ser avaliado se é melhor comprar máquinas copadoras (v.g. de reprodução) ou de digitalização, ou se perceber se não é mais benéfico locar estes serviços. O mesmo raciocínio pode ser empregado em relação aos imóveis (v.g. o local para sede de um posto de saúde deve ser locado ou adquirido, em termo de benefício econômico?) ou para bens móveis (v.g. é economicamente melhor locar uma frota de automóveis para transporte de autoridades, ou comprar e manter os veículos automotores?).

17. Considerando o exposto, bem como os princípios da economicidade e da eficiência, deve o gestor avaliar a vantajosidade da contratação pretendida, procedendo comparação com outras opções disponíveis no mercado, tais como a locação de veículos.

18. Para que haja adesão à ata de registro de preços, deve ser demonstrado que os valores registrados estão compatíveis com os preços praticados pelo mercado. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/21:

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

¹ HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 2024, p. 373.

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.

(...)

19. Por expressa disposição legal, para a demonstração de que os valores registrados são compatíveis com os preços praticados pelo mercado, deve se observar o que preconiza o artigo 23 da Lei nº 14.133/21. Esse dispositivo estabelece como a pesquisa de preços deve ser realizada.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

20. Analisando-se os autos, não se localiza pesquisa de preços, o que é necessário. Sendo assim, em observância ao artigo 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/21, deve o gestor realizar pesquisa de preços, a fim de demonstrar que esses estão de acordo com os valores praticados pelo mercado.

21. Não se ignora o que consta no doc. 0571013 e no doc. 0620629. A necessidade de realização de pesquisa de preços, no entanto, é uma exigência legal, não podendo ser ignorada. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

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. Acórdão 1794/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

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. Acórdão 420/2018-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

22. Consoante se extrai dos julgados referidos, para que seja possível adesão à ata de registro de preços, deve ser demonstrada a vantajosidade, realizando-se pesquisa de preços. Ocorre que no caso, entendemos suprido o fato em razão de que foi valorada adesão à ata de origem do próprio FNDE/MEC.

IV. DA ANÁLISE JURÍDICA

23. Ao tratar sobre o sistema de registro de preços, a Lei nº 14.133/21 prevê os órgãos gerenciador, participante e não participante. Os conceitos constam no artigo 2º, o qual assim estabelece:

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;

(...)

24. 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 artigo 86 da Lei nº 14.133/21:

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 - prévia 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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

a - 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 [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

b - 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.

25. No caso em tela, busca-se adesão a ata de registro de preços emitida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Tal ata decorre de processo licitatório cujo objetivo é a realização de compra nacional, consoante se extrai do subitem do DFD:

2. FORMA DE CONTRATAÇÃO SUGERIDA E BASE LEGAL DE REGULAMENTAÇÃO:

2.1. Forma Sugerida: Adesão a Ata de SRP (Concorrência Pública e Pregão Presencial ou Eletrônico).

2.2. Base Legal de Regulamentação: O DFD está regulamentado pelo Decreto Municipal nº 003 de 02 de janeiro de 2024 que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo do Município de Tucumã-PA, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

26. Conforme se extrai do exposto, a licitação que deu origem à ata de registro de preços tinha como objetivo viabilizar a aquisição de veículos por Estados e Municípios. Sendo assim, está-se diante de compra nacional.

27. O conceito de compra nacional é trazido pelo artigo 2º, VI, do Decreto Federal nº 11.462/23. Esse diz o seguinte:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

a - sistema de registro de preços -SRP - conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras; II - ata de registro de preços - documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

III- órgão ou entidade gerenciadora - órgão ou entidade da Administração Pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV- 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; V - 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; VI - compra nacional - compra ou contratação de bens, serviços ou obras, em que o órgão ou a entidade gerenciadora conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal e consolida as demandas previamente indicadas pelos entes federados beneficiados, sem a necessidade de manifestação de interesse durante o período de divulgação da intenção de registro de preços- IRP;

VII - compra centralizada - compra ou contratação de bens, serviços ou obras, em que o órgão ou a entidade gerenciadora conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada, mediante prévia indicação da demanda pelos órgãos ou pelas entidades participantes; VIII - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF - ferramenta informatizada, integrante do Sistema de Compras do Governo Federal - Compras.gov.br, disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para cadastramento dos licitantes ou fornecedores de procedimentos de contratação pública promovidos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

IX- Gestão de Atas - ferramenta informatizada, integrante do Compras.gov.br, disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para controle e gerenciamento dos quantitativos das atas de registro de preços e de seus saldos, e das solicitações de adesão e de remanejamento das quantidades; e

X - SRP digital - ferramenta informatizada, integrante do Compras.gov.br, disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para o registro formal de preços relativos a prestação de serviços, obras e aquisição e locação de bens para contratações futuras, de que trata o inciso I.

28. Nas hipóteses envolvendo compra nacional, o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços. Os beneficiários, no entanto, serão os demais entes federativos, os quais poderão demandar a ata de registro de preços.

29. Em razão da natureza do procedimento realizado, a ata de registro de preços constante nos autos considerou como órgãos participantes da compra nacional Estados e Municípios.

30. Na adesão pretendida pelo Município de Tucumã, o órgão gerenciador consignou que esse seria órgão participante da compra nacional.

31. Em razão do Município de Tucumã ter a condição de órgão participante da compra nacional, entende-se que não se está, tecnicamente, diante de hipótese de adesão a ata de registro de preços. Ressalvado equívoco, trata-se de situação envolvendo mero pedido de utilização da ata.

32. 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 nos artigos 86 da Lei nº 14.133/21, entende-se por juridicamente possível a adesão.

V. DA CONCLUSÃO

33. Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados, opina-se pela viabilidade jurídica da adesão em comento. É o parecer.

Tucumã-PA, 08 de outubro de 2024

SÁVIO ROVENO OAB/PA 9561