

**Procuradoria Geral do Município****Procuradoria Municipal Setorial 03 (SMED) - PGM****PGM - INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL PMS-03 Nº 9 / 2022**

PROCESSO SEI Nº	22.0.000067117-0
INFORMAÇÃO Nº	9 / 2022
INTERESSADO	FT EDUCA-PGM
ASSUNTO	Adesão à Ata de Registro Preços - ARP (carona). Município de Porto Alegre como aderente. Requisitos. Análise jurídica.

AO PG-PGM,

À CPSEA-PGM,

À FT EDUCA-PGM,

1 RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica com vista a elaboração de Informação Jurídica Referencial sintetizando as orientações envolvendo a possibilidade de adesão à Ata de Registro Preços - ARP (carona), a fim de uniformizar o entendimento no âmbito da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM-POA) e estabelecer orientação padronizada para as Secretarias do Município.

Contextualizando a demanda, neste processo, a Dra. Rafaela Peixoto Azevedo, Coordenadora da FT EDUCA-PGM, propôs o seguinte ([18944183](#)):

“Ao Procurador-Geral,

*considerando o elevado número de expedientes originários da Secretaria Municipal de Educação, buscando a adesão de atas, e o que dispõe a Instrução Normativa 004/2022, que estabelece normas para a emissão das manifestações jurídicas no âmbito da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, **sugiro seja***

elaborada Informação Jurídica Referencial pela PMS-03, buscando estabelecer os parâmetros jurídicos adequados ao fim pretendido.

Tal medida busca trazer maior segurança jurídica, aliada à celeridade necessária para as contratações daquela pasta.

À superior consideração.

Atenciosamente,”

O PG-PGM [18954732](#), ao tomar ciência exarou manifestação de concordância e deliberado pela necessidade elaboração de Informação Jurídica Referencial:

“À PMS 3,

Ciente e de acordo, encaminhado para que seja providenciado conforme sugestão do despacho FT EDUCA ([18944183](#))

Cordialmente,

Roberto Silva da Rocha.

Procurador-Geral do Município”.

A PMS-03 deu ciência para a CPSEA-PGM ([19051973](#)), em cumprimento ao Art. 8º, § 6º da Instrução Normativa 004/2022 .

Com as informações acima, passa-se à análise.

2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos acostados ao expediente, pois, à luz do ordenamento legal, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

2.1 DA INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Cabe destacar que em diversas oportunidades a PGM-POA tem sido demandada a se manifestar em processos que envolvem adesão à Ata de Registro Preços - ARP (carona). Ocorre que, em sua maioria, as manifestações da Procuradoria acabariam sendo sobre situações fáticas e jurídicas similares, não parecendo se justificar que seja exarada uma manifestação jurídica em cada processo dessa natureza.

Neste sentido, busca-se construir uma manifestação jurídica referencial para estabelecer conclusões jurídicas uniformes no âmbito do Município, enquanto ferramenta de racionalização e uniformização do trabalho consultivo da Procuradoria, calcada no princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Tal medida não é nova. Registra-se que, em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou a Orientação Normativa nº 55/2014, que introduziu a figura da manifestação jurídica referencial, assim redigida:

“I – Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II – Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos”.

A PGM-POA, por sua vez, editou a Instrução Normativa nº 04/2022, a qual prevê expressamente a figura da Informação Jurídica Referencial, em seu art. 8º. *In verbis*:

“Art. 8º As Informações Jurídicas referenciais são aquelas que analisam todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas, ou seja, são orientações gerais para casos concretos e repetitivos.

§ 1º As Informações Jurídicas referenciais deverão ter uma estrutura padronizada contendo cabeçalho (Ementa, interessados e número de processo), introdução, desenvolvimento e conclusão.

§ 2º A emissão de Informações Jurídicas referenciais dispensa análise individualizada pelos Órgãos consultivos da PGM, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

§ 3º Para a elaboração de informação jurídica referencial devem ser observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) a existência de volume expressivo de processos em matérias idênticas e recorrentes que, impactem, justificadamente, a atuação do Órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

b) a verificação de que a atividade jurídica exercida se restringe ao atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

§ 4º As Informações Jurídicas de que trata este artigo deverão ser homologadas pela Chefia da Procuradoria Especializada ou Setorial, bem como pelo Procurador-

Geral Adjunto da área.

§ 5º Após a homologação, as Informações Jurídicas referenciais serão remetidas à Biblioteca da PGM para registro da peça, bem como sua disponibilização para consulta na homepage da PGM, sem prejuízo da proteção de dados cuja publicização sejam vedadas pela Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD.

