



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Processo nº 463509/2021
Origem/Interessado Secretaria de Estado Planejamento e Gestão - SEPLAG
Assunto Adesão carona a Ata de Registro de preço nº 149/2021
Parecer nº 3.133/SGAC/PGE/2021
Local e Data Cuiabá/MT, 03/11/2021
Procurador Leonardo Vieira de Souza

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ADESÃO CARONA ATA DE REGISTRO DE PREÇO. CONTRATAÇÃO VIA ADESÃO POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE (CARONA) DA ATA. OUTSOURCING – GANHA TEMPO. LEI Nº 8.666/1993. DECRETO FEDERAL Nº 7.892/2013. DECRETO ESTADUAL Nº 840/2017. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/CPPGE/2017. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES DE CONFORMIDADE.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de consulta sobre a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preço nº 149/2021, da Prefeitura Municipal de Campo Verde – MT, advinda do Pregão nº 065/2021 e para verificação das formalidades legais na minuta do contrato.

O processo administrativo é referente à contratação de empresa para a locação de equipamentos, prestação de serviços de extração de cópias, encadernações, impressão corporativa com o fornecimento de equipamentos novos e de primeiro uso, fornecimento de peças, suprimentos (exceto papel), serviços de suporte, manutenção preventiva/corretiva, fornecimento e instalação de software de gestão de contabilidade de cópias e impressões e os hardwares necessários para essa função, visando o atendimento da demanda de sete unidades do Ganha Tempo.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

O valor da contratação pretendida é de **201.080,00 (duzentos e um mil e oitenta reais)**

Constam dos autos:

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS	SIM/NÃO NÃO SE APLICA	POLHAS	FUNDAMENTO JURÍDICO
1. Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, através de CI ou ofício de solicitação da demanda?	SIM	Capa-02	Art. 38, caput da Lei 8.666/93; Art. 3º, § 1º Decreto 840/2017;
2. Consta no processo a previsão no PTA e demonstração da existência de dotação orçamentária para cobrir a despesa?	SIM	87	Art. 7º, § 2º, III e IV e 14º da Lei 8.666/93; Art. 3º, V, Decreto 840/2017; Art. 60, Lei 4.320/64;
3. Há Termo de Referência (ou projeto básico) que respeita as mesmas condições postas no termo de referência (ou projeto básico) da licitação e, ainda, devidamente aprovado pela autoridade competente?	S/M	69-91	Art. 3º, inciso I, Decreto 840/2017; Art. 7º, § 2º, I da Lei 8.666/93.
4. A autoridade competente justificou a necessidade da contratação?	S/M	66-70	Art. 3º, I da Lei nº 10.520/02; Arts. 5º, II, § 2º e 30, I, do Decreto 5.450/05, e Art. 2º, caput, e, Parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/99;
5. Há justificativa fundamentada dos quantitativos (bens/serviços) requisitados, tais como demonstrativo de consumo dos exercícios anteriores, relatórios do almoxarifado e/ou outros dados objetivos que demonstrem o dimensionamento adequado da aquisição/contratação?	SIM	66	
6. Consta nos autos a cópia do edital do Sistema de Registro de Preços, acompanhado de todos os seus anexos (TR, minuta de contrato e outros que houverem)?	SIM	45-53	Art. 38, Art. 3º §3º do Decreto 840.2017;
7. O edital realizado para o Registro de Preços admite a adesão a Ata de órgão não participante "canona"?	SIM	52	
8. Consta nos autos a homologação do procedimento licitatório que originou o Registro de Preços?	SIM		Art. 88, Art. 3º §3º do Decreto 840.2017;
9. Consta nos autos a cópia da Ata de Registro de Preços a ser aderida?	SIM	54-59	Art. 88, Art. 3º §3º do Decreto 840.2017;
10. Consta nos autos a cópia da publicação da Ata de Registro de Preços no Diário Oficial?	SIM	43	Art. 88, Art. 3º §3º do Decreto 840.2017;
11. Realizada a necessária consulta ao órgão Gerenciador da Ata de Registro de Preços que se pretende aderir, informando os quantitativos pretendidos, para fins de verificação da possibilidade de adesão e da observância dos limites previstos pela legislação?	SIM	62	Art. 22, §§1º e §3º, Decreto nº 7.892/13;
12. Há autorização do órgão gerenciador admitindo expressamente a adesão a ata de registro de preços, dentro do prazo de 90 dias, observado o prazo de vigência da Ata?	SIM	61	Art. 22, §§5º e 6º, do Decreto nº 7.892/13. Art. 84 §§ 1º e 85º do Decreto 840/2017;
13. Consta nos autos concordância do fornecedor nos mesmos termos da Ata de Registro de Preços?	SIM	63	Art. 22, § 2º, Lei 7.892/2013; Art. 75 § 2º e 84º do Decreto Estadual 840/2017;
14. Comprovante de Registro do Processo Administrativo no SIAG?	SISTEMA EM MANUTENÇÃO		Art. 3º, II do Decreto Estadual n. 840/2017;
15. O Fornecedor registrado na ARP mantém as mesmas condições de habilitação exigidas no edital da licitação?	SIM	150-201	Art. 55, XIII, da Lei 8.666/93;
15.1 Cópia da Cédula de Identidade?	SIM	150-152	
15.2 Registro Comercial, no caso de empresa individual; ou *Ata Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus	SIM	150-152/ 161-168	Art. 28, da Lei nº 8.666/93;



