

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 947/2024

ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº: 029/2024

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº: 033/2024

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 029/2024, REFERENTE AO PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 033/2024.

***Ementa. PARECER JURÍDICO.** Adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2024. Lei nº 14.133/21. Decreto Federal nº 11.462/2023. Secretaria Municipal da Administração. Parecer favorável.*

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo em epígrafe, no qual se busca adesão à Ata de Registro de Preços nº 029/2024, firmada pelo município de Anicuns com a empresa RESÍDUO ZERO AMBIENTAL S/A.

Compulsando os autos verificamos:

- Termo de Autuação;
- Documento de Formalização da Demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Levantamento de Preços;
- Parametrização de Preços;
- Ofício solicitando aceite
- Autorização da Prefeitura Municipal de Anicuns para aderir a ata de registro de preços nº 029/2024;

- Carta de aceite da Empresa beneficiária;
- Atos Constitutivos da Empresa;
- Certidões Atualizadas;
- CNPJ;
- Certificado de Regularidade do FGTS – CRF;
- Alvará de Licença e Inscrição;
- Demonstrativo de Dotação Orçamentária;
- Justificativa para Adesão à Ata de Registro de Preço;
- Autorização;
- Termo de Referência;
- Portaria Designando Fiscais de Contrato;
- Minuta do Contrato Administrativo.

Era o que cumpria a relatar.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

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

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 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 - Appreciar 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.

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 do Assessor Jurídico atuante junto ao Núcleo 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. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

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.

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.

No caso em tela, pretende-se o a contratação de empresa para fornecimento de caçambas, transporte, destinação e disposição final adequada de resíduos sólidos urbanos, para atender as necessidades do Município de Nazário, Estado de Goiás.

A pretensão deduzida nos autos consiste na aquisição de bens. Ao que se verifica, 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.

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.

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 copiadoras (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?).

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 aquisição e locação.

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 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.(...)

Em sincronia com o que estabelece a legislação federal, o artigo 29 prevê a necessidade de realização de pesquisa de preços quando da adesão à ata. O dispositivo determina que tal pesquisa deverá ser realizada nos termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/21.

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

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

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**. Que no caso em comento fora realizada corretamente.

Recomenda-se, portanto, que seja verificada eventual descumprimento de condições de contratação, especialmente quanto à existência de sanções. Sendo assim, sugere-se sejam consultados os seguintes cadastros:

- a) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- b) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça;
- c) Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que as consultas referidas poderão ser substituídas pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU. A consulta aos cadastros, no entanto, deverá ser realizada em nome da empresa contratante e também de seus dirigentes, haja vista o que estabelece o artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

IV. DA ANÁLISE JURÍDICA

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;

(...)

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 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 - 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: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

- 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 (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)
- 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. (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.

Em síntese, o procedimento previsto no artigo transcrito deverá ser adotado quando o Município de Nazário pretender aderir a ata de registro de preços de outra entidade. Dito de outra forma, o município deverá figurar na condição de ente não participante.

No caso em tela, busca-se adesão a ata de registro de preços emitida pela Prefeitura Municipal de Anicuns, cujo objetivo é a contratação de empresa para fornecimento de caçambas, transporte, destinação e disposição final adequada de resíduos sólidos urbanos.

Conforme se extrai, a licitação que deu origem à ata de registro de preços tinha como objetivo viabilizar a contratação para disposição e coleta de resíduos sólidos urbanos.

Nas hipóteses envolvendo compra nacional e/ou contratação, 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.

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

Ao anuir com a adesão pretendida pelo Município de Nazário, o órgão gerenciador enviou toda a documentação necessária prosseguimento do feito.

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

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 à Ata de Registro de Preços nº 029/2024**, emitida pela Prefeitura Municipal de Nazário, **desde que sejam acolhidas (ou justificado eventual não acolhimento) as recomendações e condicionantes indicadas no presente parecer (tópico**

Por fim, reitera-se que o presente parecer jurídico é meramente OPINATIVO, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Este é o parecer, S.M.J.

Assessoria Jurídica do Município de Nazário, Estado de Goiás, aos
26 dias do mês de agosto de 2024.

JACIARA ALVES LOPES

Assessora Jurídica

OAB/GO 34.715