



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Jaboatão dos Guararapes/PE, 24 de abril de 2025.

Parecer de Controle de Conformidade nº 100/2025 – GEGOV

Ementa: ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CARONA. ADESÃO DE ITENS ISOLADOS DE ARP FORMALIZADA POR LOTES/GRUPOS. EXTENSÃO AO ORGÃO NÃO PARTICIPANTE À PRERROGATIVA DO ART. 92, §2º DA LEI 14.133/2021. COMPROVAÇÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA. POSSIBILIDADE.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de ofício oriundo do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do município do Jaboatão dos Guararapes o qual solicitou a abertura do processo de adesão à itens isolados de Ata de Registro de Preços cujo processo originário se deu por lotes. A solicitação baseia-se na necessidade de otimização dos recursos, atendimento à demanda específica da administração e respeito aos princípios da economicidade e eficiência.

O referido processo busca “pegar carona” no processo licitatório nº 155.2023.PE.069.EPC-SDE, Pregão Eletrônico nº 069.2023, cujo objeto é a “prestação de serviços de planejamento operacional, produção, execução, organização, fornecimento de infraestrutura e apoio logístico de eventos, acompanhamento e fornecimento de bens além de prover recursos técnicos, materiais e humanos para realização e organização de eventos de porte variados, inclusive executivos, para prefeitura municipal de Jaboatão dos Guararapes.”

Para análise, foram juntados os seguintes documentos:

1. **Documento de Oficialização da Demanda**, assinado em 03/04/2025, pela Secretária Municipal de Administração, a Sra. Rafaela Ferraz de Albuquerque Pragana;



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

A respeito do DOD, sabe-se que o advento do Decreto nº 33/2025, especificamente com a disposição do Art. 14, o DOD tomou nova forma e lugar no planejamento e procedimento das contratações públicas, sendo necessário que o processo inicie com o Documento de Formalização de Demanda, e agora, o DOD, após formalização do DFD, ETP e orçamento, venha autorizar a contratação.

No caso em apreço, em razão do processo de institucionalização das novas práticas trazidas no novel Decreto, o DOD constante nos autos contém todos os requisitos do DFD.

2. **Justificativa Técnica para Dispensa do ETP**, com base no art. 7º, § 2º, da Instrução Normativa nº 02, de 25 de abril de 2023, assinada em 02/04/2025, pela servidor da área demandante, a Sra. Mikaella Souza da Silva;

3. **Mapa de cotações/Orçamento**, assinado em 03/04/2025, pelo servidor da área demandante, o Sr. Fábio Gabriel Batista Tavares;

4. **Declaração de Vantajosidade** da adesão, assinado em 28/03/2025, pelos servidores da área demandante, a Sra. Julyana Porto da Paixão Silva e o Sr. Fábio Gabriel Batista Tavares;

5. **Termo de Referência Simplificado**, nos termos do Termo de Referência do processo originário (processo licitatório nº 155.2023.PE.069.EPC-SDE pregão eletrônico nº 069.2023), assinado em 03/04/2025, pela servidora da área demandante, a Sra. Daniella Maria Espíndola de Araújo;

6. **Parecer Jurídico ASSEJUR nº 047/2025 DJSAD**, assinado em 16/04/2025, pela assessora jurídica do órgão demandante, a Dra. Aline Cristina Maciel Vieira de Vasconcelos, inscrita na OAB/ PE sob o nº 21.838-D.

Em respeito ao Art. 14 do Decreto nº 24/2024, restava desobrigado da indicação de dotação orçamentária, no entanto, não só indicou, como acostou Nota de



**Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações**

Bloqueio assinada em 27/03/2025, pela Sra. Lucileide Ferreira Lopes, Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Jaboatão dos Guararapes.

Ainda, foram juntadas as manifestações formais de interesse junto ao órgão ou gerenciador do registro de preços e a detentora da ata, que deferiram a adesão.

Também foram juntadas as partes originárias do processo licitatório nº 155.2023.PE.069.EPC-SDE pregão eletrônico nº 069.2023, sendo elas: Edital, ARP.

Foram juntadas documentações atualizadas da empresa detentora da ARP, no entanto, não cabe à esta gerência a análise.

A esse respeito, considerando os princípios da vinculação ao instrumento editalício, mas também quanto a necessidade de fazer cair por terra o “fetiche da burocratização”, tornando assim os procedimentos cada vez mais próximos e céleres ao povo a que se destina, sendo assim, de fato, econômico e eficiente, faz-se necessário enfrentar a matéria sob a controvérsia, qual seja: a possibilidade de adesão de item isolado em uma ARP formalizada por lote. O que o faz consultando as jurisprudências e instrumentos legais, assim como os decretos municipais e a Lei 14.133/2021.