§ 6º Quando a informação jurídica referencial for originária de PMS ou PME Autárquica, o expediente também deverá ser remetido à Coordenação das Procuradorias Setoriais e Especializadas Autárquicas, para ciência e acompanhamento.

§ 7º Para fins de enquadramento nas regras do Decreto 20.745/2020, a elaboração da primeira manifestação jurídica referencial (ou seja, a manifestação que servirá como entendimento paradigmático para as mesmas situações de fato), deverá ser enquadrada como Informação (categoria CÓD. B3).”

Assim, uma vez emitida referida Informação, fica dispensada análise individualizada pelos Órgãos Consultivos da PGM, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

Ao elaborar a primeira Informação Jurídica Referencial nos termos da Instrução Normativa citada, o Procurador-Chefe da PLC-PGM ([17268048](#)) anotou outros fundamentos que conduzem à necessidade de manifestações uniformes no âmbito da Advocacia Pública:

“E nesse campo de uniformização, o que se busca é a aplicabilidade do postulado da segurança jurídica que em virtude de sua amplitude, inclui na sua concepção a confiança legítima e a boa-fé, com fundamento constitucional implícito na cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1.º da CRFB) e na proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5.º, XXXVI, da CRFB).

Além disso, a preocupação com a efetivação da segurança jurídica também é revelada nos seguintes dispositivos da LINDB, inseridos pela Lei 13.655/2018:

a) art. 23: *necessidade de regime de transição nos casos de interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito;*

b) art. 24: *nas esferas administrativa, controladora ou judicial, a revisão de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas; e*

c) art. 30: *as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas que terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.*

Nesse norte, temos o que a doutrina do renomado Antônio do Passo Cabral ensina "paradigma da segurança-continuidade", em que "o dever estatal de operar segurança na mudança, editando regras de transição também em processos administrativos e judiciais, sempre que houve quebra de continuidade para superar a estabilidade de uma decisão e alterar seu conteúdo" [CABRAL, Antônio do

Passo. Segurança Jurídica e regras de transição no processo judicial e administrativo: Introdução ao art. 23 da LINDB. 2 ed. Salvador: Juspodvim, 2021, pág. 23-24]"

Em reforço argumentativo para justificar a formação da manifestação referencial no presente caso, cita-se manifestação da Coordenação da FT EDUCA-PGM ([18944183](#)), onde se relata o elevado número de expedientes originários da Secretaria Municipal de Educação, buscando a adesão de atas, a exigir uniformização de entendimento.

Por fim, ressalta-se que o procedimento proposto objetiva que a consultoria jurídica que cabe à Procuradoria seja demandada quando efetivamente houver dúvida diversa a ser dirimida ou, ainda, quando necessário o assessoramento para a melhor condução do processo. Assim, caso o processo contenha situação peculiar poderá ser remetida consulta à PGM-POA, oportunamente.

2.2 DOS ESCLARECIMENTOS QUANTO A UTILIZAÇÃO DA LEI 8.666/93

Saliente-se que foi sancionada a Lei (Federal) n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre as normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos, denominada de nova lei de licitações, que passou a vigorar a partir de sua publicação, porém com prazo de até 02 (dois) anos para sua aplicação total.

Ocorre que, segundo a Ordem de Serviço nº 07/2021 o município de Porto Alegre adiou a aplicação, nos seguintes termos:

“Art. 1º As licitações, as contratações e os procedimentos de dispensas realizadas pela Administração Direta e Indireta do Município de Porto Alegre, seguirão obedecendo às regras da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e demais instrumentos correlatos, abstendo-se, por ora, de aplicar as normas da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 2º A determinação do art. 1º desta Ordem de Serviço vigorará até a edição de normas municipais e a finalização dos trabalhos que objetivam preparar o Município para a aplicação do novo marco legal - Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.”

Dessa forma, convém esclarecer que a apreciação da presente Informação Referencial será realizada à luz da Lei n. 8.666/93.

2.3 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Como relatado, a demanda consiste na elaboração de Informação Jurídica Referencial sintetizando as orientações envolvendo a possibilidade de adesão à Ata de Registro Preços (carona), a fim de uniformizar o entendimento no âmbito da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM-POA) e estabelecer orientação padronizada para as Secretarias do Município.

No que diz respeito ao Sistema de Registro de Preços - SRP, sua previsão está contida no art. 15, II, da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual *"as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços"*.

Segundo a Nova Lei de Licitações e Contratos, o SRP consiste em um conjunto de procedimentos que se destina ao registro formal de preços em um documento chamado Ata de Registro de Preço (ARP). Por meio dela, dispõe-se sobre compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas (art. 6º, XLV e XLVI).

