



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

Rua Valdeney Pereira de Souza, s/n, Centro, Cajazeiras-PB, CEP: 58.900-000
www.cajazeiras.pb.gov.br | pgmcajazeiras@gmail.com | Instagram: @pgmcajazeiras

PARECER Nº 152/2025

Interessado(a)(s): Secretaria de Contratações Públicas e Secretaria de Educação

Adesão a Registro de Preço nº AD90004/2025

Processo Administrativo nº 250429AD90004

Repercussão Econômica: R\$ 758.520,00

Objeto: Parecer acerca de “adesão à ata de registro de preços para a contratação de empresa especializada para a aquisição de recurso instrucional pedagógico bibliográfico digital em 3D, para a ampliação do projeto biblioteca 3D nas escolas que compõe a rede municipal de ensino da prefeitura de Cajazeiras – PB, oriunda da ARP nº 0001/2024, proveniente do Pregão Eletrônico nº 0001/2024, realizado pelo Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana – COMSUL, que tem como objeto a prestação de serviços de recursos instrucionais para a distribuição às secretarias municipais de educação e correlatas dos municípios consorciados ao COMSUL”.

EMENTA: Licitações e contratos. Lei Federal 14.133/2021. Decreto Federal 11.462/2023. Análise jurídica acerca da intenção de Adesão à Ata de Registro de Preços 0001/2024 alusiva ao edital do Pregão nº 0001/2024, realizado pelo Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana – COMSUL, cujo objeto é a para a aquisição de recurso instrucional pedagógico bibliográfico digital em 3D, para a ampliação do projeto biblioteca 3D nas escolas. Vícios sanáveis a serem corrigidos. Possibilidade.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de procedimento (0001/2024 alusiva ao edital do Pregão nº 0001/2024, realizado pelo Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana – COMSUL, cujo objeto é a para a aquisição de recurso instrucional pedagógico bibliográfico digital em 3D, para a ampliação do projeto biblioteca 3D nas escolas), remetido à Procuradoria-Geral do Município de Cajazeiras (PGM), pelo Ilustríssimo Secretário de Contratações Públicas, o senhor Francisco Samuel Lourenço de Sousa, para emissão de parecer jurídico, com vistas à análise de todo o procedimento realizado até o momento.

A presente manifestação jurídica foi elaborada exclusivamente a partir do procedimento eletrônico (em PDF) o qual foi encaminhado à PGM em 09-05-2025 e recebido por este Procurador Municipal no nesta mesma data.

O procedimento (um volume – 275 páginas) encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- 1) Capa;
- 2) Ofício 00250/2025 – Gabinete da Prefeita, enviado ao CONSÓRCIO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DA MATA SUL PERNAMBUCANA (COMSUL) para análise do pedido de adesão e posterior autorização para aderir à ata;
- 3) Ofício 00249/2025 – Gabinete da Prefeita, enviado à INNOVA EDUCAÇÃO COMÉRCIO DE PRODUTOS EDUCACIONAIS LTDA (CNPJ 41.945.920/0001-60) ara análise do pedido de adesão e posterior autorização para aderir à ata;
- 4) Respostas da COMSUL e da Empresa autorizando a adesão (e documentos);
- 5) Edital da licitação de origem, Processo Administrativo e diversos documentos que compõem o certame e/ou se relacionam à regularidade documental da empresa vencedora;
- 6) Solicitação da Secretária de Educação, para autorização e abertura de procedimento para Adesão a Ata de Registro de Preço, documento no qual ainda apresenta justificativa para tanto e se declara a previsão de dotação orçamentária para fazer frente à futura despesa;
- 7) Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- 8) Justificativa para a estimativa do quantitativo;
- 9) Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- 10) Aprovação do ETP por parte da Prefeita;
- 11) Termo de Referência – TR;
- 12) Aprovação do TR pela Prefeita;
- 13) Valor de referência: pesquisa mercadológica e seu anexo;
- 14) Proposta de preços enviada pela empresa LOTUS REPRESENTANTE COMERCIAL LTDA (CNPJ 03.184.552/001-95);
- 15) Proposta de preços enviada pela empresa MORE TECNOLOGIA E INFORMÁTICA EIRELI (CNPJ 30.287.621/0001-69);
- 16) Proposta de preços enviada pela empresa NINE-E CONHECIMENTO EDUCACIONAL LTDA (CNPJ 39.454.587/0001-44);



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

- 17) Proposta de preços enviada pela empresa INNOVA EDUCAÇÃO COMÉRCIO DE PRODUTOS EDUCACIONAIS LTDA (CNPJ 41.945.920/0001-60);
- 18) Atestado de Disponibilidade Orçamentária, assinado pelo Secretário da Fazenda;
- 19) Autorização para a realização do procedimento de Adesão a Ata de Registro de Preços, assinada pela Prefeita;
- 20) Protocolo do Procedimento Licitatório;
- 21) Termo de Autuação;
- 22) Portaria nº SA.004/2025, por meio da qual deu-se a nomeação Agente de Contratação/Pregoeira, publicada no DOM (02-01-2025);
- 23) Exposição de motivos;
- 24) Quadro Demonstrativo de Preços – Mapa de apuração;
- 25) Minuta de contrato.
- 26) Despacho do Prefeito aprovando a proposta de adesão à Ata de Registro de Preços;

Documento faltante (vício sanável) e/ou Recomendação:

- Portarias nomeando a equipe de planejamento, gestor e fiscais do contrato. Caso não exista até o presente momento, RECOMENDO que sejam designados no ato da assinatura do contrato (que também é uma possibilidade).

Sem Matriz de Riscos.

Eis, em linhas gerais, o relatório.

Desta feita, passa-se a analisar o procedimento nos termos do art. 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

Segue o parecer.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

2.1. Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico.

