

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 249/2025 – COJUR/SME

PROCESSO Nº P376482/2025

INTERESSADA: Coordenadoria Administrativa da SME.

ASSUNTO: Solicitação de Adesão à Ata de Registro de Preços para aquisição de materiais de consumo – expediente (papeis), para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Educação de Sobral/CE.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Adesão a Ata de Registro de Preços. Pela possibilidade de adoção do procedimento destinado à adesão, baseada no §3º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, desde que adotadas as providências recomendadas.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Coordenadoria Administrativa da SME, acerca da viabilidade jurídica para a contratação da empresa FG COMERCIO TENDTUDO LTDA, CNPJ: 52.332.054/0001-58, por meio da **Adesão a ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 2024/21040, referente ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2024002/SEPLAG-CE**, cujo objeto é o “*Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de Material de Consumo - Expediente (Papéis)*”.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam a presente análise:

- a) Comunicação Interna, exarada pela Coordenadoria Administrativa da SME, solicitando a abertura de processo administrativo de contratação, e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão;
- b) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- c) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- d) Termo de Referência;
- d) Mapa de Riscos;
- e) Mapa Comparativo de Preços;
- f) Justificativa de Preços;
- g) Propostas Comerciais e outras pesquisas de preços que revelam a vantajosidade da adesão a ata;
- e) Solicitação de autorização para a adesão e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão;



- f) Requerimentos e as respectivas respostas de anuência para a adesão aos órgãos responsáveis;
- g) Edital e Homologação/Adjudicação da Licitação;
- h) Ata de Registro de Preços a ser aderida;
- i) Documentos de Habilitação da empresa a ser contratada.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia do processo administrativo, na forma do art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SME no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da contratação.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

II – DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos **exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração**, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF -

MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa -
Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação:
DJ 01-02-2008)".

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

Presume-se, outrossim, que o setor requisitante, a autoridade consulente/ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- Da fundamentação

A adesão, popularmente referida como "carona", configura-se quando um órgão não participante, também denominado "órgão aderente", decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador, mesmo não tendo participado dos procedimentos iniciais do processo licitatório e, portanto, não integrando a ata de registro de preços, conforme estabelecido pelo artigo 6º, inciso XLIX, da Lei nº 14.133/2021.

Diferentemente da revogada Lei nº 8.666/93, o procedimento da adesão foi expressamente previsto na Lei nº 14.133/21, vejamos:

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

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

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

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

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

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

§ 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.

Conforme estipulado pelo parágrafo segundo do artigo 86 da legislação supracitada, a adesão torna-se possível mediante o cumprimento de certos requisitos: a) apresentação de justificativa que evidencie a vantagem da adesão, especialmente em situações de possível desabastecimento ou interrupção do serviço público; b) comprovação de que os valores registrados são condizentes com os praticados pelo mercado; e c) obtenção prévia de consulta e aprovação tanto do órgão ou entidade gerenciadora quanto do fornecedor.

Além disso, a concessão deve ser evidenciada de maneira clara, tanto pelo órgão que coordenou o procedimento licitatório - o órgão gerenciador, quanto pelo fornecedor que formalizou sua assinatura na ata de registro de preços.

Vale ressaltar que a avaliação não se limita apenas à consideração do preço de mercado e da vantagem da adesão, mas também inclui a obrigatória consulta e aprovação por parte do órgão gerenciador e do fornecedor. Isso enfatiza que o órgão gerenciador desempenha um papel crucial no controle das adesões, considerando as restrições de quantitativos, e a empresa deve ser consultada para confirmar sua aceitação ou recusa em relação à adesão proposta.

A Lei nº 14.770/23 promoveu modificações no texto da Lei nº 14.133/21, estipulando que a prerrogativa de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida da seguinte forma: **a) por órgãos da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital;** ou b) por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, contanto que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante procedimento licitatório.