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

administradores; ou *Os documentos supracitados deverão estar acompanhados de todas as alterações ou consolidação respectiva. *Inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício; devidamente registrado no órgão competente; ou *Decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.			
15.3 Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)?	SIM	154-155	
15.4 Prova de regularidade, para com a Fazenda Nacional, emitida pela Secretaria da Receita Federal (RFB) em conjunto à Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN) e relativa a Seguridade Social (INSS)?	SIM	158	Art. 31, Inciso I, da Lei 8.666/93
15.5 Prova de regularidade, para com a Fazenda Estadual, expedida pela Secretaria da Fazenda Estadual da sede ou domicílio da empresa?	SIM	157	
15.6 Prova de regularidade, para com a Dívida Ativa do Estado, expedida pela Procuradoria Geral do Estado da sede ou domicílio da empresa?	SIM	157	
15.7 Prova de regularidade fiscal junto à Fazenda Municipal, expedida pela Fazenda Municipal da sede ou domicílio da empresa?	SIM	160	
15.8 Prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?	SIM	185	
15.9 Prova de inexistência de débitos trabalhistas junto à Justiça do Trabalho, expedida pela Justiça do Trabalho?	SIM	186	
15.10 Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta?	SIM	169-179	
15.11 Certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica?	SIM	159	Art. 22, caput, Decreto 7.892/2013. Art. 75, Caput - Decreto 840/2017 Art. 2º, IN 05/2014 alterada pela IN 08/2017 MPOG;
16. Há comprovação da vantajosidade, com a identificação do servidor responsável pela pesquisa, nos termos da IN 05/2014 alterada pela IN 03/2017 MPOG? I. Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico: http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/ ; II. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; III. Pesquisa publicada em mídia especializada, sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou 16.1 Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.	SIM	141	
17. Consta parecer técnico da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação - MTI? (quando couber)	N/A		
18. Consta algum registro de sanção aplicada ao fornecedor registrado na ata, cujos efeitos torne-o proibido de celebrar contrato administrativo e alcance a Administração contratante? <u>São sistemas de consulta de registro de penalidades:</u> a) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (http://www.portalttransparencia.gov.br/ceis); b) Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (http://www.controladoria.mt.gov.br/ceis); c) Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União	SIM	191-201	Decreto 2.395/14, CEPROMAT.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

(http://portal2.tcu.gov.br/) d) Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF (https://www3.comprasnet.gov.br/SICAFWeb/public/pages/consultas/consultarRestricaoContratarAdministracaoPublica.jsf); e e) Conselho Nacional de Justiça - CNJ (http://www.cnj.jus.br)			
Consta nos autos declaração no processo de que a unidade verificou a existência de Registro de Preço disponível junto a SAG/SEGES para atendimento da demanda? http://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/index.php?pg=ver&c=2	Aguardando parecer da PGE		
Consta nos autos Ped Reserva?	SIM	146	Art. 2º caput – Decreto 840/2017;
19. Autorização SAG/SEGES?	Aguardando parecer da PGE		Decreto 840/2017;
20. Consta nos autos autorização ou informação da despesa ao CONDES, (se necessário)?	Aguardando parecer da PGE		Decreto 415/2017 e 840/2017;
21. A minuta de contrato, <u>se houver</u> , obedece às mesmas cláusulas do termo de contrato decorrente da licitação, ressalvando-se condições peculiares à administração aderente, tais como: qualificação, data de início da execução, local onde será entregue ou executado o objeto e quantidade?	SIM	202-207	Art. 62 § 4º da Lei 8.666/93
22. O processo está devidamente paginado e vistado?	SIM		Art. 38, caput, Lei 8.666/93;
23. Os atos de responsabilidade deste setor foram analisados e encontram-se devidamente formalizados, podendo o processo seguir o seu trâmite?	SIM		Art. 38, da Lei 8.666/1993. Art. 2º, Inciso I, da LCE 295/2007. RN 17/2010 – TCE-MT.
 Rosimary Pires Gonçalves Técnico Administrativo CAC/SUADM/SAAS/SEPLAG	 Jailson Ribeiro de Assis Gerente de Aquisições CAC/SUADM/SAAS/SEPLAG		

É o relatório.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral do Estado veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

2.2 DA POSSIBILIDADE E DOS REQUISITOS PARA ADESÃO CARONA

A chamada “**adesão carona**” consiste na situação em que um órgão ou entidade pública, que não participou da licitação que deu ensejo à ata, pretende contratar com o licitante vencedor, por meio de adesão à ARP feita por outro órgão.