Na definição de Joel Niebuhr e Edgar Guimarães, o Sistema de Registro de Preços é:

"instrumento destinado à eficiência no gerenciamento de processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro da quantidade prefixada no edital e dentro do prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar um ano" (NIEBUHR, Joel de Menezes; GUIMARÃES, Edgar. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. Fórum: Rio de Janeiro, 2013, pág. 24.)

No âmbito do Governo Federal, o Sistema de Registro de Preço foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013. Especificamente quanto à adesão às atas registradas, o art. 22 do Decreto dispõe sobre os requisitos e as condições para sua viabilização:

"CAPÍTULO IX

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

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade

da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

§ 2º 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, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

§ 4º O instrumento convocatório preverá que 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 para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

§ 4º-A Na hipótese de compra nacional: [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

I - as aquisições ou as contratações adicionais não excederão, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; e [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

II - o instrumento convocatório da compra nacional preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não excederá, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

§ 5º [\(Revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2.014\)](#).

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º *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.*

§ 8º *É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.*

§ 9º *É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.*

§ 9º-A *Sem prejuízo da observância ao disposto no § 3º, à hipótese prevista no § 9º não se aplica o disposto nos § 1º-A e § 1º-B no caso de órgãos e entidades de outros entes federativos. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).*

§ 10. *É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão a ata de registro de preços que não seja: [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).*

I - gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

II - gerenciada por outro órgão ou entidade e previamente aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#).

§ 11. *O disposto no § 10 não se aplica às hipóteses em que a contratação de serviços esteja vinculada ao fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação constante da mesma ata de registro de preços. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#). [\(Vigência\)](#)”*

No que diz respeito aos Estados membros, observa-se o Decreto Estadual nº 42.530/2015, alterado pelo Decreto Estadual nº 48.345/2019, que estabelece diretrizes à utilização do SRP para aquisição de bens e serviços comuns no Estado de Pernambuco. Impende registrar que no art. 22 do Decreto Estadual citado aborda-se o tema da adesão à ARP por órgãos não participantes:

“Art. 22. A Ata de Registro de Preços formalizada por órgãos da Administração Estadual, suas autarquias ou fundações poderá ser utilizada, durante sua vigência, por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, inclusive empresa estatal, que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do Órgão Gerenciador, atendidas as condições previstas neste Decreto”. (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 48.345, de 6 de dezembro de 2019) (Grifou-se).

Embora a referida norma se aplique aos casos em que há adesão à atas de registro de preço elaboradas no âmbito do próprio Estado de Pernambuco, é possível

depreender diretrizes que servem ao presente caso, em que o Município pretende aderir à ata de registro de preços elaborada por outro órgão.

Além disso, o Tribunal de Contas da União - TCU já se manifestou acerca dos requisitos condicionantes visando à adesão à ata de registro de preços (carona) nesse sentido:

“Licitação. Registro de Preços. Adesão. A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens ou serviços.” (TCU, Acórdão nº 1.202/2014, Plenário.) (Grifou-se)

No município de Porto Alegre, destaca-se abaixo os regulamentos que citam a permissão de Adesão à ARP:

Decreto Municipal nº 11.762/1997

“Art. 7º-A Fica delegada competência ao Secretário Municipal da Educação, para a prática dos seguintes atos:

[...]

*II - **adesão às Atas de Registro de Preços** realizados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Municipais, Estaduais e da União, no que concerne à prestação dos serviços relacionados à educação, mediante prévia instrução do processo e análise jurídica da Procuradoria Setorial”. (Redação dada pelo Decreto nº 21502/2022) (Grifou-se)*

Decreto Municipal nº 19.189/2015

“Art. 4º São atribuições do Superintendente da CELIC, nos termos do art. 62 da Lei Complementar nº [765](#), de 2015:

[...]

§ 3º O Poder Executivo de Porto Alegre, a critério do Secretário da Fazenda, mediante fundamentação da conveniência e de justificativa prévia, fica autorizado a:

[...]

*III - **aderir às Atas de Registro de Preços** realizados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Municipais, Estaduais e da União; e (Redação acrescida pelo Decreto nº [20.336](#)/2019)” (Grifou-se)*

Decreto Municipal nº 21.363/2022

“Art. 43. À Diretoria de Licitações e Contratos (DLC), UT subordinada à SMAP, compete:

[...]