É o que importa relatar, passemos ao parecer.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER

A presente manifestação tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade e conformidade, na segunda linha de controle, conforme estabelece o artigo 169, inciso II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) c/c art.11, inciso II, do Decreto Municipal nº 33/2025. Vejamos:



**Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações**

Lei Federal nº 14.133/2021

Art. 169. 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 pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

(...)

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Decreto Municipal nº 33/2025

Art. 16. 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



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à SAD, indicado no § 4º do art. 3º deste Decreto;

Nesta segunda linha de defesa, o controle de legalidade e conformidade tem por finalidade a análise dos parâmetros relacionados ao cumprimento dos procedimentos 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.

Portanto, a função deste órgão de centralização de processamento de licitações e contratações 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

Neste sentido, é pertinente citar o Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da 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.”

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.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

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 destas considerações será de responsabilidade exclusiva do agente público que porventura autorizou.

B. DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DA ADESÃO DE ITEM ESPECÍFICO DE PROCESSO REALIZADO POR LOTE.

Conforme cediço, a licitação é o procedimento administrativo que tem como finalidade a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública em suas contratações. Tal procedimento ainda deve se nortear por importantes princípios da Administração Pública, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A regra é de que a Administração atraia o máximo de concorrentes aos certames. Contudo, há situações que permitem a sua dispensa ou inexigibilidade. Em ambas as situações excepcionais a Administração Pública está autorizada a não licitar.

O Sistema de Registro de Preços possui previsão na própria Lei nº 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

- I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

Neste município de Jaboatão dos Guararapes, de modo ainda mais preciso, foi disciplinado acerca do Sistema de Registro de Preços, por meio do Decreto nº 24, de 05 de março de 2024 e o Decreto nº 33, de 28 de fevereiro de 2025.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Percebe-se que o legislador, evidencia como sendo “preferencial” o Sistema de Registro de Preço, acaba por demonstrar a importância do referido mecanismo para a Administração Pública, sobretudo do ponto de vista da eficiência.

Segundo Rodrigo Allan Coutinho Gonçalves, o Registro de Preços, por parte da Administração importa uma série de vantagens, tornando-se uma ferramenta inteligente para ser utilizada quando das contratações:

“Inúmeras são as vantagens para a Administração Pública na utilização do sistema de registro de preços, como a possibilidade de fracionamento das aquisições, a padronização dos preços, a redução de volume de estoques a desnecessidade de dotação orçamentária, a redução dos gastos e simplificação administrativa, a rapidez na contratação e otimização dos gastos públicos, atualidade dos preços dentre outras.(...) A desnecessidade de dotação orçamentária se mostra de extrema importância prática, visto que a Administração, com a adoção do sistema de registro de preços, pode deixar selecionada a proposta mais vantajosa e ficar no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários. (...) O Sistema de Registro de Preços é uma importante ferramenta para que se tenha a padronização de preços dos produtos similares, uma vez que permite a troca de informações entre os órgãos com o objetivo de evitar distorções entre os valores dos produtos adquiridos nas mesmas condições. (...) Na medida em que há uma simplificação do processo com a consequente diminuição do número de licitações a serem realizados, importa numa grande redução dos custos administrativos e redução da burocracia que muitas vezes é um entrave para o desenvolvimento das atividades da Administração, ocasionando um método para realizar as aquisições de forma rápida e vantajosa.”

De fato, é forçoso concluir que, do ponto de vista da economicidade e da praticidade, a Administração ganha quando registra previamente os preços, tendo em vista que se evita a produção de uma licitação completa cada vez que pretende contratar o mesmo objeto.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Em idêntica trilha e escorado nas mesmas razões, o Art. 86, § 2º, prevê que aqueles órgãos e correlatos que não participaram dos procedimentos licitatórios, poderão aderir à ARP na condição de “não participantes”, vejamos:

Art. 86. § 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.

Nessa linha, necessário dar especial atenção às corretas ponderações feitas desde outrora por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ao comentar sobre as vantagens da adesão (carona), fazendo contraponto às críticas feitas a este procedimento (adesão) e ao fetichismo burocrático que ignora os custos e insucessos do procedimento licitatório:

“Esse entendimento tem suas raízes na concepção que a ausência de licitação é indício de irregularidade. Quando da publicação da Lei nº 8.666, as licitações tornaram-se uma das principais ferramentas para impedir a corrupção nas compras públicas. Em razão disso, quanto mais rigoroso, quanto mais ortodoxo o procedimento, melhor. Em consequência, a licitação deixou de ser um instrumento para atingir um fim, e tornou-se um “fim em si mesmo”, tendo setores inteiros de órgãos trabalhando para sua conclusão. Nestes últimos anos, o caminho que os estudiosos da Lei nº 8.666 têm buscado é a tentativa de redução do tempo e dos custos despendidos nesse processo, no mais legítimo propósito de efficientização da Administração Pública. O carona no Sistema de Registro de Preços apresenta-se como uma relevante ferramenta nesse sentido, consistindo na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

alcançada a proposta mais vantajosa. Se o fornecedor tem a capacidade de atender dez ou vinte órgãos sem prejudicar a qualidade de seu serviço ou produto, e sendo sua proposta mais vantajosa, por que não permitir aos órgãos interessados aderi-la? É necessário, contudo, uma correta verificação das Atas antes de aderi-las, para que realmente demonstre-se a proposta mais vantajosa. O carona tem se mostrado uma alternativa viável inclusive em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, tendo, muitos órgãos, deixado de utilizá-las para tornarem-se caronas e, portanto, contratar objetos que já passaram pela depuração do procedimento licitatório.”