Sobre o tema, assim estabelece a doutrina de Marçal Justen Filho:

Em síntese, 'carona' consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2009)

No âmbito do Estado de Mato Grosso, o art. 52, § 1º, VII, do Decreto Estadual nº 840/2017, expressamente prevê a figura da adesão carona:

Art. 52. [...]

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

[...]

VII - Adesão Carona: a utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante e sem a baixa do quantitativo registrado, até o limite definido neste decreto;

É justamente a situação do **órgão interessado** no presente caso, que, por essa razão, poderá se valer do instituto da adesão carona (art. 52, § 1º, VII, do Decreto Estadual nº 840/2017), que consiste na utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante e sem a baixa do quantitativo registrado, até o limite definido no Decreto.

Com efeito, a utilização do Sistema de Registro de Preços importa uma série de vantagens para a Administração Pública e a possibilidade da realização de “adesão carona” é uma forma de otimizar as contratações realizadas pelos entes públicos, estando regulamentada e delimitada, em âmbito estadual, pelo Decreto Estadual nº 840/2017.

2.3 DOS REQUISITOS DA ADESÃO CARONA

Para a devida e necessária formalização, a adesão a Ata de Registro de Preços deverá atender aos requisitos do art. 75 do Decreto Estadual nº 840/2017 que, em apertada síntese, são os seguintes: justificada vantagem na adesão; autorização do órgão gerenciador; adesão durante a vigência da Ata; declaração do fornecedor beneficiário



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

aceitando o fornecimento decorrente de adesão.

Adentrando à análise específica do caso em questão, cumpre verificar os termos da Instrução Normativa nº 01/CPPGE/2017, que estabelece lista de checagem mínima (*check-list*), prevista no parágrafo único, do artigo 7º, do Decreto Estadual nº 1.147/2017, para os procedimentos de aquisições nos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Mato Grosso, a qual estabelece o *check-list* para adesões.

O processo encontra-se devidamente autuado, registrado e numerado.

O órgão demandante acostou o Termo de Referência (fls. 69-91), no qual consta justificativa para contratação à fl. 02, do qual se destaca o seguinte trecho:

Considerando que a SEPLAG assumiu a gestão direta das unidades Ganha Tempo, com a anulação do Contrato de Concessão Administrativa Nº 062/2017/SETAS e para que não houvesse interrupção na prestação do serviço à população, foi adotado procedimento de urgência nas contratações administrativas, para que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, por meio da Superintendência de Gestão do Ganha Tempo – SGGT, pudesse garantir a manutenção do serviço e a preservação do Interesse Público.

Dessa forma, justifica-se a Adesão Carona a Ata de Registro de Preço Nº 149/2021/PREFEITURA CAMPO VERDE, para contratação de empresa para locação de equipamentos, prestação de serviços de extração de cópia, encadernações, impressão corporativa com fornecimento de equipamentos novos e de primeiro uso, fornecimento de peças, suprimentos, exceto papel, e serviços de suporte; serviço de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, disponibilização e instalação de software de gestão e contabilização das cópias e impressões realizadas, contemplando os hardwares necessários para essa função, visando atender a demanda das 07 (sete) unidades Ganha Tempo, localizadas nos municípios de Cuiabá (CPA e Ipiranga), Várzea Grande (Cristo Rei), Rondonópolis, Barra do Garças, Sinop e Cáceres, conforme condições e especificações constantes na Ata de Registro de Preço.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

A autoridade competente autorizou a contratação às fl. 91.

O presente processo foi instruído com cópia da Ata de Registro de Preços fls. 54-59, publicado Aviso de homologação e adjudicação do Pregão nº 065/2021 em 14/05/2021 (fls. 43) confirmando a vigência da ARP.

Acostou-se o Edital e seus anexos, fls. 22-41.

Advirta-se, ainda, a teor do art. 65, § 4º do Decreto Estadual nº 840/2017, que **o contrato deve ser assinado dentro da validade da Ata**. Tem-se, pelos autos, que a ARP tem vigência até **31/05/2022 (fl. 54)**.

Atente-se que, após autorizado pelo órgão gestor da ARP, o órgão terá o prazo de **90 dias para a realização da contratação**, limite imposto pelo **art. 75. § 5º do Decreto 840**.