A requerimento do Secretário Executivo de Contratações Públicas, a **Procuradoria-Geral do Município - PGM** analisa a regularidade do procedimento licitatório em testilha. Isto é, analisa-se a regularidade da adesão a ata de registro de preços, nos termos do **art. 53, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 1º, § 1º; 2º, § 1º; 8º, I, III e IX, todos da Lei Municipal 3.036/2023**. Colaciono os dispositivos:

Lei 14.133/2021:

“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.”

Lei Municipal nº 3.036/2023:

“Art. 1º. A Procuradoria-Geral do Município – PGM, órgão central, diretamente vinculado ao Prefeito Municipal, exerce privativamente, por seus Procuradores, com iguais deveres e direitos, a representação judicial e extrajudicial, bem como, consultoria jurídica do Município (administração direta e indireta).

§ 1º. À Procuradoria-Geral do Município cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei.”

“Art. 2º. À PGM é assegurada autonomia técnica e administrativa.

§ 1º. A autonomia técnica consiste na independência funcional e institucional para manifestação jurídica, consultiva e judicial em defesa do interesse público do Município, observados os princípios e leis que regem a administração pública.”

“Art. 8º. Compete à Procuradoria-Geral do Município – PGM:

I – Oficiar no controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo e na defesa dos interesses legítimos do Município;

[...]

III – Exercer as funções de consultoria jurídica do Poder Executivo;

[...]

XI – Opinar nas minutas de editais licitatórios, termos, contratos, convênios e outros ajustes a serem firmados pela Administração Pública;”

Inicialmente, importa esclarecer que cabe a esta Procuradoria fazer a apreciação do ponto de vista **ESTRITAMENTE JURÍDICO**, e que cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, razão pela qual **NÃO se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.**



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o **art. 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 - apreciar 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,” (destaques acrescidos)

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.

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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por isso mesmo, importa esclarecer que cabe à assessoria jurídica do órgão carona analisar, previamente à efetiva contratação, a regularidade apenas do procedimento de adesão à ata de registro de preços, não cabendo-lhe incursionar na análise já feita pela assessoria jurídica do órgão ou entidade gerenciadores da ata.

Nos termos do Parecer nº 00007/2018/CPLC/PGF/AGU (05/06/2018), compete, com exclusividade, à assessoria jurídica do órgão gerenciador examinar e aprovar as minutas de edital e contrato no âmbito da licitação para o SRP.

Assim, não mais há que se falar em exame jurídico das minutas de edital e contrato pelas assessorias jurídicas dos órgãos participantes e não participantes dos procedimentos de registro de preços, atribuição essa que apenas poderá ser exercida pelas consultorias dos órgãos gerenciadores.

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.

2.2. Do atendimento às recomendações jurídicas.

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

Sob tal assunto, 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 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.

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

“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-Plenário” (Destaque acrescido)



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

Fica claro, diante da interpretação do Acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória, contudo, eventual desconconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

Logo, exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela PGM, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico, de modo que, havendo o não acolhimento de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em despacho/decisão específica.

3. ANÁLISE JURÍDICA.

3.1. Acerca das boas práticas procedimentais.

Inobstante inexistir norma local acerca do tema, se faz imperioso destacar inicialmente a recomendação de adoção de boas práticas procedimentais no que atine à tramitação processual administrativa.

Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que refere especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são correlatas, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento.

O procedimento está com todas as páginas numeradas e rubricadas, **logo, não há irregularidade nem vício a ser sanado.**

Além disso, as boas práticas procedimentais orientam que as folhas do processo deverão ser numeradas em ordem crescente, pelas unidades administrativas que as adicionarem, mediante carimbo específico, que será apostado no canto superior direito na frente da folha.

Não é admitida a repetição de números para as folhas do processo, rasura, uso de corretivo ou diferenciação por letras (por exemplo, 01-A, 01-B, 01-C ou 03.1, 03.2, 03.3), bem como qualquer outro artifício para sua correção. Devido a isto, o verso da peça não será numerado e sua identificação, quando for necessário, terá como referência a letra “v”, da palavra verso. Exemplo: peça 03 v.

Caso tenha cometido erro ao numerar qualquer peça, o servidor deve inutilizar a numeração anterior, apondo-se um “X” sobre ela. Deve dar continuidade com a numeração das peças seguintes corretamente, sem rasuras, e registrar o fato por meio de despacho no final do processo, justificando a correção da numeração.

Caso o erro tenha sido cometido por terceiros e, observado que não houve o registro do ocorrido, deve-se realizar a correção e registrar o fato, por meio de despacho/certidão, e prosseguir normalmente com a numeração. Na impossibilidade de dar continuidade à matéria tratada, o processo deverá ser devolvido à unidade que cometeu a irregularidade (ou ao remetente, caso não tenha sido detectada a fonte do erro), por meio de despacho, informando a ocorrência.

Cabe salientar que, ao receber um processo, cada unidade administrativa é responsável pela conferência da sequência numérica da paginação do processo.

O processo não deve tramitar sem que suas folhas estejam devidamente carimbadas, numeradas e rubricadas por um servidor, sem que sejam retirados grampos e cliques. Os versos das folhas que não contenham informações registradas devem ter apostado o carimbo ou a indicação de "Em Branco".

Para os processos originados em outro órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, deve-se, quando da anexação de folhas, prosseguir com a numeração existente.

A inserção de novos documentos deve ser feita sempre após o último, não sendo permitida alteração da numeração sequencial de documento no processo.

Inobstante seja do conhecimento deste parecerista a lisura e eficiência dos profissionais que comumente atuam nos feitos licitatórios desta comuna, é possível que a coincidência de datas venha a causar questionamentos futuros por parte dos órgãos de fiscalização externa (que reiteradamente levantam mencionada circunstância como elemento indiciário de montagem irregular de procedimentos).