VI - **firmar as atas de registro de preços** e aderir às Atas de Registro de Preços realizados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Municipais, Estaduais e da União;” (Grifou-se)

De mais a mais, o município de Porto Alegre não dispõe de regulamento detalhado sobre o tema. Neste sentido, cita-se a informação nº 03/2016 da Procuradoria Setorial do DEP – PGM:

“No âmbito do Município foi editado o Decreto nº 11.555/1996. No Estado do Rio Grande do Sul é vigente o Decreto nº 53.173/2016 que trata detalhadamente sobre a adesão de órgão não participante de outras esferas de governo aos registros de preços gerenciados pelo Estado (arts. 25 e 26), bem como da adesão do Estado a atas de registro de preços gerenciadas por órgãos de outras esferas (art. 27). Ao contrário das normas federal e estadual, a normativa municipal restringiu-se a dispor sobre o procedimento e estrutura do sistema. A norma federal, ao contrário, inovou no sistema criando, e esse é o ponto, a possibilidade de adesão de órgãos não participantes do certame original (art. 8º do nº 3.931/2001[10], atualmente disciplinada no Capítulo IX do Decreto nº 7.892/2013). Convém destacar que uma das principais modificações introduzidas no novo regulamento federal se refere à restrição da adesão de órgão ou entidade federal apenas a órgão ou entidade da administração pública federal. O regulamento estadual não contém essa restrição. A norma municipal, como referi, mesmo nas alterações que lhe foram introduzidas, não tratou do tema, seja para aceitar a adesão de outros órgãos, seja para aderir a atas de outros órgãos. Dispôs apenas que “[o]s órgãos da Administração Pública poderão realizar licitação própria para fins de registrar preços no Sistema, na forma do art. 3º e parágrafos deste Decreto, observada autorização prévia do órgão gerenciador do Sistema de Registro de Preços” (art. 6º do Decreto Municipal nº 11.555/1996). Por outro lado, o Decreto nº 19.189/2015, que “Regulamenta os arts. 59, 60, 62 e 63 da Lei Complementar nº 765, de 8 de julho de 2015, que cria a Central de Licitações (CELIC), órgão vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), em substituição a Área de Compras e Serviços (ACS) e a Gratificação de Pregoeiro”, dispõe que “O Poder Executivo de Porto Alegre, a critério do Secretário da Fazenda, mediante fundamentação da conveniência e de justificativa prévia, fica autorizado a: I – aderir às Atas de Registro de Preços realizados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Municipais, Estaduais e da União” (art. 4º, § 3º, I, do Decreto nº 19.189/2015). Esse o marco normativo relativo ao Sistema de Registro de Preços.

[...]

Como referi ao expor o marco normativo, o Município não dispõe de regulamento detalhado sobre o tema, como são os casos da União e do Estado do Rio Grande do Sul. De toda sorte, a evolução dos regulamentos buscou sintonizar as exigências de cada ente com a evolução doutrinária e jurisprudencial em torno da matéria e foram editados regulamentos nos quais se pode colher parâmetros para a avaliação da prática da adesão a atas

de registro de preços em vigor pelo Município de Porto Alegre. Razão por que é válido citar as normativas do Estado e da União sobre o tema.

[...]

Nesse sentido, e já encaminhando as conclusões do presente estudo, penso que a adesão a atas de registro de preço de órgãos ou entidades de outra esfera de governo é juridicamente possível em decorrência da própria sistemática do Sistema de Registro de Preços instituído no art. 15 da Lei 8666/93 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União [...]” (Grifou-se)

Ainda sobre o assunto, frisa-se outro precedente, conforme a Nota Técnica nº 156/2019 da PMS-04 ([7832429](#)), com anuência do Procurador-Geral do Município ([7841445](#)):

“3. Neste sentido, conforme já opinei em ocasião anterior (1177578) e seguindo diretrizes postas pelo próprio TCU, desde que observados determinados condicionantes é possível promover a adesão a atas de registro de preço firmadas por outros entes com vistas à eficiência administrativa e a obtenção de preços mais vantajosos. Na ocasião anotei, em especial, a necessidade de: (a) promover todas as atividades de planejamento referentes à fase interna da licitação, diga-se, realizar os devidos estudos técnicos preliminares, na forma do art. 6º, IX, da Lei 8666/93; (b) demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão em cotejo com os preços praticados no mercado; (c) demonstrar a compatibilidade do objeto da ata a que se pretende aderir com as necessidades da Administração; (d) demonstrar a suficiência das quantidades e a qualidade dos serviços registrados; (e) deve a Administração colher a anuência do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços; (f) deve a Administração colher a anuência do prestador dos serviços que teve seus preços nela registrados; (g) deve colher informações dos quantitativos disponíveis e da qualidade da prestação dos respectivos serviços; (h) deve juntar cópia da Ata de Registro de Preços a que se pretende aderir com informação sobre a sua vigência e as devidas publicações na imprensa oficial; (i) deve juntar informação sobre a impossibilidade de obter o objeto da contratação através de Ata de Registro de Preços vigente do próprio Município, na Administração direta ou indireta; (j) registrei, ainda que há na doutrina recomendação de que a adesão a ata de registro de preços de órgão ou entidade de outra esfera de governo seja formalizada através de ato de colaboração, tal como o convênio ou termo de cooperação técnica[5]. Recomendei, também, que com essas informações o expediente (k) fosse submetido à avaliação da CELIC, em face das atribuições instituídas pelo art. 60 da Lei Complementar Municipal nº 765/2015, bem como a sugestão de elaboração de regulamento sobre a matéria”. (Grifou-se)