Ressalte-se que as aquisições ou contratações adicionais, decorrentes das adesões carona, devem observar os limites estabelecidos na legislação que rege as contratações realizadas pelo órgão Gerenciador. No presente caso, consta que a licitação foi regida pelo Decreto Municipal nº 54/2019 que altera o artigo 53 §3º do Decreto Municipal nº 09/2010 e portanto, não poderão exceder, por órgão ou entidade, a **100%** (cem por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ARP para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

E, ainda, o instrumento convocatório prevê que o quantitativo das adesões caronas à ARP não poderá exceder, na totalidade, ao **quíntuplo** do quantitativo de cada item registrado na ARP para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem, item 2.2, fl. 09-verso, sendo os mesmos quantitativos estabelecidos pelo Decreto Estadual nº 840/207.

Consta no Edital do Pregão presencial nº 065/2021, fls. 22 a 41, a possibilidade de órgãos não participantes do processo licitatório realizarem adesão à Ata.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Este controle deve ser feito pelo órgão gerenciador ao avaliar a viabilidade do pedido de adesão, sendo que, no caso em análise, o **órgão gerenciador manifestou sua concordância na fl. 61.**

Tem-se também que “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” (art. 75, § 2º, do Decreto Estadual nº 840/2017). **A aceitação da empresa a ser contratada está acostada à fl. 63.**

Foi realizada a tentativa de cadastro do processo no sistema SIAG/SEPLAG, no entanto, o sistema encontrava-se em manutenção.

Demais disso, **foi solicitada autorização da SEPLAG, a teor do art. 85 do Decreto Estadual nº 840/2017:**

Art. 85 Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual poderão utilizar atas de Registro de Preços de outros poderes ou entes da federação, **desde que autorizados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.** *(Nova redação dada ao artigo pelo Dec. 219/19)*

§ 1º O encaminhamento dos autos para autorização deverá ocorrer com antecedência mínima de 30 (trinta) dias do vencimento da ata a ser aderida, cabendo à Seplag analisar e restituí-los em até 10 (dez) dias.

§ 2º A autorização descrita no *caput* é documento essencial e **prévio à emissão de parecer jurídico** pela Procuradoria-Geral do Estado.

O encaminhamento para a SEPLAG se deu e a autorização foi juntada à fl. 124.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

2.3 ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – EMPENHO

A contratante deve atentar-se às exigências da legislação financeira e orçamentária, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101/2000, para os casos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (arts. 15 e 16) ou de atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17).

À primeira vista, parece não ser o caso, mas ainda assim **é de se recomendar atestar nos autos se se trata ou não de tais casos, exigindo-se ou dispensando as providências.**

Rafael Carvalho Rezende Oliveira também alerta para a necessidade de garantir a disponibilidade orçamentária quando da formalização da intenção de adquirir, e sempre antes da assinatura do contrato (ou emissão da ordem de fornecimento):

[...] entendemos que não há necessidade de reserva orçamentária para efetivação do SRP, pois tal exigência somente se justifica nas hipóteses em que a Administração seleciona a melhor proposta para celebração do respectivo contrato, garantindo a existência de recursos orçamentários para pagamento do contratado. Ocorre que, no SRP, a Administração tem por objetivo o registro das melhores propostas, não assumindo a obrigação de assinar o contrato. A disponibilidade orçamentária será necessária apenas no momento da assinatura do respectivo contrato [...]. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017)

Sobre o prévio empenho, algumas considerações também são necessárias. Veja-se o que dispõe o art. 2º, *caput*, e § 1º, e art. 3º, V e VI, todos do Decreto Estadual nº 840/2017 c/c art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 2º Para início de qualquer procedimento, independentemente de valor e da



Governo do Estado de Mato Grosso

PGE - Procuradoria Geral do Estado

origem, que vise a aquisição de bens, contratação de serviços e locações de bens móveis e imóveis, os órgãos e entidades da Administração Estadual deverão comprovar a existência de recursos orçamentários para o pagamento, preferencialmente através de Pedido de Empenho - PED.

§ 1º Se não for possível a emissão do Pedido de Empenho, somente poderão ser realizadas despesas que estiverem contempladas na Lei Orçamentária Anual-LOA, no Plano de Trabalho Anual - PTA, Convênios firmados ou na Programação Financeira Mensal - SEFAZ”.

Art. 3º Os procedimentos de aquisição de bens e de contratação de serviços e locação de bens móveis e imóveis, serão autuados, protocolados, numerados e devendo ser instruídos em sua fase interna pelo menos com os seguintes documentos:

[...]

V - indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa; [...]

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; [...]