No ponto, o procedimento atende aos requisitos legais.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

3.2. Checklist para a adesão a ata de registro de preços.

Com base na Lei 14.133/2021, na doutrina e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, abaixo, um *checklist* a ser observado:

LEGENDA: S – Sim; N – Não; OBS - Observação.

ITEM	DESCRIÇÃO + DISPOSITIVO LEGAL	S/N	OBS
1	Existência de Documento de Formalização de Fomanda (Art. 72, inciso I, da Lei n. 14.133/21) e, se for o caso, Estudo Técnico Preliminar, análise de riscos, Termo de Referência (assinado pela autoridade competente), projeto básico ou projeto executivo. Obs. 1: Termo de Referência contendo as especificações e a quantidade estimativa do objeto, devidamente aprovados pela autoridade competente, quando não dispensada sua elaboração (caso no qual o ETP deve conter todas as informações necessárias para a caracterização da contratação e a identificação do quantitativo necessário e do local de entrega do bem ou da prestação do serviço). Obs. 2: No ETP deverá ser examinada a vantajosidade. Demonstração da vantajosidade dos preços registrados por meio da realização de pesquisa de mercado com amplitude e diversidade de fontes; demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei n. 14.133/2021 (Art. 86, § 2º, inciso II, Lei 14.133/2021). Obs.3: ETP ou justificativa do servidor competente atestando a opção pela sua nao elaboração no caso concreto. Art. 18, §§ 1º e 2º.	SIM	
2	Declaração de que o objeto a ser licitado consta do Plano de Contratações Anual ou justificar em caso de ausência.	SIM	
3	Justificativa da necessidade da contratação.	SIM	
4	Documento que ateste a equivalência do objeto registrado com a necessidade administrativa.	SIM	
5	Justificativa da Autoridade Competente (ordenador de despesas ou autoridade delegada) acerca da vantagem da adesão pretendida (art. 86, § 2º, I, Lei n. 14.133/2021);	SIM	
6	Solicitação de adesão à ata ao órgão gerenciador;	SIM	
7	Autorização de adesão à ata pelo órgão gerenciador.	SIM	
8	Ofício de solicitação de adesão à empresa beneficiária da ARP,	SIM	
9	Aceite à adesão por parte da empresa beneficiária da ARP, com o compromisso de não descontinuar ou prejudicar a concretização do quantitativo registro a despeito da adesão solicitada.	SIM	
10	Estar a ARP dentro do prazo de validade no momento da adesão/contratação.	SIM	
11	Previsão no instrumento convocatório e/ou na ARP permitindo a adesão;	SIM	
12	Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas. (art. 60 da Lei n. 4.320/64);	SIM	
13	Documentos de habilitação da contratada, inclusive os exigidas no instrumento convocatório;	SIM	
14	Inexistência de proibição de contratar com a Administração Pública Municipal.	Pendente. Vício sanável.	
15	Autorização emitida pela autoridade competente ¹ .	SIM	
16	Declaração da autoridade competente de que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.	SIM	
17	Cópia da Ata de Registro de Preços que se busca aderir.	SIM	
18	Cópia do Edital que originou a Ata de Registro de Preços que se busca aderir.	SIM	
19	Cópia do Termo de Referência/projeto básico/anteprojeto anexo ao Edital que originou a Ata de Registro de Preços que se busca aderir.	SIM	
20	Cópia da Minuta do Contrato ou do Anexo à Nota de Empenho anexo ao Edital do Registro de Preços que se busca aderir.	SIM	
21	Requisito para o caso de adesão parcial de itens componentes de lote:	NÃO	Não se aplica.

¹ **Autoridade Competente:** Chefe do Poder Executivo, Secretário(a) Municipal ou Presidente de Autarquia, ou seus delegatários, conforme o caso.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

	Documentação probante de que o preço do detentor da ata foi o menor na licitação para o item que se pretende aderir.		
--	--	--	--

O(s) item(ns) grifado(s) necessita(m) corrigenda ou que seja(m) confeccionado(s) e anexado(s) ao procedimento. Trata(m)-se de vício(s) sanável(eis).

3.3. Planejamento administrativo. Escolha da adesão à Ata de Registro de Preços. Estudo Técnico Preliminar. Possibilidade de dispensa do Termo de Referência.

Durante a fase de planejamento da contratação é possível que, no curso da realização do Estudo Técnico Preliminar - ETP, a Administração identifique que a adesão à uma Ata de Registro de Preços - ARP seja a melhor alternativa para o caso concreto.

Nesse contexto, importante assinalar que, segundo o art. 18 da Lei 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve ser **compatibilizada com o Plano de Contratações Anual (PCA)**, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, envolvendo, em sua primeira etapa, consoante inciso do mencionado dispositivo, “a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido”.

A elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), nesse passo, é essencial para o planejamento da contratação, pois deve identificar e analisar as necessidades da Administração Pública, bem como os requisitos técnicos, econômicos e ambientais do objeto a ser contratado.

Além disso, o ETP confere embasamento ao anteprojeto, termo de referência ou ao projeto básico, caso a contratação seja de fato viável.

O artigo 6º, XX, da Lei 14.133/2021 define o estudo técnico preliminar como o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação".

Da leitura do art. 18, § 1º e § 2º, da Lei n. 14.133/2021, extrai-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve possuir, ao menos, os seguintes elementos:

- ✓ Descrição da necessidade;
- ✓ Descrição da solução como um todo;
- ✓ Estimativa das quantidades (com as memórias de cálculo e os documentos de suporte);
- ✓ Estimativa do valor da contratação (com os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo e os documentos de suporte);
- ✓ Justificativas para o parcelamento ou não da solução; Alinhamento entre a contratação e o planejamento / Plano Anual de Contratações (se houver);
- ✓ Conclusão sobre a viabilidade e a razoabilidade da contratação.