Os §§ 4º e 5º trazem limitações individuais e globais à adesão, respectivamente: a) 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 e b) o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços 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.

No mesmo sentido, deve ser observada as disposições contidas na Lei nº 14.133/2021, supratranscritas, e no Decreto Municipal nº 3.216, de 26 de julho de 2023 e alterações posteriores.

- Da instrução processual

Analisada a questão referente ao enquadramento da adesão a ata de registro de preços, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 43 do Decreto Municipal nº 3.216/2023:

Art. 43. [...]

I - Solicitação expressa do setor requisitante interessado formalizando a demanda, com indicação de sua necessidade;



II – Estudo Técnico Preliminar, documento constitutivo caracterizando o interesse público envolvido e a sua melhor solução dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico elaborado pela equipe de planejamento da contratação do órgão/secretaria;

III – Mapa de riscos, instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como a mensuração do grau de risco de cada uma dessas situações e ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos.

IV - Comprovação da vantajosidade da contratação, com realização da Pesquisa de Mercado, na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, visando verificar se os preços registrados ainda estão de acordo com os praticados no mercado;

V - Indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa quando for o caso;

VI - Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;

VII - Autuação do processo administrativo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;

VIII - Deferimento da autoridade competente para adesão à Ata de Registro de Preços, contemplando valor, dotação orçamentária e fonte de recursos;

IX - Justificativa da necessidade da contratação;

X - Solicitação do órgão da Administração Pública Municipal à Central de Licitações da Prefeitura de Sobral (CELIC), para que realize análise procedimental da adesão da ata de registro de preços de outros Entes da Federação, contemplando os itens e quantitativos solicitados;

XI - Solicitação da Central de Licitações da Prefeitura de Sobral (CELIC) à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) de manifestação acerca do planejamento corporativo municipal, informando, especificamente, se as categorias de bens, materiais e/ou serviços objetos da adesão já não fazem parte do referido planejamento;

XII - Manifestação da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) acerca do planejamento corporativo municipal, informando, especificamente, se as categorias de bens, materiais e/ou serviços objetos da adesão já não fazem parte do referido planejamento;

XIII - Autorização da Central de Licitações da Prefeitura de Sobral (CELIC) para que outro órgão da Administração Pública Municipal possa aderir ata de registro de preços de outros Entes da Federação, contemplando os itens e quantitativos solicitados;

XIV - Solicitação de adesão do órgão da administração pública municipal ao órgão gerenciador da Ata, indicando os itens e quantitativos solicitados;

XV - Autorização do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, contemplando os itens e quantidades solicitados;

XVI - Solicitação do órgão da administração pública municipal ao fornecedor da ata requisitando a adesão, indicando os itens e quantidades solicitados;

XVII - Documento expedido pela empresa detentora do Registro de Preços, concordando em fornecer os bens ou serviços, contemplando os itens e quantidades solicitados;

XVIII - Cópia do edital de licitação que gerou a Ata de Registro de Preços, acompanhada da publicação de sua homologação;

XIX - Cópia da Ata de Registro de Preços, acompanhada da comprovação da publicação do seu extrato;

XX - Documentação jurídica da empresa contratada conforme o tipo de empresa:

- a) Registro comercial quando se tratar de EMPRESA INDIVIDUAL, ou;
- b) Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, acompanhado de suas alterações, ou o Contrato Social Consolidado, devidamente registrado quando se tratar de SOCIEDADES COMERCIAIS, ou;
- c) Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, acompanhado de suas alterações, ou o Contrato Social Consolidado, devidamente registrado e acompanhado de documentos de eleição de seus administradores quando se tratar de SOCIEDADES POR AÇÕES, ou;
- d) Inscrição ou ato constitutivo acompanhado de prova da diretoria em exercício quando se tratar de SOCIEDADES CIVIS, ou;
- e) Decreto de autorização e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir, quando se tratar de EMPRESAS OU SOCIEDADE ESTRANGEIRA EM FUNCIONAMENTO NO PAÍS.