Assim, percebe-se que não existe óbice jurídico para que o Município de Porto Alegre faça a adesão à atas de registro de preço de órgãos ou entidades de outra esfera de governo, mesmo diante da falta de regulamento municipal detalhado sobre tema. Ademais, as balizas estão postas pela própria jurisprudência do TCU.

Diante disso, utilizando-se dos precedentes da PGM, da jurisprudência do TCU e diretrizes de regulamentos de outras esferas de governo, propõe-se para que seja sistematizada a adesão (“carona”) pelo Município de Porto Alegre (órgão não participante), a obediência aos requisitos expostos nos tópicos seguintes.

2.4 DOS DOCUMENTOS INICIAIS

2.4.1 DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – ARP

A Ata de Registro de Preços é “o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso, para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas” (inc. II, do art. 2º do Decreto 7.892/13).

Sobre a matéria, importa colacionar doutrina de Eliana Goulart Leão:

“A ata de registro de preços não é um contrato de fornecimento, mas, sim, um instrumento obrigacional regido pelo direito público e sem a conotação de contraprestacionalidade própria dos contratos resultantes das licitações comuns. Pode, grosso modo, ser comparada a um protocolo de intenções entre a Administração e os fornecedores do objeto, e a Administração, ao firmá-la, não assumirá qualquer ônus relativamente à outra parte (ou, outras partes) signatárias com isso apenas anuindo quanto ao registro de preços” (LEÃO, Eliana Goulart. O sistema de registro de preços. Campinas: Bookseller, 1996, p. 70).

No caso da presente Informação Referencial, o município de Porto Alegre não é órgão gerenciador da ARP, mas órgão não participante da sua formação. Assim, é necessário juntar aos autos a ARP que se pretende aderir.

2.4.2 DO EDITAL QUE A ARP SE REFERE CONTENDO PREVISÃO EXPRESSA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE ADESÃO E O LIMITE QUANTITATIVO PARA CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE ADESÕES

Outro documento indispensável que deve ser colacionado no processo é o edital da licitação que originou a ARP. Ademais, o aludido instrumento convocatório deverá prever a possibilidade de adesão à ARP. Neste sentido, colaciona-se a jurisprudência do TCU:

"a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. E que, nos termos defendidos pela unidade instrutiva, 'a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes'. Assim, acolheu o TCU a proposta da relatoria, considerando procedente a Representação e, à luz da caracterização de sobrepreço na licitação, dentre outras irregularidades, assinando prazo para a adoção de providências com vistas à anulação do pregão, cientificando a entidade da 'falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013". (TCU - Acórdão 1297/2015-Plenário, TC 003.377/2015-6, relator Ministro Bruno Dantas, 27.5.2015). (Grifou-se)

Outrossim, tomando o Decreto nº 7.892/2013 como referência, uma condição a ser atendida será que o edital da ata à qual se pretende aderir tenha reservado quantitativo do objeto para ser adquirido por órgãos não participantes. Essa condição está prevista no art. 9º, inc. III, do Decreto nº 7.892/2013 e, segundo o Plenário do Tribunal de Contas da União:

"a falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013". (TCU, Acórdão nº 855/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, 10.04.2013.)

Por essas razões é obrigatório que os autos do processo de Adesão, venham instruídos com cópia do Edital e respectivos anexos da Licitação que originou a ARP, para fins de verificação e demonstração destes elementos.

Destaque-se que as disposições contidas no Edital originário da Ata nortearão a formalização dos contratos derivados de adesões à Atas de Registro de Preços, tanto no que se refere aos quantitativos, quanto à verificação da exata identidade do objeto e a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às necessidades e peculiaridades do órgão aderente, sendo indispensável a juntada das cópias referidas.

2.4.3 DA ANUÊNCIA DO ÓRGÃO GERENCIADOR DA ARP;

Deve ser registrada nos autos a consulta prévia e formal ao órgão gerenciador da ARP, sendo indispensável a sua manifestação expressa acerca da possibilidade de Adesão,

existência de quantitativos disponíveis, a indicação dos fornecedores e respectivos preços praticados.