Caso os demais elementos não estejam contemplados no ETP, a exemplo dos requisitos da contratação, a Administração deverá apresentar a justificativa correspondente.

A realização do ETP é uma etapa da fase preparatória do processo licitatório para demonstração da adequação e da viabilidade da contratação pretendida. Além disso, (o ETP) é um documento que evidencia o problema a ser resolvido para satisfação do interesse público, bem como a melhor solução dentre as possíveis, servindo de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico e dos demais documentos técnicos pertinentes.

Outrossim, o ETP deverá apresentar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

Portanto, o ETP, dentre outros pontos, deverá conter uma análise das alternativas possíveis no mercado para o atendimento de sua necessidade, com a apresentação de justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução.

Nesse caminho, **a partir da identificação, no Estudo Técnico Preliminar, de que a adesão a uma ata de registro de preços é a melhor solução para a contratação pretendida**, deve o procedimento de aquisição seguir a sistemática da legislação correspondente, notadamente no que toca aos requisitos para a efetivação da adesão, como se verá adiante.

Ademais, nesses casos em que a adesão à determinada ata de registros de preços é identificada como a melhor solução ainda na primeira fase do planejamento, quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, e considerando que esse, como dito acima, deve, naturalmente, evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, bem como estabelecer os requisitos da contratação, definindo os elementos quantitativos e os contornos do objeto pretendido, **entende-se dispensável a elaboração**



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

de um Termo de Referência específico nos autos, bastando a juntada do termo de referência que lastreou a ata de registro de preços que se tenciona aderir.

Isso porque a confecção de um termo de referência quando a solução pela adesão a um registro de preços já fora apontada, fundamentadamente, como a melhor para o caso concreto, revela-se um ato meramente formal, e por isso desnecessário, sobretudo porque o regramento essencial da contratação estará estabelecida no Termo de Referência original, sem que o órgão aderente possa alterá-lo, a não ser para adaptar questões pontuais, como a mudança do local de entrega ou da prestação dos serviços.

Em todo caso, para tanto, **é necessário que o estudo técnico preliminar contenha, no mínimo, as informações necessárias para a caracterização da contratação e a identificação do quantitativo necessário e do local de entrega do bem ou da prestação do serviço.**

Registra-se, por outro lado, que os demais documentos inerentes à fase de planejamento da contratação e que antecedem a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, devem ser regularmente elaborados.

Por fim, **verifico que todos os documentos foram acostados de acordo com a legislação.**

3.4. Fundamentação. Sistema de registro de preços - SRP. Lei n. 14.133/2021.

A licitação consiste em procedimento administrativo utilizado pela Administração Pública com vistas a selecionar a proposta mais vantajosa, valendo-se de critérios objetivos e impessoais, para a contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações. A Constituição Federal preconiza, em seu art. 37, XXI, a necessária observância aos procedimentos licitatórios, ressalvadas exceções legais.

Deste modo, é cediço que a realização de licitação deve ser obrigatória, como regra, para a contratação com a Administração.

Por sua vez, a Lei n. 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XLV, conceitua o Sistema de Registro de Preços - SRP como sendo o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Nesse sentido, **ao término do procedimento licitatório, será registrada a correspondente Ata de Registro de Preços - ARP**, documento vinculativo no qual constarão cláusulas essenciais, tais como as descrições dos objetos (itens) e quantitativos registrados, as condições de fornecimento ou prestação do serviço, sanções por descumprimento das diretrizes estabelecidas, hipóteses de cancelamento, preço registrado e condições de pagamento, necessidade permanente de pesquisa de mercado, critérios de repactuação de preços, informações sobre a possibilidade ou não de prorrogação, além dos limites global e individual para a adesão de órgãos não participantes, dentre outros.

Ademais, importante pontuar que o SRP, normalmente é composto pelos seguintes atores:

- órgão gerenciador,
- órgão participante,
- detentor/beneficiário da ata (fornecedor)
- e órgão não participante ou aderente (quando admitida a adesão).

Verifica-se **que o órgão gerenciador tem a incumbência** de conduzir o procedimento administrativo visando, ao final, o registro de preços dos produtos pretendidos pela Administração, além de gerenciar a ARP, com todas as atribuições daí decorrentes.

Já o **órgão participante** é o órgão da Administração que participou de toda a etapa de planejamento da contratação que culminou com o registro da ata de registro de preços, também com a indicação e especificação técnica e quantitativos dos bens pretendidos, integrando a ARP. Por sua vez, **o órgão não participante, também conhecido como "aderente" ou "carona", é aquele não integrante da ARP, mas que pretende adquirir os bens e serviços nela registrados, aderindo à ARP.**

Por fim, é preciso anotar que cada ente federativo possui regramentos próprios a respeito da temática, os quais devem ser respeitados. Portanto, **deve a Administração, ao contratar na condição de órgão não participante** à Atas de outros entes, **tomar a devida cautela no que tange aos regramentos aplicáveis**, especialmente pelo fato que o aderente ao aderir à ARP deve seguir as regras editalícias que a originaram, sendo apenas permitido realizar modificações/adaptações pontuais na contratação, como por exemplo, local e horário de entrega/fornecimento do objeto, garantindo a obediência aos princípios de vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

3.5. Da adesão à ata de registro de preços. Município de Cajazeiras (Administração) na condição de órgão não participante. Requisitos.

