



SECRETARIA **JABOATÃO** **ADMINISTRAÇÃO**
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Jaboatão dos Guararapes/PE, 19 de setembro de 2024.

PARECER DE CONFORMIDADE Nº 150/2024 – GCON/SULIC

EMENTA: *Direito Administrativo. Procedimento de Adesão à Ata de Registro de Preços - Órgão Não Participante. Prestação de Serviços de pintura nas unidades escolares e dos demais prédios públicos. Lei Federal nº 14.133/21 c/c Decreto Municipal nº 024/2024 e Instrução Normativa Municipal nº 02/2023. Legalidade. Possibilidade.*

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de ofício oriundo da Secretária Municipal de Assistência Social do Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, o qual demandou a abertura do **Processo Administrativo nº 016.2024.AD.016.EPC-SAS**, referente a adesão a ARP nº 060/2023 - SME, oriunda do Processo Administrativo n.º 111.2023.PE.049.EPC-SME que consiste no Registro de Preços para prestação de serviços de pintura nas unidades escolares e dos demais prédios públicos que servem à Secretaria Municipal de Educação e Esportes, no Município do Jaboatão dos Guararapes, compreendendo o fornecimento de material, mão de obra especializada, equipamentos, ferramentas e utensílios adequados à execução dos serviços, Edital de Pregão nº 049/2023, referente ao lote 2, conforme condições, especificações e quantidades constantes no Termo de Referência e seus anexos .

Em consonância com o ordenamento jurídico municipal, representado pelos Decretos nº 08/2023 e 24/2024, e pela Instrução Normativa nº 02/2023, todos emanados da Alta Governança, e em estrita observância à Lei Federal nº 14.133/2021, o presente processo administrativo veio instruído através da competente Equipe de Planejamento de Contratações - EPC, com os documentos constantes no Sistema de Governança Institucional - SGI, instância nº 100059. Para fins de análise, destacam-se os seguintes:



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

1. **Declaração de Dispensa do Estudo Técnico Preliminar**, elaborado e assinado em 13/09/2024 pela servidora do órgão demandante, Taciana Guimarães Duarte, matrícula nº 4.0916233.1;
2. **Documentos de Autorização/Anuência** do órgão Gerenciador da ARP (Secretaria Municipal de Educação e Esportes) e da empresa detentora da ARP;
3. **Nota de Bloqueio nº 00018**, emitida em 16/09/2024, no valor de R\$ 299.865,47 (duzentos e noventa e nove mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), assinada em 16/09/2024 pela Ordenadora, Dra. Isabela Larissa da Silva Novaes;
4. **Documento de Oficialização da Demanda**, assinado em 16/09/2024, pela Secretária Executiva de Gestão Administrativa e Financeira da Assistência Social, Sra. Paula Carneiro Leão da Rosa Oiticica Menezes;
5. **Planilha Comparativa de Preços e Declaração de Vantajosidade**, assinada em 16/09/2024, pela servidora Raphaella Louise Azevedo Cruz, matrícula 91757-1 e Calos Valter Correia Vasco;
6. **Termo de Referência**, assinado em 17/09/2024, pela servidora Daniella Monteiro, matrícula nº 4.0916144.1;
7. **Parecer Jurídico nº 103/2024**, assinado em 18/09/2024, pela Assessoria Jurídica, Dra. Ana Regina Alencar Laurentino Simão, inscrita na OAB/PE nº 45.712, matrícula nº 4.0916164.1;
8. **Documento de Autorização do Processo de Adesão**: assinado em 18/09/2024 pela Secretária Executiva de Gestão Administrativa e Financeira da Assistência Social, Sra. Paula Carneiro Leão da Rosa Oiticica Menezes;

É o breve relatório.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER DE CONFORMIDADE

A presente manifestação tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

controle prévio de legalidade, na segunda linha de controle conforme estabelece o artigo 11, inciso II, do Decreto Municipal nº 08/2023:

Art. 11. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

(...)

II – segunda linha de defesa, integrada pelos órgãos de assessoramento jurídico das áreas demandantes e pelo órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à SAD, indicado no § 4º do art. 3º deste Decreto;

[...]

Art. 3º. Os processos de licitação e contratação direta da Administração Pública Municipal deverão ser instruídos pela Equipe de Planejamento de Contratações – EPC das áreas demandantes e serão encaminhadas ao órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à Secretaria Municipal de Administração – SAD, para controle, publicação e em caso de processo licitatório, de julgamento.

§ 4º. Anteriormente à publicação do edital ou ratificação de contratação direta deverá haver análise e parecer de controle preventivo do cumprimento das formalidades processuais emitido pelo órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à SAD.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade e conformidade se dá, em sua segunda linha de controle, tendo vista que restou legitimado à este órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à Secretaria Municipal de Administração-SAD, indicado no § 4º do art. 3º deste Decreto, a análise de todos os parâmetros relacionados a legalidade do procedimento e o respeito aos parâmetros de governança, devidamente estabelecidos na Lei Geral de Licitações e nos normativos municipais que regulamentam no Município do Jaboatão dos



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Guararapes os processos de contratação pública.