Portanto, são indubitáveis as vantagens da “carona” e sua eficiência para administração pública.

No entanto, faz-se necessário para além daqueles requisitos trazidos supra, verificar também os limites estabelecidos, acerca da quantidade e possibilidades.

Transpassando os limites quantitativos, vejamos acerca dos limites quanto às possibilidades de adesões em termos estranhos aos originários.

Quanto a isto, muito se discute acerca da controvérsia instaurada acerca da possibilidade ou não da adesão de itens específicos em procedimentos licitatórios feitos por lotes/grupos.

Primeiro temos que esclarecer que a Adjudicação por lotes é exceção e só pode ser feita desde que devidamente justificada. Existindo justificativa técnica para englobar em lote ao invés do item, a adjudicação se dará por lote desde que previsto valor máximo no edital para impedir jogo de planilhas.

E quando o “carona” tiver interesse de aderir a itens específicos do referido lote?

O Tribunal de Contas da União assim entende:

É indevida a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados – incluindo o próprio gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes – para aquisição separada de itens de objeto



**Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações**

adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação. “autorizar a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados (incluindo o próprio órgão gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas - caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes) para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão eletrônico SRP 448/2016”.

Acórdão 1893/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas.

Nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por menor preço global do lote, deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço. **Acórdão 3081/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas”.**

Ocorre que a Lei 14.133/2021 ao dispor sobre o procedimento de SRP, inova, vejamos:

Art. 82 § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

Assim, extrai-se que é possível a contratação posterior de item constante em ARP feita por lote, quando comprovada a vantagem, preservando assim a coisa e a economia pública.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

No entanto, considerando que a disposição legal é direcionada ao órgão gerenciador e órgãos participantes, poderia um “carona” aproveitar-se de tal prerrogativa e aderir a itens isolados de um lote?

A Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, emitiu boletins informativos onde demonstra a possibilidade, vejamos:

Boletim Informativo nº 02/2022 em referência ao Boletim Informativo nº 10/2019: (...) conforme realçado no Boletim Informativo PGE nº 10/2019, será possível a aquisição individualizada de itens registrados de forma aglutinada, desde que justificada a necessidade administrativa na contratação apenas parcial do lote e demonstrada, em pesquisa de mercado, a economicidade dos preços unitários daqueles itens que se pretende contratar. Assim, o valor registrado dos itens almejados deverá ser mais vantajoso do que o preço obtido no mercado, juntando-se ao processo as pesquisas realizadas pelo órgão aderente para fundamentar sua decisão. De forma alternativa, também será possível comprovar a vantajosidade da adesão a item isolado mediante a demonstração de que o deságio obtido nesse item foi igual ou superior àquele obtido na disputa do lote de que faz parte. (...)

Entende-se, portanto, pela possibilidade da extensão do referido diploma legal aos órgãos “não participantes”, desde que, comprovada a vantajosidade daquele item, juntando-se ao processo as pesquisas realizadas pelo órgão aderente para fundamentar sua decisão e a declaração de vantajosidade.

Ainda no tocante ao entendimento da PGE/PE, quanto à comprovação do deságio obtido no item que foi igual ou superior, registra-se que o sistema adotado para operacionalizar a licitação nesta municipalidade, só se vislumbram as propostas de preços dos licitantes passíveis de habilitação, restando impossível o conhecimento de todos os preços ofertados, mas somente daqueles convocados para a fase de habilitação, ficando assim prejudicada uma análise comparativa de todas as propostas.

3. DA CONCLUSÃO



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Diante de todo o exposto, entende-se, portanto, pela possibilidade da adesão de itens isolados em ARP formalizada por lotes/grupos, desde que, seja comprovado a vantajosidade daquele item, juntando-se ao processo as pesquisas realizadas pelo órgão aderente para fundamentar sua decisão e a declaração de vantajosidade.

Além disso, foram juntados os documentos e instrumentos necessários para o prosseguimento do processo, consoante relatório.

Estas são as considerações da Gerência de Governança das Contratações, salvo melhor juízo, por parte da autoridade competente para a prática dos atos subsequentes ao processo, devendo-se ressaltar a não vinculação ao mérito da contratação.

Luana Padilha

OAB/PE 41.283

Coordenadora de Licitações

Gustavo Valença

OAB/PE 46.593

Gerência de Governança das Contratações