Como visto, a adesão à ata de registro de preços consiste na possibilidade de um órgão ou entidade que não participou dos procedimentos iniciais da licitação aderir à determinada ata já registrada e adquirir os bens e serviços licitados por órgão(s) diverso(s), desde que atendidos os requisitos legais, os parâmetros e os regramentos estabelecidos. Assim, **independentemente da forma utilizada** para instrumentalização da contratação, termo de contrato, nota de empenho, autorização de compra ou outro equivalente, a Administração aderente deve assegurar que dele constem as mesmas condições estabelecidas no edital, na ata de registro de preços e na proposta oferecida no certame pelo beneficiário da ata.

A possibilidade de adesão por um determinado órgão a atas de registro de preços de outros entes/órgãos está prevista no **art. 86, § 2º, da Lei n. 14.133/2021**.

Assim, é possível que os órgão e entidades componentes da Administração Pública do Município de Cajazeiras adiram à Ata de Registro de Preços de outros órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e de outros Municípios (incluindo a Administração Indireta destes).

Para que seja admitida a adesão à ARP pelo Município, alguns critérios necessitam ser observados, dentre os quais a demonstração da vantajosidade da adesão.

Os requisitos trazidos pelo Município de Cajazeiras para a adesão estão em linha com os requisitos trazidos no art. 86, § 2º, da Lei n. 14.133/2021.

Diante disso, constata-se a necessidade do preenchimento de alguns requisitos cumulativos, tais como:

- 1) a autorização da contratação pelo ordenador de despesas da pasta (ou Chefe do Executivo);
- 2) a previsão da possibilidade de adesão no instrumento convocatório;
- 3) a Justificativa acerca da necessidade do bem ou serviço;
- 4) documento que ateste a equivalência do objeto registrado com a necessidade administrativa;
- 5) a demonstração da vantajosidade da adesão;
- 6) encontrar-se a ata dentro de sua validade;
- 7) anuência e autorização do órgão gerenciador;
- 8) aceite do fornecedor beneficiário da ARP;
- 9) observância dos limites da aquisição (quantitativo por órgão ou entidade e quantitativo global);
- 10) demonstração de lastro orçamentário disponível;
- 11) e divulgação no Portal de compras do Governo.

Compulsando os autos os requisitos acima mencionados (1 a 11) foram cumpridos. Explico.

A ARP que se pretende aderir, portanto, deve ser decorrente de procedimento licitatório fundamentado na Lei n. 14.133/2021.

Deste modo, deve constar a **autorização da contratação** do ordenador de despesas da pasta para a adesão à ata de registro de preços.

Além disso, existem limitações de aspectos formais e temporais. Quanto à primeira, é necessária a existência de **previsão da possibilidade de adesão**, por órgãos não participantes, no instrumento convocatório que deu origem à Ata, e, por consequência, a previsão na própria Ata de Registro de Preços. Quanto à segunda, é imprescindível que a adesão à ata e a contratação dela decorrente devem ser realizadas **dentro do prazo de validade** da ata de registro de preços.

Faz-se imperioso, também, que haja a devida **Justificativa acerca da vantagem da aquisição do objeto pretendido por meio da adesão à Ata de Registro de Preços** e Justificativa acerca da necessidade da contratação.

Neste particular, cumpre realçar a necessidade de adequado **planejamento** do Poder Público, o qual deverá demonstrar, mediante estudos e levantamentos técnicos, a demanda e necessidades do órgão, inclusive em termos quantitativos, além de que a forma de contratação escolhida melhor se amolda ao caso concreto.

Além disso, deverá constar nos autos o **documento que ateste a equivalência do objeto registrado com a necessidade administrativa** do órgão não participante, conforme exigência infralegal.

Quanto à **demonstração de vantajosidade**, é necessária a comprovação de que o valor contratual está em consonância com os preços de mercado com **amplitude e diversas fontes**. Nessa linha, cumpre consignar o posicionamento institucional desta PGM no sentido de que a Administração busque sempre, na medida do possível, proceder com o levantamento englobando todas as demais opções de pesquisas de preços e, em caso de impossibilidade, que tais providências sejam justificadas pela equipe técnica.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

Os parâmetros para a estimativa de preço estão previstos no art. 23, da Lei 14.133/2021, o qual faz referência à necessidade de que os preços praticados estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado, além de estabelecer alguns parâmetros a serem adotados, e permitir a regulamentação da matéria pelo ente:

“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.” (...)

A legislação assegura aos entes federados que, nas contratações que **não envolvam recursos da União**, sejam adotados outros sistemas de custos para aferição do valor estimado da contratação a serem adotados pelo respectivo ente (art. 23, § 3º).

É preciso ressaltar que deve ser dada a **máxima amplitude** para aferir a real prática de preços daquele objeto, sejam eles bens ou serviços, no mercado. Diante disso, a Administração dispõe de meios eficazes a fim de aferir o valor de mercado do objeto a ser contratado.

A pesquisa de mercado deverá ocorrer da forma mais ampla possível e estabelecer como fonte preferencial de pesquisa os veículos oficiais de divulgação de valores referenciais, a exemplo dos **bancos ou painéis de preços**.

Para a estimativa orçamentária, deverão ser considerados, dentre outros aspectos, o quantitativo almejado, os prazos e os locais de entrega, as obrigações acessórias, as formas e prazos de pagamentos e necessidade de fretes e garantias, a fim de garantir o máximo de fidedignidade possível.

Interessante, também, que a realização da estimativa de valor exclusivamente por meio de pesquisa de mercado somente será admitida mediante justificativa do setor competente, além da apresentação de motivação expressa acerca da escolha dos agentes econômicos pesquisados.

A Administração, por meio do setor responsável, deverá zelar pela **pluralidade e atualidade** das propostas, sendo que não são recomendadas propostas para pesquisa de mercado elaboradas a mais de 180 dias da data prevista para a publicação do edital ou que não apresentar a justificativa de escolha do fornecedor.

Da mesma maneira, deverão constar dos autos **todas as eventuais dificuldades encontradas na tarefa de realização da estimativa orçamentária**, a exemplo da consulta da relação de fornecedores que, uma vez consultados, não enviaram propostas.