2.4.4 DA ANUÊNCIA DO FORNECEDOR BENEFICIÁRIO À ADESÃO

Para fazer uso da ARP, os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, deverão também consultar prévia e formalmente o fornecedor beneficiário da ata, que poderá aceitar ou não o fornecimento decorrente da adesão. A manifestação favorável do fornecedor é condição para Adesão e deve constar expressamente nos autos, assim como a demonstração de que a Adesão solicitada não prejudicará as obrigações presentes e futuras decorrentes da ARP assumidas com o órgão gerenciador e órgãos ou entidades participantes.

2.5 DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

2.5.1 DA ABERTURA E AUTORIZAÇÃO

Conforme prescrito no caput do art. 38 da Lei nº 8.666/93, o procedimento de contratação deve ser iniciado, com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, concedida pela autoridade competente para contratar, e a indicação sucinta de seu objeto e formalização da demanda elaborada pelo agente ou setor competente que requer o objeto (Acórdão 254/2004-Segunda Câmara-TCU).

Importa aqui ressaltar que a realização de procedimento de Adesão não dispensa a realização prévia de todos os procedimentos internos de planejamento da contratação, incluindo estudo que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública da utilização da ata de registro de preços, posto que as adesões a atas de registro de preço são medidas alternativas que podem ser adotadas quando se revelarem vantajosas no contexto do planejamento das suas contratações, não consistindo, contudo, uma prática que possa ser executada em regime ordinário em detrimento das licitações que podem e devem ser também realizadas pelo próprio órgão.

2.5.2 DA VIGÊNCIA DA ARP

No ato convocatório do registro de preços deverá constar o prazo de validade da ata, de modo que eventual prorrogação somente será admitida se o prazo originário foi fixado aquém do período de 12 (doze) meses e a prorrogação se atenha ao referido limite.

Nesse sentido, é a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União:

“18. Dispõe o art. 12 do Decreto 7.892/2013 que o prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas as eventuais prorrogações. Essa mesma condição encontra-se prevista no art. 15, § 3º, da Lei de Licitações e Contratos. Portanto, não existe amparo legal no pedido formulado pela recorrente no sentido de que o Tribunal declare que o prazo de validade de um ano não seja computado durante o período em que vigorou a medida cautelar adotada por esta Corte de Contas [...]” (TCU, REPR Acórdão 1285/2015 – Plenário, Relator Benjamin Zymler, Data da sessão: 27.05.2015, Ata nº 19/2015.)

Destarte, a vigência da Ata de Registro de Preços deverá ser observada para a assinatura do contrato ou outro instrumento hábil que dela decorra. Cumpre ressaltar, no entanto, que a vigência dos contratos firmados pelo registro de preços segue as regras estabelecidas no art. 57 da Lei Federal nº 8.666/1993, não estando vinculada à vigência da Ata de Registro de Preços. Nas palavras de Joel de Menezes Niebuhr:

“[...] a duração da ata de registro de preços não se confunde com a duração dos contratos administrativos dela decorrentes. Os contratos administrativos devem ser firmados dentro da vigência da ata de registro de preços. Firmados, passam a ser regidos pelas normas pertinentes aos contratos administrativos, inclusive quanto à duração dos mesmos, conforme preceitua o art. 57 da Lei 8.666/93.” (Niebuhr, Joel Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4ª edição, Fórum, 2015, p. 713).

Logo, as contratações decorrentes de Ata de Registro de Preços serão válidas se realizadas dentro do prazo de vigência desta, sendo que, a execução dos respectivos contratos poderá se estender para além da vigência daquela.

2.5.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO

O termo de referência ou projeto básico é o documento que contempla o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço, ou complexo de serviços que serão contratados, devendo conter, no mínimo, os seguintes elementos: 1) Definição precisa e suficientemente clara do objeto; 2) Justificativa; 3) Especificações (quantidades e qualidade); 4) O critério de aceitação do objeto; 5) Os deveres do contratado e do contratante; 6) A relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; 7) Os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato; 8) O prazo para execução do contrato; 9) As

sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara. 10) Estimativa detalhada dos preços; 11) Garantias (se for o caso); 12) Critérios de medição e pagamento.

Na Adesão não pode ser dispensado o termo de referência ou projeto básico, o qual deverá delimitar o objeto da contratação e dispor, no mínimo, sobre justificativa de sua necessidade, seu objetivo e o local de prestação. Deve haver informação acerca da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade contratante e, por fim, deve ser justificada a estimativa de consumo e o respectivo custo mensal e total da contratação.

