



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Jaboatão dos Guararapes/PE, 27 de setembro de 2024.

PARECER DE CONFORMIDADE Nº 199/2024 – GCON/SULIC

EMENTA: *Direito Administrativo. Procedimento de Adesão à Ata de Registro de Preços - Órgão Não Participante - contratação de empresa especializada na prestação de serviços de shows pirotécnicos e piromusicais. Lei Federal nº 14.133/21 c/c Decreto Municipal nº 024/2024 e Instrução Normativa Municipal nº 02/2023. Legalidade. Possibilidade. Com Ressalvas.*

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de ofício oriundo da **Secretária Executiva de Turismo, Cultura e Lazer** do Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, o qual demandou a abertura do **Processo Administrativo nº 024.2024.AD.024.EPC-SDE**, referente a **Adesão à Ata de Registro de Preços nº 326/2024-CPL/ALICC**, derivada do **Pregão Eletrônico (SRP) nº 027/2024**, **Processo Licitatório nº 12500.9155/2024**, da **Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió-AL**, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de show pirotécnico, e piromusical, com fornecimento de fogos de artifício, mão de obra especializada, transporte, montagem, desmontagem e destinação correta de resíduos, incluindo locação de operação marítima e fornecimento de fogos de artifício para as festividades do Município, conforme especificações constantes do edital 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



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Contratações - EPC, com os documentos constantes no Sistema de Governança Institucional - SGI, instância nº 104933. Para fins de análise, destacam-se os seguintes:

1. **Estudo Técnico Preliminar (ETP):** Elaborado por Lays Helena Pinto da Silva, assinado em 20/12/2024. Contém a descrição da necessidade, previsão no PCA, descrição dos requisitos da contratação, estimativas de quantitativos e valores, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, justificativa do não parcelamento, resultados pretendidos, possíveis impactos ambientais, posicionamento conclusivo e demais elementos necessários nos termos do artigo 10 da Instrução Normativa Municipal nº 02/2023-SAD;
2. **Documento de Oficialização da Demanda (DOD):** Assinado pelo Secretário Executivo de Turismo, Cultura e Lazer, Pedro Henrique Araújo de Carvalho, em 27/12/2024. Formaliza a demanda com indicação da área requisitante, identificação da demanda, motivação/justificativa da contratação resumida, valor referencial e a indicação da dotação orçamentária, em conformidade com o artigo 13 da Instrução Normativa Municipal nº 02/2023.
3. **Cotação / Mapa de Preços e Declaração de Vantajosidade para Adesão:** Assinada por Jocimar Gonçalves da Silva, em 23/12/2024. Fundamenta-se na pesquisa de preços realizada por meio de coleta direta com fornecedores e análise de contratos públicos similares, conforme os artigos 5º da Instrução Normativa nº 005/2023 c/c artigo 34 do Decreto Municipal nº 24/2024;
4. **Termo de Referência (TR):** Elaborado pelo responsável técnico, Caio César de Moura Rodrigues, matrícula 59.205-1, assinado em 23/12/2024. Referido documento foi elaborado de forma simplificada, contendo descrição do objeto, quantitativo dos serviços, justificativa da contratação/adesão, valor da contratação, e adequação orçamentária, e prazo de vigência, conforme o artigo 14 e §4º do mesmo artigo, da Instrução Normativa Municipal nº 02/2023;
5. **Nota de Bloqueio nº 161/2024**, datada de 17/12/2024 e assinado pelo ordenador de despesas em 23/12/2024;
6. **Ofício de Anuência do Órgão Gerenciador:** Emitido em 23/12/2024, pela Agência de Licitações, Contratos e Convênios da Prefeitura de Maceió-AL, Órgão Gerenciador da Ata de Registro de Preços nº 326/2024, autorizando a adesão à citada ARP;
7. **Ofício de Anuência do Detentor da Ata:** Emitido pela empresa Guaray Pirotecnia Ltda., inscrita no CNPJ/MF nº 16.732.124/0001-00, assinado em 21/12/2024, o qual autoriza e confirma a disponibilidade dos itens para adesão pretendida;
8. **Parecer Jurídico** emitido em 23/12/2024, pela Assessora Jurídica do órgão demandante, Dra. Karina Natasha Figueiroa Barreto, inscrita na OAB/PE 23.618-D, matrícula nº 9.18306-1. Referido documento restou elaborado em consonância com a determinação do artigo 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, com manifestação



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

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.;

9. **Documento de Solicitação e autorização para contratação** - Ofício nº 140/2024, emitido e assinado em 27/12/2024, pelo Secretário Executivo de Turismo, de Cultura e de Lazer, Pedro Henrique de Carvalho;
10. **Contrato Social e Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista** da empresa Guaray Pirotecnia Ltda., inscrita no CNPJ/MF nº 16.732.124/0001-00;
11. **Edital do Pregão Eletrônico nº 27/2024 e Ata de Registro de Preços nº 326/2024- CPL/ALICC**, firmada entre o Município de Maceió-AL, por intermédio da Agência Nacional de Licitações, Contratos e Convênios e a empresa Guaray Pirotecnia Ltda., inscrita no CNPJ/MF nº 16.732.124/0001-00;

É relevante destacar que esta análise e a elaboração do presente parecer foram realizadas em caráter de urgência, tendo em vista o atendimento do interesse público.

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 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;

[...]



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

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 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



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

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 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



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

autorizou, acaso não seja emitido parecer por este órgão de assessoramento, concluindo pela conformidade e legalidade do pleito.

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:

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



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

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 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 conterá, 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.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

Tal procedimento deve ser formalizado através de processo administrativo, instuído 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 à Ata de Registro de Preços nº 326/2024-CPL/ALICC, que se encontra em vigor, representa a alternativa mais vantajosa economicamente, tornando desnecessária a realização de regular procedimento licitatório.

Ademais, consta dos autos justificativas informando que a adesão fundamenta-se na economicidade e na celeridade administrativa, sendo a realização de novo processo licitatório desnecessária diante da vantajosidade comprovada. A justificativa atende ao artigo 34 do Decreto Municipal nº 24/2024.

A empresa Guaray Pirotecnia Ltda. detentora da citada ARP, apresentou certidões negativas de débitos tributários, FGTS e trabalhistas, cumprindo os requisitos legais.

Considerando a manifestação de **autorização/anuência do órgão gerenciador e da empresa detentora da Ata de Registro de Preços nº 326/2024- CPL/ALICC**, 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



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

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 intelecção, 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.

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 o ordenador de despesas da referida pasta, acostou aos autos Nota de Bloqueio nº 00161, datada de 17/12/2024. Entretanto, devendo ser acosado o prévio empenho em nome da empresa detentora da Ata de Registro de Preços, que dará lastro financeiro ao contrato.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Conformidade

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 326/2024-CPL/ALICC, derivada do Pregão Eletrônico (SRP) nº 027/2024, Processo Licitatório nº 12500.9155/2024, de acordo com os quantitativos autorizados/anuídos pelo órgão gerenciador (Agência de Licitações, Contratos e Convênios do Município de Maceió-AL) e pela empresa detentora da ARP (Guaray Pirotecnia Ltda., inscrita no CNPJ/MF nº 16.732.124/0001-00).

Por fim, alertamos que a formalização do Contrato, deverá seguir os instrumentos que deram origem a Ata de Registro de Preços nº 326/2024-CPL/ALICC.

Essas são as considerações da gerência de conformidade, 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.

Felipe José Alves Mendes
Matrícula 59.214-7 - OAB/PE Nº 44.341
Gerência de Conformidade
SULIC