Cumpra-se destacar a **responsabilidade exclusiva da Administração em verificar se os preços estão compatíveis com aqueles praticados no mercado** e averiguar a sua qualidade e/ou veracidade, bem assim tomar todas as providências para contratar de forma econômica, vantajosa e com aqueles que possam prestar os serviços ou fornecer o objeto dentro das exigências definidas.

Quanto ao **quantitativo a ser contratado**, é necessária a elaboração de justificativa bem delineada acerca da quantidade a ser solicitada, porquanto obedecerá a limites estabelecidos pela regulamentação própria do órgão ou entidade vinculados à ARP a qual se pretende aderir.

Isso porque para a aquisição ser realizada por **órgão não participante da licitação**, além de delinear as estimativas de despesas conforme as necessidades, devem ser **observados os limites máximos legalmente estabelecidos** dos quantitativos, tanto em relação ao órgão aderente, como em relação ao quantitativo global (limite de adesões para todos os órgãos aderentes à determinada ARP).

Neste sentido, vejamos como dispõe o **Decreto Federal 11.462/2023**, que “Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”:



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

“CAPÍTULO VIII

DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES

Regra geral

Art. 31. **Durante a vigência da ata**, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP **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 de descontinuidade de serviço público;

II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no [art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021](#); e

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

§ 1º A autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

§ 2º Após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetivará a aquisição ou a contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 3º O prazo previsto no § 2º poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

§ 4º O órgão ou a entidade poderá aderir a item da ata de registro de preços da qual seja integrante, na qualidade de não participante, para aqueles itens para os quais não tenha quantitativo registrado, observados os requisitos previstos neste artigo.

Limites para as adesões

Art. 32. Serão observadas as seguintes regras de controle para a adesão à ata de registro de preços de que trata o art. 31:

I - as aquisições ou as contratações adicionais **não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens** do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes; e

II - o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços.

§ 1º Para aquisição emergencial de medicamentos e de 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 inciso II do caput.

§ 2º A adesão à ata de registro de preços por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, hipótese em que não ficará sujeita ao limite de que trata o inciso II do caput, desde que:

I - seja destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal; e

II - seja comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado, na forma prevista no [art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021](#).”

Ou seja, o dispositivo estabelece que o **limite individual de cada órgão ou entidade não participante será de 50% do quantitativo registrado**. Outrossim, que, do **total das adesões solicitadas** (incluindo, portanto, outros órgãos não participantes), **não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado**.

Verifica-se, portanto, a relevância e importância de controle e gestão dos pleitos por parte do **órgão gerenciador**, porquanto caberá, neste ponto, efetuar a análise e controle do número de adesões já ocorridas, antes de autorizar novas adesões, além das demais atribuições previstas no decreto federal.

De todo modo, neste particular, é preciso que o Poder Público municipal esteja atento às normas e regulamentações aplicáveis do órgão ou entidade vinculados à ARP a qual se pretende aderir.

Ato contínuo, deverá haver a solicitação de **autorização de adesão** junto ao **órgão gerenciador**, ao qual incumbe a autorização correspondente.

Além disso, deverá ser formulada uma **solicitação de adesão** ao **fornecedor detentor da ARP**, que se pronunciará sobre o **aceite** do pedido, condição **imprescindível** para o prosseguimento da aquisição.

Outrossim, exige-se a comprovação de previsão de **lastro orçamentário** da despesa para a contratação pretendida.

Exige-se, ademais, a demonstração das **condições de habilitação**, jurídica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira, além da **garantia contratual**, acaso prevista no instrumento convocatório.

No caso em análise, o valor e o tempo da contratação não devem superar o previsto na ARP a que se pretende aderir.

3.6. Da adesão parcial de itens componentes de lote.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

No que tange às situações em que a licitação foi realizada por lotes/grupos e o órgão não participante buscar a **adesão parcial** de item específico componente do lote/grupo, algumas cautelas se fazem necessárias.

Isso porque a modelagem da licitação e análise da vantajosidade das propostas são processadas e analisadas tendo em conta o lote em sua totalidade.

Destarte, a contratação parcial, por meio da adesão à ata de registro de preços, de um ou mais itens componentes daquele lote configura exceção à regra, porquanto não abrange a integralidade dos itens que formam o lote.

Nesse contexto, faz-se imperioso destacar o entendimento do **Tribunal de Contas da União – TCU** (Acórdão 1893/2017. Plenário, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 1347/2018) no sentido de que **a adesão a item específico somente será possível na ocasião em que o detentor (beneficiário da ata de registro de preços) tenha apresentado o menor preço na licitação naquele item.**

Portanto, nessas hipóteses, a Administração deve instruir os autos com documentação probante de que o preço do detentor da ata foi o menor na licitação para o item que se pretende aderir. Do contrário, **não será possível a adesão de item quando a ARP é registrada em lote/grupo.**

Em qualquer caso, é indispensável que sejam observadas as diretrizes estabelecidas no instrumento convocatório neste particular.

No procedimento em tela, não se aplica a adesão parcial de itens (correspondente ao item a ser contratado).

3.7. Formalização do instrumento contratual. Substituição por outro instrumento hábil. Possibilidade. Considerações necessárias.

A novel legislação definiu, como regra, a obrigatoriedade da formalização do instrumento contratual nas contratações públicas. Estabeleceu expressamente, todavia, as hipóteses em que o instrumento contratual poderá ser substituído por outro instrumento hábil, senão vejamos:

“Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.”