A função deste órgão de assessoramento, é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos de legalidade e conformidade, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU):

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 fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, é papel deste órgão de assessoramento, exercer o controle prévio quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

Assim sendo, restou juntada aos autos do processo para a melhor e completa instrução processual as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

Finalmente, é nosso dever 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 e conformidade dos documentos produzidos durante a fase da etapa preparatória, serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos restará inviabilizado, e será de responsabilidade exclusiva do Agente Público que por ventura autorizou, acaso não seja emitido parecer por este órgão de assessoramento, concluindo pela conformidade e legalidade do pleito.

2.2. DA ANÁLISE QUANTO AOS ASPECTOS DE LEGALIDADE INERENTES AO PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO

Conforme podemos extrair do presente **Processo Administrativo nº 016.2024.AD.016.EPC-SAS**, entende-se que foram cumpridas todas formalidades legais inerentes ao procedimento interno de governança, estabelecido na Instrução Normativa nº 02/2023-SAD. Vejamos:

1. Plano de Contratações Anuais - PCA: Verifica-se que a demanda está devidamente contemplada no PCA da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Portanto, atende o §1º do artigo 12 da Lei Federal nº 14.133/21, bem como a Instrução Normativa Municipal nº 06/2023;

2. Justificativa de Dispensa do ETP: Consta do documento, os motivos e justificativas que configuram o presente processo de Adesão à Ata de Registro de Preços, como uma das hipóteses de dispensa fundamentada no artigo 7º, §2º, da Instrução Normativa



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Municipal nº 02/2023;

3. Documento de Oficialização de Demanda: Contém a indicação da área requisitante, a identificação da demanda a ser atendida, a síntese da justificativa da contratação e a indicação da dotação orçamentária, estando em consonância com os normativos municipais.

4. Declaração de Vantajosidade e Planilha Comparativa de Preços: Observa-se a elaboração de planilha de composição de custos, comparativa com tabela SINAPI e ORSE atualizada "lote 2", atendendo, o determinado no artigo 23, §2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/21, da ARP que se pretende aderir, juntamente com a Declaração de Vanrajosidade, raificando como sendo vantajoso a adesão a ARP pretendida;

5. Termo de Referência: Verifica-se que o referido documento foi elaborado de forma simplificada, atendendo aos requisitos mínimos estabelecidos pela Instrução Normativa Municipal nº 02/2023-SAD.

6. Parecer Jurídico Elaborado pela Assessoria Jurídica do Órgão: Verifica-se que o documento restou elaborado em consonância com a determinação do artigo 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, com manifestação prévia acerca do controle de legalidade e regularidade da contratação, não tendo sido realizado qualquer tipo de apontamento por parte da assessoria jurídica do órgão.

Com relação às exigências e especificações técnicas constantes no termo de referência e demais documentos acostados aos autos, reitera-se que em virtude da ausência de conhecimentos técnicos específicos por parte desta Gerência de Conformidade, sobretudo para fins de análise de qualidade e garantia dos serviços, bem como para análise de critérios técnicos, relativos aos quantitativos e demais exigências, tais atos são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes.

2.2 DA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO.

A fundamentação jurídica para adesão a Ata de Registro de Preços encontra guarida no artigo 86 da Lei Federal nº 14.133/21. Vejamos:



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

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

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades **poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:**

I - **apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;**

II - **demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;**

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

Já no âmbito municipal, o Decreto nº 24/2024, que regulamenta o registro de preços de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, regrou nos artigos 5º e 34 os seguintes procedimentos para adesão a ata em que o órgão não seja participante:

Art. 5º O órgão ou a entidade não participante, interessado em aderir à ARP, deverá encaminhar ao órgão ou à entidade gerenciadora o pedido de adesão indicando o número da ata, o detentor, o item e a quantidade que pretende aderir.

§ 1º. O órgão ou a entidade gerenciadora somente responde pelos atos relativos à adesão da ARP, não lhe competindo o monitoramento e a administração dos atos posteriores ao deferimento do pedido de adesão.

[...]

Art. 34. Os órgãos ou as entidades não participantes poderão aderir às ARPs formalizadas por órgão ou por entidade gerenciadora de qualquer esfera governamental.

§ 1º. A adesão deverá ser formalizada diretamente pelos órgãos ou pelas entidades não participantes demandantes.

§ 2º. A adesão e o respectivo instrumento de



SECRETARIA **JABOATÃO** **ADMINISTRAÇÃO**
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

contratação deverão ser formalizados durante a vigência da ARP, conforme previsto no art. 18 deste Decreto.