2.5.4 DA JUSTIFICATIVA PARA ADESÃO

Após a verificação dos requisitos essenciais, a autoridade competente deve então apresentar justificativa acerca da exata identidade do objeto de que necessita à administração àquele registrado na ata, indicando inclusive a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades (Acórdão do Plenário do TCU nº 248/2017), bem como justificar os quantitativos solicitados, não se admitindo a contratação baseada tão somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador (Acórdão do Plenário do TCU nº 998/2016).

2.5.5 DA VANTAJOSIDADE

Exige-se a justificativa da vantagem como condição para a adesão, a qual deve ser evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, mediante realização de prévia pesquisa de preços (Acórdãos do Plenário do TCU de nº 509/2015, 2.877/2017 e 1.548/2018).

Ademais, o Tribunal de Contas da União - TCU, em reiterados julgados, tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa para a Administração, a ser aferida mediante ampla pesquisa, nos seguintes termos:

*“1. Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, **devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.**” (Acórdão 1445/2015-Plenário, TC 034.635/2014-9, relator Ministro Vital do Rêgo, 10.6.2015) (Grifou-se)*

Portanto, segundo o TCU, a pesquisa de mercado realizada para a formação de preços não pode “*se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão*” (Acórdão 713/2019-Plenário, Relator Bruno Dantas).

Assim sendo, imperiosa a realização de pesquisa mais ampla no mercado, principalmente, acerca das contratações efetuadas por outros órgãos públicos para balizar o preço. A preferência é do Portal de Compras Governamentais, Licitacon-TCE/RS, contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.

Neste ponto, a eventual consulta negativa (ausência de contratação similar em determinado portal) deve ser expressamente registrada junto ao processo com a indicação dos locais pesquisados.

2.5.6 DA VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO CONSTANTES DO EDITAL

É indispensável à contratação a demonstração nos autos das condições de habilitação e de regularidade fiscal e trabalhista constantes no edital originário da ARP (artigo 29 da Lei nº 8.666/1993 e artigo 6º, III, da Lei nº 10.522/2002), bem como da inexistência de sanções que importem em sua suspensão ou impedimento de contratar com a Administração Pública, e manutenção de todas as condições exigidas na licitação.

2.5.7 DA JUNTADA DO PEDIDO DE LIBERAÇÃO – PL

O Decreto municipal nº 15.450/2007 que dispõe sobre a execução orçamentária do Poder Executivo Municipal diz que a “*liberação de recurso orçamentário, no âmbito da Administração Direta e Indireta, será feita através de PL – Pedido de Liberação de Recursos Orçamentários*” (art. 12).

Deste modo, é imprescindível a juntada de PL nos autos na condição Aprovado. Outrossim, a “*aprovação do PL, implica o correspondente bloqueio da dotação orçamentária, garantindo assim a emissão da nota de empenho*” (art. 16).

2.6 DA MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DA ADESÃO

Nos termos do artigo 43, inciso VI do [Decreto Municipal nº 21.363/2022](#) “[à] *Diretoria de Licitações e Contratos (DLC), UT subordinada à SMAP, compete: [...] VI - firmar as atas de registro de preços e aderir às Atas de Registro de Preços realizados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Municipais, Estaduais e da União*”.

Posteriormente, o procedimento deve ser submetido ao Secretário da SMAP para que se pronuncie, nos termos do mencionado art. 4º, § 3º, inciso IV, do Decreto Municipal nº 19.189/2015:

“Art. 4º São atribuições do Superintendente da CELIC, nos termos do art. 62 da Lei Complementar nº [765](#), de 2015:

[...]

§ 3º O Poder Executivo de Porto Alegre, a critério do Secretário da Fazenda, mediante fundamentação da conveniência e de justificativa prévia, fica autorizado a:

[...]

III - aderir às Atas de Registro de Preços realizados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Municipais, Estaduais e da União; e (Redação acrescida pelo Decreto nº [20.336/2019](#))”

Apesar do artigo acima citar CELIC e Secretário da Fazenda houve alteração na estrutura administrativa no Município e, nos termos previstos na Lei Complementar 897/21, cabe à SMAP a realização das licitações, assim como conforme tratado no Decreto 20.907/21, o órgão responsável pelas licitações será a Diretoria de Licitações e Contratos- DLC, agora parte integrante da SMAP, deixando a CELIC de existir.

Portanto, a fim de atender a intenção da norma antes transcrita, recomendamos que, da mesma forma que agora cabe à Diretora da DLC/SMAP a manifestação quanto à concordância em relação à solicitação de adesão, e não mais ao Superintendente da CELIC/SMF, o procedimento seja submetido ao Secretário da SMAP para que se pronuncie, nos termos do mencionado art. 4º, § 3º, inciso IV, do Decreto Municipal nº 19.189/2015.