Verifica-se, portanto, que, para qualquer contratação, independentemente do valor, deverá a Administração demonstrar e planejar a capacidade para efetuar o pagamento das despesas de custeio e contratos administrativos vigentes, em consonância com a Lei nº. 8.666/1993 e com as demais regras orçamentárias que prescrevem a impossibilidade de realização de qualquer despesa pública sem o prévio empenho ou de assunção de obrigações das quais decorrerão despesas públicas sem previsão orçamentária.

Há demonstração da existência parcial de recursos orçamentários,



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



conforme comprova o Pedido de Empenho no valor de 50.270,00 (cinquenta mil, duzentos e setenta reais) acostado à fl. 146 para atender a despesa até dezembro de 2021.

Além disso, conforme se verifica na fl. 148, em consonância com o princípio da anualidade o empenho correspondente ao ano subsequente será realizado com a abertura da execução orçamentária referente ao ano de 2022

2.4 DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Para ser considerada legítima a presente adesão, é preciso que seja demonstrada a vantajosidade na contratação, realizando-se pesquisa de preço a evidenciar que os valores registrados estão condizentes com aqueles praticados no mercado.

Assim orienta o Tribunal de Contas da União – TCU:

A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante (“carona”), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. (Acórdão 420/2018 - TCU).

Neste ponto, importante destacar que o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 4.013/2008 Plenário, Acórdão nº 1.547/2007 Plenário) defendia a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada a definir o orçamento estimado.

Em 2013, a orientação da Corte de Contas federal pareceu seguir outro



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

rumo. No Acórdão nº 868/2013 – Plenário, o Min. Relator concluiu que “*para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado.*”

Ou seja, o *decisum* reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada. Desta forma, o relator aproveitou o ensejo para indicar alguns exemplos de fontes alternativas de pesquisa, assim consignando:

Esse conjunto de preços ao qual me referi como '**cesta de preços aceitáveis**' pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado. (Acórdão nº 868/2013 Plenário)

Seguindo o entendimento do TCU, a Resolução de Consulta nº 20/2016 também indica a insuficiência do estudo de vantajosidade baseado unicamente em orçamentos de possíveis fornecedores:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS.

1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, **não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores**, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: **preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de**



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

Regulamento editado pelo Governador do Estado, e recentemente alterado pelo Decreto nº 219, de 21 de agosto de 2019, indica como deve se dar a formação do preço de referência:

Art. 7º O preço de referência será providenciado pela unidade de aquisições do órgão ou entidade e deverá ser informado no sistema de aquisições governamentais disponibilizado e gerenciado pela Secretaria de Estado de Gestão, para consulta de outros órgãos e entidades no respectivo prazo de validade, de acordo com as regras estabelecidas nos parágrafos seguintes.

§ 1º O preço de referência terá validade de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua elaboração, e será o resultante de pesquisa de mercado compatível com o objeto licitado das seguintes fontes: **(redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019).**

I - contratos de órgão/entidade em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; **(redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019).**

II - preço público de contratos e/ou atas de registro de preços similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; **(redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019).**

III - orçamentos de empresas que atuem no ramo do objeto licitado, formalmente solicitados e devidamente identificados, devendo-se aguardar prazo de resposta de 05 (cinco) dias úteis; **(redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019).**

IV - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

V – **(revogado pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019)**

§ 2º As fontes indicadas nos incisos I a IV deverão necessariamente fazer parte da



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

pesquisa de mercado, salvo nos casos em que não for possível e devidamente justificadas nos autos. (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

§ 3º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços manifestamente inexequíveis ou os excessivamente elevados, nos seguintes termos: (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

I - será considerado inexequível o preço inferior a 70% (setenta por cento) da média dos demais preços, salvo justificativa específica do fornecedor; (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

II - será considerado excessivamente elevado o preço superior a 30% (trinta por cento) da média dos demais preços; (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

III - os preços inexequíveis ou excessivamente elevados não serão utilizados na elaboração do mapa de preços, evitando a distorção do preço médio a ser adotado pelo órgão licitante; (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

IV - as pesquisas de preços devem ser realizadas em procedimento que observe ato de validação por agente público distinto. (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

§ 3º-A A não consideração de propostas inexequíveis ou excessivamente elevadas deve ser declarada expressamente pela área técnica competente, sendo possível a ressalva de situações excepcionais devidamente justificadas de acordo com a natureza ou especificidade do bem ou serviço em cotação. (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

§ 4º Para fins do inciso II, poderá ser considerado como preço de referência o indicado em tabela ou informativo oficial de preços de órgão ou entidade da administração pública. (**redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019**).

§ 5º O agente público autor do mapa comparativo responsabiliza-se funcionalmente pela informação produzida nesta etapa devendo atenção aos riscos de orçamentos incompatíveis aos padrões de mercado e que podem culminar com aquisições não vantajosas.