XXI - Documentação Fiscal, Social e Trabalhista:

- a) Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
- b) Certidão Negativa de Débitos Municipais;
- c) Certidão Negativa de Débitos Estaduais;
- d) Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, abrangendo inclusive os débitos relativos ao INSS;
- e) Certificado de Regularidade do FGTS (CRF);
- f) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- g) o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

XXII - Aprovação da adesão pela assessoria jurídica, ou unidade equivalente do órgão/entidade;

XXIII - Termo de homologação de adesão a Ata de Registro de Preços;

XXIV – Contrato;

XXV - Cadastro de Pessoa Física (CPF), documento de Identidade ou equivalente, tal como carteira de habilitação ou registro profissional, do responsável pela assinatura do contrato, com a devida procuração caso este não seja sócio administrador, obrigatoriamente estes documentos autenticados por qualquer processo de reprografia, juntamente com a comprovação de endereço.

§1º A documentação prevista nos incisos XX e XXI, alínea “g” deste artigo, deverá ser apresentada obrigatoriamente em original ou por qualquer processo de reprografia autenticada, da mesma sede, ou seja, se da matriz, todos da matriz, se de alguma filial, todos da mesma filial, com exceção dos documentos que são válidos tanto para matriz como para todas as filiais. O contrato será celebrado com a sede que apresentou a documentação.

§2º O documento obtido através de sítios oficiais, que esteja condicionado à aceitação via internet, terá sua autenticidade verificada.

§3º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão.

§4º As adesões não poderão exceder a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços.

§5º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública

Municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 4º deste artigo.

§6º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador;

§7º A elaboração do TR é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, nas adesões a atas de registro de preços e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

A unidade técnica deve, obrigatoriamente, seguir todas as disposições acima estabelecidas como condição para o prosseguimento do feito.

- Das etapas do planejamento da contratação e exame jurídico dos respectivos documentos:

• Documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar e mapa de riscos

Podemos verificar, nos autos, a presença da solicitação expressa do setor requisitante interessado formalizando a demanda, com o Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se o atendimento ao disposto na legislação vigente.

• Comprovação da vantajosidade da contratação

O inciso IV do art. 43 do Decreto Municipal nº 3.216/2023 dispõe acerca da obrigatoriedade da Comprovação da vantajosidade da contratação, com realização da Pesquisa de Mercado, na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, visando verificar se os preços registrados ainda estão de acordo com os praticados no mercado.

Consta nos autos a justificativa de preços com as respectivas pesquisas de mercado.

• Indicação dos recursos orçamentários

O inciso V do art. 43 do Decreto Municipal nº 3.216/2023 exige a indicação das dotações orçamentárias que atenderá a contratação. Consta nos autos os recursos orçamentários, indicados pelo setor requisitante e pela equipe de planejamento do órgão.

• Justificativa da necessidade da contratação



O inciso IV do art. 43 do Decreto Municipal nº 3.216/2023 dispõe acerca da necessidade da justificativa da contratação. Podemos verificar que consta no DFD e no ETP a seguinte justificativa:

“A Secretaria de Educação desempenha um papel fundamental na gestão e desenvolvimento das atividades pedagógicas e administrativas da rede municipal de ensino. Para garantir a qualidade da formação continuada dos professores e o funcionamento adequado das unidades escolares e da própria Secretaria, é essencial a disponibilidade contínua de papel A4, um insumo básico para a realização de diversas atividades.

No âmbito pedagógico, a formação dos professores é uma estratégia essencial para a melhoria da qualidade do ensino. Durante essas formações, são distribuídos materiais impressos contendo conteúdos formativos, atividades práticas, planejamentos e diretrizes pedagógicas, garantindo que os docentes tenham acesso a subsídios didáticos de qualidade. Cada professor recebe uma quantidade específica de papel A4 para utilização ao longo do ano letivo, assegurando que possam realizar atividades propostas, desenvolver planos de aula e registrar avaliações e reflexões sobre as práticas pedagógicas. A falta desse material compromete a efetividade das formações e pode impactar diretamente o aprendizado dos estudantes.