Destaque-se que recentemente foi expedido o Decreto nº 21.502/2022 delegando a competência ao Secretário Municipal da Educação, para a prática de adesão às Atas de Registro de Preços realizados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Municipais, Estaduais e da União, no que concerne à prestação dos serviços relacionados à educação, mediante prévia instrução do processo e análise jurídica da Procuradoria Setorial (art. 1º).

Diante do exposto, a manifestação conclusiva da adesão cabe ao Secretário Municipal da Educação, no que concerne à prestação dos serviços relacionados à educação. Já no que diz respeito a temas não relacionados à educação, bem como no bojo das demais secretarias fica a cargo Secretário Municipal de Administração e Patrimônio.

2.7 DA MINUTA DO CONTRATO

Segundo a Lei n. 8.666/93, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. Na minuta do Contrato, quando houver, devem constar as cláusulas essenciais previstas no art. 55, Lei nº 8.666/1993.

Nesse particular, convém observar que a minuta do contrato, quando existente, costuma constar como anexo do edital de licitação e, dessa forma, foi objeto de análise no âmbito do parecer jurídico exigido pelo artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.666/9333. Acaso não seja essa a hipótese, a minuta de contrato deverá ser submetida à análise de órgão de assessoramento jurídico antes da celebração do instrumento.

Ressalte-se a possibilidade de serem promovidas as alterações circunstanciais necessárias à adequação do termo à contratação, especialmente no que pertine às condições de entrega, pagamento e foro, nos casos em que o fornecimento deva ocorrer em local diverso daquele previsto no Edital e anexos da licitação originária.

Saliente-se no entanto que as alterações promovidas no contrato devem ser apenas casuísticas, tendo em vista que um dos pressupostos que autorizam a adesão às atas de registro de preços é a comprovação da vantajosidade na adoção dessa medida, o que pressupõe a adequação entre a necessidade existente e a solução registrada, devendo ser sempre mantida a essência da solução licitada e registrada naqueles aspectos relativos a especificações, quantitativos e preço, e, sobretudo as alterações promovidas não podem significar prejuízo aos princípios informadores do processo de contratação pública.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Informação Referencial sistematiza os procedimentos e documentos que devem ser verificados previamente a adesão à Ata de Registro Preços - ARP (carona), a fim de uniformizar o entendimento no âmbito da Procuradoria-Geral do

Município de Porto Alegre (PGM-POA) e estabelecer orientação padronizada para as Secretarias do Município.

Deste modo, em resumo, propõe-se a formação do processo para adesão à ARP da seguinte forma:

3.1) DOCUMENTOS INICIAIS:

3.1.1) Ata de Registro de Preços – ARP;

3.1.2) Edital que a ARP se refere contendo previsão expressa acerca da possibilidade de adesão e o limite quantitativo para contratações decorrentes de adesões;

3.1.3) Anuência do órgão gerenciador da ARP;

3.1.4) Anuência do fornecedor beneficiário à adesão;

3.2) INSTRUÇÃO DO PROCESSO:

3.2.1) Abertura e Autorização;

3.2.2) Análise da vigência da ARP;

3.2.3) Termo de Referência ou Projeto Básico;

3.2.4) Justificativa para a adesão, subdividida em:

3.2.4.1) demonstração da compatibilidade do objeto da ata a que se pretende aderir com as necessidades do Município;

3.2.4.1) demonstração a suficiência das quantidades e da qualidade dos itens registrados;

3.2.5) Vantajosidade;

3.2.6) Verificação dos requisitos de habilitação constantes do Edital;

3.2.7) Juntada do Pedido de Liberação - PL;

3.3) MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DA ADESÃO;

3.4) MINUTA DO CONTRATO.

Observadas todas as recomendações, considera-se desnecessário o envio de processos similares à Procuradoria-Geral do Município para casos semelhantes.

Por fim, é importante destacar que este parecer tem validade até o decurso do prazo de dois anos da publicação e vigência da Lei (Federal) n. 14.133/2021 que ocorreu em 1º/04/2021. Findo o prazo, deverá haver nova consulta à Procuradoria-Geral do Município, a fim de seja examinada a necessidade de alteração.

São estas as considerações. Encaminho a presente manifestação para, caso assim entenda, seja determinado que se proceda conforme indicado.

É o parecer.

Porto Alegre, 09 de junho de 2022.

Roberto Mota

Procurador Municipal

OAB/RS 121215B

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Jose Costa Mota Junior, Procurador(a)-Chefe**, em 09/06/2022, às 00:59, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **19080507** e o código CRC **E7D1E832**.

22.0.000067117-0

19080507v18

Criado por [robertoj.junior](#), versão 18 por [robertoj.junior](#) em 09/06/2022 00:59:11.