§ 6º Para a regularidade dos atos, ainda na fase interna do certame deverá ser



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

realizada uma análise crítica do mapa comparativo, visando certificar que o objeto orçado possui a especificação compatível com o objeto a ser licitado, e que seu preço esteja condizente com o praticado no mercado. **(incluído pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019).**

§ 7º A análise crítica descrita no parágrafo anterior deverá ser realizada por servidor ou setor diverso daquele que elaborou o mapa comparativo, a ser definido por cada órgão ou entidade, observada a respectiva estrutura organizacional, visando garantir a segregação de funções. **(incluído pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019).**

A demonstração da vantajosidade, portanto, não pode levar em consideração apenas orçamentos privados, devendo constar na pesquisa de preços os valores praticados em outros contratos celebrados com a Administração Pública municipal, estadual ou federal.

Do mesmo modo, o mapa comparativo **não pode ser ater apenas às pesquisas de valores praticados em contratos administrativos**, de modo que a suficiente demonstração de vantajosidade impõe a conjugação da análise de preços públicos e privados, na esteira do entendimento do Tribunal de Contas da União.

A necessidade de demonstração da vantajosidade obrigatoriamente deve constar nos autos, pois é a única forma de se documentar que houve preocupação com a economicidade da contratação e a busca pela proposta mais vantajosa, princípio fundamental da licitação, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Vale salientar que a pesquisa da vantajosidade deve levar em consideração o art. 7º, § 1º, do Decreto Estadual nº 840/2017, salvo nos casos em que não for possível e **devidamente justificado** nos autos, a teor do que dispõe o § 2º do dispositivo mencionado.

Destaca-se, ainda, que o mapa comparativo de preços deverá passar



Unidade Setorial da PGE/SEPLAG
Fls. <u>28</u>
Rub. <u>1</u>

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

por **análise crítica**, visando certificar que o objeto orçado possui a especificação compatível com o objeto a ser licitado, e que seu preço está condizente com o praticado no mercado. Ademais, tal análise deverá ser realizada por **servidor ou setor diverso** daquele que confeccionou o mapa comparativo, em respeito ao princípio da segregação de funções.

Observa-se que o setor competente realizou pesquisa e formalizou o mapa comparativo de preços (fls. 65), **composto de 02 preços públicos (ARP/contrato), 02 orçamentos** (inciso II e III, do §1º, art. 7º do Dec. 840/2017) a fim de se comprovar a vantajosidade na contratação.

O elaborador do mapa atestou ter contemplado todas as fontes, porém, **não vislumbramos a fonte do inciso IV. Posteriormente, a ausência de pesquisa referente ao inciso IV foi devidamente justificada.**

Foi juntada análise crítica do mapa comparativo de preços, fl. 143.

2.5 DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO JURÍDICA DA EMPRESA

Tratando-se de adesão à ARP, a contratada **precisa comprovar que mantém as condições iniciais de habilitação exigidas no instrumento convocatório**, o Pregão nº 065/2021/, fls. 24-verso a 25.

Quanto às condições de capacidade fiscal, verifico que constam nos autos:

- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, validade 13/11/2021, (fl. 186) - **VÁLIDA**;
- Certidão de Ações Cíveis de Falência e Concordata do 1º Grau de Jurisdição, (fls. 159) - **VÁLIDA**;



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

- Certidão Negativa de Débitos Municipais de Cuiabá, validade 10/11/2021, (fl. 160) - **VÁLIDA**;
- Certidão Negativa de débitos relativos a créditos tributários e não tributários estaduais geridos pela PGE-MT e SEFAZ MT, validade 02/11/2021, (fl. 157) - **VÁLIDA**;
- Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos relativos aos tributos federais e dívida ativa da União do Ministério da Fazenda, validade 31/01/2022 - **VÁLIDA** (fl. 158);
- Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, validade 05/11/2021 (fl. 185) - **VÁLIDA**;
- Certidão de inexistência de restrição à contratação com o Poder Público por pesquisa no Cadastro de Fornecedores Sancionados do Estado, do TCU (fl. 191) do TCE-MT (fl. 192).
- Declarações exigidas pelo art. 32, § 2º, do Decreto Estadual nº 840/17, (FLS. 189-190);

Destaque-se que todos os documentos de habilitação deverão ser originais, ou autenticados, ou ainda, conferidos com os originais.

Ressalte-se, todavia, que **é responsabilidade da área técnica analisar o teor dos documentos de habilitação, sua veracidade e adequação aos termos do edital, devendo atestar que o contratado preenche todos os requisitos de habilitação trazidos pelo instrumento convocatório (fls. 21-verso a 26-verso).**

Recomenda-se que, na data da assinatura do contrato, sejam conferidas as validades de todas as certidões, pois há possibilidade de vencerem ao longo



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

deste procedimento.