Deste modo, outros instrumentos idôneos indicados pela lei para esta finalidade, seriam, por exemplo, a carta-contrato, a nota de empenho de despesa, e a autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Como se verifica, nas hipóteses trazidas pelos incisos I e II, **a substituição do instrumento contratual é facultativa**, podendo, ou não, ser adotada pela Administração. Quer dizer, nas contratações decorrentes de dispensa em razão do valor (inciso I), sejam elas compras ou serviços, é possível a substituição do instrumento de contrato, ainda que existam obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Outrossim, **independentemente do valor**, a substituição é possível nas situações de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica (inciso II).

A despeito da literalidade do artigo 75, I, da Lei n. 14.133/2021, é **facultada** à Administração a substituição do instrumento contratual por outros instrumentos hábeis também nos casos de contratação de serviços, cujo valor não ultrapasse os limites previstos no art. 75, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Com efeito, realizando-se uma interpretação sistemática do dispositivo, verifica-se que esta melhor se amolda aos escopos delineados pela Lei n. 14.133/2021. Isso porque a elaboração do instrumento contratual deve ser reservada para contratações de maior monta e complexidade, notadamente porque visa regular obrigações, alocar riscos e criar incentivos para facilitar trocas, o que, por consequência, amplia custos transacionais, que podem não se justificar nas contratações mais singelas, de baixo risco ou de pequeno valor (Ronny Charles Lopes Torres. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 608/609).

Ademais, o objetivo do legislador foi justamente simplificar as contratações nestas hipóteses, de modo que não se vislumbra óbice à substituição do instrumento contratual para a contratação também de serviços, ainda que existam obrigações futuras, cujo valor da contratação esteja dentro do limite previsto para a contratação por dispensa em razão do valor (art.75, I e II).

Nesse sentido, em se tratando de contratações decorrentes do sistema de registro de preços, existe a possibilidade de substituição do instrumento contratual nos casos de contratações de serviços que não resultem obrigações futuras e cujo valor não ultrapasse os limites previstos no art. 75, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021. Em que pese tal disposição fosse interessante ser previsto em norma municipal, como um decreto, por exemplo.

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, editou a Orientação Normativa n. 84/2024, prevendo a substituição do instrumento de contrato “sempre que o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do artigo 75, da Lei n. 14.133/2021”:

“Orientação Normativa 84/2024:

I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei n. 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que: a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021; ou b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021.

II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei n. 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.”

Possível, portanto, a **substituição do instrumento contratual** por outros instrumentos hábeis também nos casos de contratação de serviços, **cujo valor não ultrapasse os limites previstos no art. 75, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021**, e que não resultem obrigações futuras.

Em que pese não haja previsão no Município de Cajazeiras, recomendo que, na ocasião em que a Administração optar pela substituição do instrumento contratual, o instrumento hábil substituto deverá dispor acerca das cláusulas necessárias dispostas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021, ou fazer menção ao respectivo Termo de Referência, ou Projeto Básico que contenha essas cláusulas, com a citação do número do Processo Administrativo que autorizou a contratação.

Por outro lado, o gestor, entendendo pela necessidade de celebração do instrumento contratual, deverá remeter os autos à Procuradoria-Geral do Município especificando a finalidade no ato de encaminhamento.

3.8. Apontamentos acerca do procedimento de adesão a ata de registro de preços.

Ao tratar sobre o sistema de registro de preços, a Lei nº 14.133/21 prevê os órgãos e entidades: 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 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)



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

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.

No caso em tela, busca-se adesão a ata de registro de preços de outro ente da federação/consórcio.

Desta feita, entendo por bem que inicialmente seja tratado da natureza jurídica do **COMSUL**, Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana, o qual é um consórcio público intermunicipal firmado para “ação cooperada e maior racionalidade na execução de serviços em áreas como saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura, entre outras políticas”, e tem personalidade jurídica de direito público (visto em <https://comsul.pe.gov.br/>).

De acordo com o art. 6º, §§1º e 2º, da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público integram a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados e observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação e à celebração de contratos, de modo que, quanto a tal ponto, não haveria óbice legal à adesão a ata gerenciada pelo **COMSUL**.

Dito de outra forma, **o município de Cajazeiras deverá figurar na condição de ente não participante.**

Tal ata decorre de processo licitatório que **NÃO foi fracionado em lotes.**

Conforme exposto ao longo do procedimento, a intenção do Município de Cajazeiras é de aderir à ata de registro de preços apenas no que atine a um item/lote.

Sobre o tema, importa rememorar que, na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto. De certo modo, está-se realizando “diversas licitações” em um só processo, em que cada item, com características próprias, é julgado como se fosse uma licitação em separado, de forma independente.

Logo, **entendo que não haveria óbice à adesão no que se refere a apenas um ou uns dos lotes da Ata, no entanto, como foi apenas um item/lote, também não há qualquer impedimento.**

O procedimento encontra-se adequado e sem vícios, conforme os documentos anexados.

3.9. Da (des)necessidade de análise de riscos e/ou matriz de riscos.

O inciso X do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 exige que a Administração, ao final da fase preparatória, produza análise de riscos para todas as suas licitações, inclusive para aquelas com objetos simples e usuais, bem como para aquelas cujos valores não sejam expressivos.

A crítica da doutrina (incipiente, frisamos) é que uma análise de riscos minimamente séria demanda muito tempo e a mobilização de muitos recursos, especialmente de pessoal. Logo, a análise de riscos deveria ser exigida apenas para as licitações mais vulneráveis e estratégicas, não para todas as licitações, o que representa entrave burocrático muito pesado.

A exigência da lei nova sobre análise de riscos é herança clara das orientações normativas federais. Veja-se, por exemplo, que a Instrução Normativa n. 05/2017, que trata da terceirização e serviços, prevê como uma das etapas fundamentais do planejamento das contratações o “gerenciamento de riscos”.