§ 3º. O processo de adesão deverá ser formalizado e instruído pelos órgãos ou pelas entidades não participantes e conterà, sem prejuízo das demais exigências legais:

I – motivação circunstanciada contendo, obrigatoriamente:

- a) caracterização da necessidade de contratação e justificativa da vantagem da adesão, inclusive, em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- b) justificativa para não licitar;
- c) pareceres técnicos, se for o caso;

II – a demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os praticados pelo mercado, na forma do art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e regulamentação municipal;

III – prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do detentor da ARP;

IV – parecer jurídico;

V – parecer de governança e conformidade.

§ 4º. Os processos de adesão deverão ser instruídos com o prévio estudo técnico preliminar, documento de oficialização da demanda, termo de referência, projeto básico ou anteprojeto básico, e pesquisa de preço, além dos referidos documentos descritos no § 3º deste artigo.

Na realidade, a adesão à Ata de Registro de Preços, também conhecida como “carona”, funciona como medida para viabilizar as aquisições de forma célere e vantajosa para a Administração Pública, potencializando recursos, e respeitando a estrita legalidade.

Tal procedimento deve ser formalizado através de processo administrativo, instruído pela Equipe de Planejamento de Contratações, nos quantitativos e limites impostos legalmente.

No caso em análise, restou demonstrado através dos documentos que instruem o presente Processo Administrativo, que a adesão a ARP nº 060/2023 - SME, oriunda do Processo Administrativo nº 111.2023.PE.049.EPC-SME, que se encontra em vigor, representa a alternativa mais vantajosa economicamente, tornando desnecessária a



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

realização de regular procedimento licitatório.

Considerando a manifestação de autorização/anuência do órgão gerenciador e da empresa detentora da Ata de Registro de Preços nº 060/2023 - SME, bem como a análise da documentação pertinente, conclui-se que a utilização da modalidade de contratação direta “anômala” neste caso encontra-se amparada na legislação vigente.

Nesse sentido, podemos afirmar que as formalidades foram cumpridas, não havendo qualquer tipo de vício de legalidade, que porventura viesse a macular o procedimento de Adesão a Ata de Registro de Preço, e consequentemente os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

2.3 DA INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS E A OBRIGATORIEDADE DO PRÉVIO EMPENHO NA CONTRATAÇÃO DO OBJETO.

Ao determinar indispensável a previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como condição para realização da contratação, teve o legislador o intento de evitar que obras, serviços e compras fossem licitados e/ou contratados pela Administração Pública e, posteriormente, não viessem a ser sequer iniciados ou concluídos por insuficiência de recursos para tanto, levando a Administração a revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, arcando, inclusive, com os custos e prejuízos causados à contratada, de sorte a comprometer, assim, o desenvolvimento das ações e projetos administrativos e, em última análise, a satisfação ao interesse público.

Trata-se, pois, de um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do Erário.

Nessa linha de inteligência, a lei, ao exigir a previsão ou indicação dos recursos orçamentários no instante mesmo em que se procede à abertura do processo de contratação direta, não pode se contentar com a mera expectativa de futuros recursos orçamentários.



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Vale dizer: não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de recursos que venham a socorrer, possivelmente, a despesa que o administrador tem em vista. No momento da instauração do processo de contratação direta, ao revés, a previsão dos recursos orçamentários já deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor, relativa ao exercício financeiro em curso.

Do exposto, constata-se que não restam dúvidas de que os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como os casos de contratação direta através de dispensa e inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, senda esta também a posição adotada em diversos precedentes dos órgãos de controle.

In casu, podemos afirmar que a **ordenadora de despesas** da referida pasta, acostou aos autos **Nota de Bloqueio nº 00018**, emitida em 16/09/2024, no valor de R\$ 299.865,47 (duzentos e noventa e nove mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), assinada em 16/09/2024 pela Ordenadora, Dra. Isabela Larissa da Silva Novaes. Entretanto, devendo ser acostado o prévio empenho em nome da empresa detentora da Ata de Registro de Preços nº 060/2023-SME, que dará lastro financeiro ao contrato.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, pode-se afirmar que não foram encontrados óbices que porventura viessem a macular a licitude do presente processo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 060/2023-SME, derivada do Pregão Eletrônico nº 049/2023, oriunda do Processo Administrativo n.º 111.2023.PE.049.EPC-SME, de acordo com os quantitativos autorizados/anuís pelo órgão gerenciador (Secretaria Municipal de Educação e Esportes) e pela empresa detentora da ARP.

Por fim, alertamos que a formalização do Contrato, deverá seguir os instrumentos que deram origem a Ata de Registro de Preços nº 060/2023 - SME.



SECRETARIA **PREFEITURA DO** **ADMINISTRAÇÃO**
JABOATÃO
DOS GUARARAPES
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Essas são as considerações da gerência de apoio às licitações, salvo melhor juízo, por parte da autoridade competente para a prática dos atos subsequentes ao processo. Devendo-se ressaltar, a não vinculação para analisar o mérito da contratação.

PEDRO PAULO DA CRUZ LIMA CARVALHO
OAB/PE Nº 42.358
Gerência de Apoio às Licitações
SULIC