2.6 DA ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL

No que tange à minuta do contrato, por se tratar de adesão carona à ata de registro de preço, em que o prestador de serviço se obrigou a cumprir o contrato, conforme as disposições previstas no instrumento convocatório, este ente **deve se limitar a seguir exatamente os termos da minuta que integra o edital**, e que já foi analisada pela assessoria jurídica do órgão gerenciador. Trilha este caminho a doutrina mais abalizada. Por todos, confira-se o que dispõe a doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres:

Essa compreensão é compartilhada pela melhor doutrina. Nesse sentido, Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti defendem que **“a adesão à Ata de Registro de Preços exige identidade do objeto, ou seja, o bem ou serviço registrado deve ser exatamente aquele de que necessita o órgão ou entidade carona”**. Nessa feita, de acordo com os autores, valer-se da Ata para contratar bem ou serviço distinto do registrado constitui burla à regra geral da licitação.

A adesão impõe a submissão às mesmas condições contratuais da licitação original. Caso tais condições não atendam à pretensão contratual do órgão “carona”, não deve ele aderir à ata. Isso porque a adesão não dispensa planejamento prévio, para identificar eficientemente a pretensão contratual, para que possa ser demonstrada a compatibilidade da necessidade administrativa com o bem ou serviço identificado na ata de registro de preços.

Reiteramos que o TCU tem firmado o correto raciocínio de que a adesão à ata e registro de preços exige compatibilidade das regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços com as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação.” (*Leis de licitações públicas comentadas*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 225) (grifamos)

Desta forma, apenas se admitem pequenas adequações para adaptar o contrato à realidade deste Ente. **No caso em específico, verifica-se que a minuta de fls.**



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

96-110 foi elaborada de acordo com as normas de regência no âmbito federal e estadual, reunindo as condições de legalidade pertinentes ao instrumento da espécie e está de acordo com a minuta anexada ao instrumento convocatório da licitação, FLS, 39 a 41.

A contratante deverá publicar, no Diário Oficial do Estado, o extrato do Contrato, como condição indispensável para sua eficácia (Lei 8.666/1993, art. 61), além de disponibilizar em site institucional do órgão e no sistema de aquisições governamentais (Decreto Estadual nº 840/2017, art. 11), e as alterações e ocorrências que se relacionarem à sua execução (Decreto Estadual nº 840/2017, art. 99, § 2º, IV).

2.7 DO CONDES E DAS AUTORIZAÇÕES PRÉVIAS OU INFORMAÇÃO

À luz do Decreto Estadual 1.047/2012, a contratação e a assunção de obrigações pelo Poder Executivo estadual, a depender do valor, pode demandar autorização prévia do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado – CONDES, na forma do § 1º e § 2º do art. 1º, ou dever de informação ao CONDES, conforme § 2º-A:

Art. 1º A **contratação** e assunção de obrigações por órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão ser **previamente autorizadas** pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado - CONDES, que poderá delegar atribuições a um dos seus membros.

§ 1º Inclui-se nessa obrigação:

- I – as licitações para obras, independente da sua modalidade;
- II – as licitações para fornecimento de bens e prestação de serviços, independente da sua modalidade;
- III – a contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- IV – **as adesões a atas de registros de preços, inclusive na forma de carona;**
- V – (revogado) (Revogado pelo Dec.1.148/12)
- VI – o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores;



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

VII – as contratações temporárias;

VIII – as terceirizações de mão de obra;

IX - os órgãos e entidades de que tratam os Decretos nº 2.595, de 02 de junho de 2010, nº 151, de 21 de fevereiro de 2011, nº 618, de 16 de agosto de 2011, nº 676, de 13 de setembro de 2011 e nº 836, de 21 de novembro de 2011; (Nova redação dada pelo Dec. 1.206/17)

X – qualquer outro ato que ensejar a realização de despesa.

XI – a celebração de todo e qualquer termo aditivo aos contratos de prestação de serviços e fornecimento de bens vigentes, independentemente do exercício em que foram celebrados. (Acrescentado pelo Dec 1.511/12)

§ 2º **Exclui-se dessa obrigação** as aquisições dispostas no Decreto nº 134, de 17 de fevereiro de 2011, as progressões e promoções de servidores, pagamento de diárias, adiantamentos, tarifas relativas aos serviços de telefonia, fornecimento de água, energia elétrica, as obrigações tributárias e contributivas, serviços da dívida e encargos sociais, bem como as **contratações cujo valor anual seja inferior a R\$ 300.000,00** (trezentos mil reais), na situação prevista no inciso I, ou **inferior a R\$ 160.000,00** (cento e sessenta mil reais), nas situações previstas nos demais incisos do § 1º deste artigo. (Nova redação dada pelo Dec. 1.407/18)