Apesar disso, chama a atenção que o inciso X do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 exige a análise de riscos, porém o legislador não se prestou a prescrever regras ou diretrizes mínimas de como ela deve ser realizada.

Em resumo, a análise de riscos pressupõe a identificação, a avaliação, a qualificação e o tratamento dos riscos e costuma se materializar em algum tipo de documento, mapa de riscos ou documento equivalente.

Ligada à gestão dos riscos, o artigo 22 da Lei n. 14.133/2021 prescreve que o edital **pode** contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e contratado. Trata-se, de forma bem clara, de uma **faculdade para a Administração e não de uma obrigação**. O § 3º do mesmo artigo 22, no entanto, obriga a matriz de riscos nas situações em que a contratação envolver “(...) obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada (...)”.

Convém deixar claro que a atividade de **análise de riscos** prevista no art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021, **não se confunde com a cláusula de matriz de risco**, apesar desta, quando estabelecida, constituir o resultado do primeiro. Ou seja: durante a atividade de gerenciamento de riscos, promove-se o levantamento dos eventos futuros e incertos que, caso venham a acontecer, ocasionarão impactos sobre os objetivos da contratação. Para os riscos com potencial para determinar o desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, a Administração poderá contemplá-los na cláusula contratual de matriz de riscos, promovendo a alocação da responsabilidade pelos ônus financeiros decorrentes desses eventos entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. Dessa forma, a cláusula contratual assegurará a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

A Lei n. 14.133/2021 define matriz de riscos no inciso XXVII do artigo 6º, como sendo a “cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação”.

Ainda que não conste expressamente da Lei nº 14.133/2021, entende-se **possível dispensar** a realização da análise de riscos quando o planejamento da contratação envolver a contratação de solução extremamente simples ou que se observe, por exemplo, elevado nível de conhecimento que a Administração já acumulou, não demandando assim a elaboração de um gerenciamento de riscos específico, ou permitindo o aproveitamento de estudos anteriores elaborados para outras ocasiões, **devendo a Administração justificar a desnecessidade de instruir o planejamento com tal requisito**.

Em que pese isso, estudo técnico preliminar e análise de riscos podem, em tese, ser produzidos em qualquer caso, para qualquer objeto e contratação. A redação do inciso I do artigo 72 dá a entender, sob essa perspectiva, que estudo técnico preliminar e análise de riscos **podem ser dispensados em casos de contratação direta, que a Administração Pública goza de competência discricionária para decidir produzi-los ou não**.

Isso faz sentido, porque não seria proporcional exigir estudo técnico preliminar e análise de riscos para contratações de pequena envergadura, como acontece, por exemplo, nos casos das dispensas dos incisos I e II do artigo 75. Sem embargo, o fato é que o inciso I do artigo 72 não indica quais as situações em que os documentos nele referidos poderiam não ser produzidos, o legislador deixou as hipóteses em aberto, não os relacionou ao valor dos contratos ou a qualquer outra situação.

Verificamos que neste procedimento, não foi elaborado a Matriz de Risco e que, apesar disso, não há óbice para a continuidade do certame.

3.10. Por cautela: tratamento de dados pelo poder público – LGPD.

A Lei Federal nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

O tratamento de dados pessoais exige a identificação da base legal aplicável, além da observância de princípios regentes, tais como os da finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

No caso de tratamento de dados pessoais relacionados aos processos de contratações públicas, o tratamento de dados pessoais revela-se imprescindível para o cumprimento de obrigações legais do Poder Público relacionadas à execução e fiscalização do ajuste, bem assim para viabilização do controle social, garantido em sede constitucional como corolário do regime democrático e materializado nos princípios da publicidade e transparência.

Quanto ao atendimento do princípio da necessidade, o qual estabelece que o tratamento deve ser limitado ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, abrangendo apenas os dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação ao tratamento de dados (art. 6º da LGPD), o princípio da necessidade impõe que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a sua finalidade pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

Nesse sentido, dados como estado civil e endereço residencial, em regra, não são essenciais para a identificação dos responsáveis por contratações nem para o controle social sobre as atividades desempenhadas pelos órgãos públicos. Dessa forma, **recomenda-se** que tais informações sejam anonimizadas, em conformidade com o princípio da necessidade, garantindo, assim, que o tratamento de dados pessoais se limite ao estritamente necessário para os fins propostos.

De acordo com a LGPD, dado anonimizado é o dado que, considerados os meios técnicos razoáveis no momento do tratamento, perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo. A não identificação da relação entre o dado e seu proprietário decorre da utilização da técnica de anonimização, a fim de impossibilitar a associação entre estes, seja de forma direta ou indireta. A partir do momento em que o dado é considerado anonimizado, e não permite mais qualquer identificação do seu titular, esse dado sai do escopo da legislação, por não mais se tratar de um dado pessoal, conforme previsto no art. 12 da LGPD.

De outro lado, dados como o CNPJ e o endereço da empresa contratada são necessários para o controle social da regularidade da contratação, não implicando a inclusão destes dados nos instrumentos contratuais violação a proteção de dados pessoais.

Deste modo, a Administração Pública, ao tratar dados pessoais, deve equilibrar o cumprimento de suas obrigações legais com a proteção dos direitos dos titulares de dados, observando rigorosamente os princípios da finalidade, necessidade e transparência.

3.11. Regularidade do procedimento.

O **procedimento atende aos demais requisitos** da nova lei de licitações e contratos, sendo despiendo maiores considerações.

4. CONCLUSÃO.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela correção do vício indicado neste parecer e, posteriormente, pela regularidade e continuidade do certame.**

É o parecer.

À consideração superior.

Este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei Federal nº. 14.063/2020.

Cajazeiras (PB), 9 de maio de 2025.

(assinado eletronicamente)
MÜLLER SENA TORRES
Procurador do Município
Matrícula 15.345