Além disso, a Secretaria de Educação depende do uso contínuo de papel A4 para a execução de processos administrativos, incluindo a produção de documentos institucionais, memorandos, relatórios, comunicados internos e registros escolares. A ausência desse material comprometeria fluxos administrativos essenciais, impactando negativamente a organização e gestão educacional do município.

Diante dessa necessidade, a adesão à Ata de Registro de Preços Nº 2024/21040, referente ao Pregão Eletrônico Nº 20240002/SEPLAG do Estado do Ceará, se apresenta como a alternativa mais eficiente e vantajosa para garantir a aquisição do papel A4 de forma planejada e economicamente viável, principalmente pelo fato de que a nova gestão da SME verificou, após a publicação da ata corporativa da SEPLAG/Sobral, a necessidade de adquirir mais unidades das resmas de papel A4 para atender as seguintes demandas: entregas de resmas para os professores utilizarem nas formações pedagógicas, utilização para impressão de avaliações e materiais didáticos das escolas, além da necessidade da SME em suas demandas administrativas. Tal identificação levou a SME adotar as providências para a publicação da presente adesão.

A adesão possibilita a compra desse insumo com preços previamente estabelecidos, evitando desabastecimento e assegurando o cumprimento das atividades pedagógicas e administrativas da rede municipal ao longo do ano letivo”

• Solicitações de anuência

Os incisos X a XVII do art. 43 do Decreto Municipal nº 3.216/2023 dispõe acerca da obrigatoriedade das solicitações e respostas das autorizações/anuências dos órgãos responsáveis,

quais sejam: Empresa detentora da ata, Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Órgão gerenciador da ata a ser aderida.

Verificamos que há, nos autos, toda a documentação supracitada.

• Cópia do Edital, Homologação e Ata de Registro de Preços

No tocante à documentação da licitação a ser aderida, verifica-se que estão presentes nos autos do processo administrativo.

• Outros documentos

O Decreto Municipal ora sob análise exige, ainda, que deverá ser anexado no processo de contratação a documentação fiscal, social e trabalhista, além do parecer jurídico, termo de homologação e documentos pessoais do responsável pela assinatura do contrato, devendo tal disposição ser seguida na íntegra.

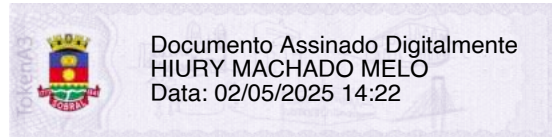
IV – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, **concluo pela viabilidade jurídica**, desde que obedecido os pontos trazidos neste parecer.

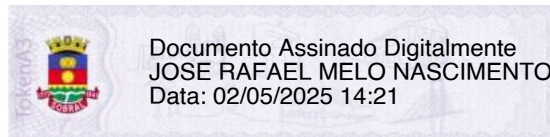
Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SME e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade do setor requisitante e da equipe de planejamento do órgão.

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos à Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.



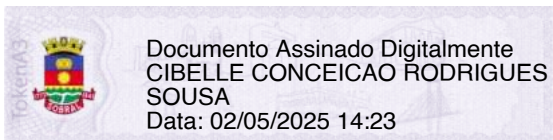
HIURY MACHADO MELO
Coordenador Jurídico da SME
OAB/CE nº 46.698



JOSÉ RAFAEL MELO NASCIMENTO
Gerente da Célula de Processos Licitatórios
Coordenadoria Jurídica da SME
OAB/CE nº 40.288

DESPACHO:

De acordo com o Parecer nº **249/2025** – COJUR/SME.



CIBELLE CONCEIÇÃO RODRIGUES SOUSA
Secretária Executiva da Educação