§ 2º-A As contratações cujo valor anual seja igual ou superior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e inferior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) na situação prevista no inciso I, assim como as **contratações com valor anual igual ou superior a R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais) e **inferior a R\$ 160.000,00** (cento e sessenta mil reais) nas situações previstas nos demais incisos do § 1º deste artigo, devem ser **informadas ao CONDES assim que autorizadas pelo titular** do órgão ou entidade, podendo, a critério do Conselho, serem avocadas para a deliberação de que trata o § 2º. (Acrescentado pelo Dec. 415/2016)

É importante observar, ainda, que está vigente o Decreto Estadual 08/2019, que estabelece diretrizes para controle, reavaliação e contenção das despesas no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta e dá outras providências.

Em se tratando de **celebração de novo contrato de custeio que implique em acréscimo de despesa**, o que se insere nas hipóteses temporariamente suspensas



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

pelo art. 7º do Decreto Estadual 08/2019, somente é possível a celebração do presente contrato se houver autorização do CONDES, a teor do disposto no seu art. 17:

Art. 7º Ficam temporariamente suspensas as despesas públicas decorrentes das seguintes atividades:

I - celebração de novos contratos de custeio que impliquem em acréscimo de despesa;

II - aditamento de objeto dos contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens que implique no acréscimo de despesa;

III - aditamento de objeto dos contratos de locação de imóveis e de veículos que implique no acréscimo de despesa;

IV - aquisição de imóveis e de veículos, salvo para substituição de veículos locados, desde que comprovada a vantajosidade;

V - celebração de contratos de transporte mediante locação de veículo.

VI - contratação de consultoria e renovação dos contratos

existentes, admitindo-se prorrogação em casos excepcionais, devidamente justificados e submetidos à apreciação do CONDES;

VII - contratação de serviços considerados não essenciais para a atividade finalística do órgão ou entidade;

VIII - contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos, inclusive instrutória interna, que demandem o pagamento de inscrição, aquisição de passagem aérea, nacional e internacional, concessão de diárias e verba de deslocamento;

IX - aquisição de móveis, equipamentos e outros materiais permanentes, ressalvados aqueles destinados à instalação e à manutenção de serviços essenciais e inadiáveis, devidamente justificados e submetidos à Secretaria de Estado de Gestão - SEGES;

X - aquisição de materiais de consumo, excetuando-se aqueles destinados ao desenvolvimento das atividades essenciais das unidades, cabendo à SEGES o acompanhamento e o controle do consumo de tais materiais; e

XI - concessão de adiantamento e ajuda de custo para viagens ou missão no exterior, salvo quando destinada ao Governador do Estado e Vice-Governador;

§ 1º As disposições contidas neste artigo não se aplicam aos serviços públicos considerados essenciais das áreas de saúde, segurança pública e educação e demais serviços voltados diretamente para o atendimento à população, condicionando-se,



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

entretanto, a prática de tais atos à existência de disponibilidade orçamentária e à manifestação previa das Secretarias de Estado de Gestão - SEGES e de Fazenda - SEFAZ.

§ 2º As disposições contidas neste artigo também não se aplicam aos serviços essenciais para o incremento da arrecadação, devidamente justificados e aprovados pelo CONDES.

Art. 17 O Conselho de Desenvolvimento Econômico Social - CONDES, após justificação por escrito do titular do órgão ou entidade, poderia considerar como exceções as restrições previstas neste Decreto e autorizar a realização de outras ações, programas e serviços, tidos como de relevante interesse público.

Contudo, por meio da Súmula do CONDES da 19ª Reunião Ordinária, de 13/08/2019, editou-se "*resolução sobre o art. 7º do Decreto Nº 08, de 17 de janeiro de 2019*", pela qual se fixaram, para esta referida autorização, os mesmos valores do Decreto Estadual 1.047/2012 quanto à necessidade de autorização prévia do CONDES para contratações pela Administração Pública Estado de Mato Grosso.

Desse modo, por constituir contratação com valor anual de R\$ 201.080,00 (duzentos e um mil e oitenta reais), os autos devem ser remetidos a **autorização do CONDES**.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opino pela possibilidade de adesão carona à Ata de Registro de Preço nº 149/2021 oriunda do Pregão nº 065/2021, da Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT**, desde que atendidas as recomendações apresentadas nesta opinião, ressaltando-se especialmente a necessidade de:

Remeter os autos à análise do CONDES;



Unidade Setorial da PGE/SEPLAG
Fis. <u>235</u>
Rub. <u>65</u>

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

- Na data da assinatura do contrato, sejam conferidas as validades de todas as certidões, pois há possibilidade de vencerem ao longo deste procedimento.

É o parecer. À consideração superior.

Leonardo Vieira de Souza

Procurador do Estado