



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0215/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 3145/2024
ASSUNTO : Consulta
UNIDADE : Prefeitura Municipal de Santa Luzia D'Oeste - RO
INTERESSADOS : Jurandir de Oliveira Araújo - Prefeito Municipal;
Esther Teixeira de Faria Coutinho – Assessora Jurídica
RELATOR : Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

Trata-se de **Consulta**¹ formulada por Esther Teixeira de Faria Coutinho, Assessora Jurídica do Município de Santa Luzia D'Oeste, acerca da possibilidade de adesão parcial à ata de registro de preços de serviços contínuos e indivisíveis, considerando as diretrizes do art. 86 da Lei n. 14.133, de 2021, conforme questionamentos adiante consignados:

- 01 - Sendo o serviço contratado indivisível (por exemplo, a contratação de uma empresa para manutenção contínua de sistemas), e considerando que o art. 86, § 4º da Lei nº 14.133/2021 limita a adesão à ata em no máximo 50% do quantitativo originalmente registrado, seria possível ao município aderir a 50% do item registrado?
- 02 – Se o item registrado for a prestação de serviços, e a unidade de medida for “meses”, e, no caso exemplificativo, a contratação seja por 12 meses, seria possível aderir a essa ata por apenas 06 meses, para se cumprir a limitação legal?
- 03 – Nesse mesmo sentido, atas em que a descrição técnica do objeto torne o item indivisível, é possível aderir a 50% do valor registrado?
- 04 – Caso o item registrado na ata seja indivisível, será possível aderir a todo quantitativo registrado?

Por meio da DM n. 0116/2024-GCJEPPM² o Relator, ao constatar vício processual relacionado à legitimidade ativa da Consulente, com fundamento no princípio da primazia do julgamento de mérito, decidiu notificar Jurandir de Oliveira, Prefeito Municipal, a fim de ratificar o ato praticado e sanear a inconsistência.

¹ ID 1649869.

² ID 1654952.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De acordo com a certidão técnica³, o referido agente público apresentou as informações tempestivamente, ratificando os termos da Consulta por meio do Documento n. 06319/24⁴.

Conforme a DM n. 0126/2024-GCJEPPM⁵, a Consulta recebeu juízo provisório pela admissibilidade da matéria, que considerou haver a indicação precisa do objeto, a legitimidade do consulente e a instrução da dúvida com o parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente, nos termos do art. 84, §1º do Regimento Interno.

Assim, os autos foram remetidos para manifestação do Ministério Público de Contas. É o relatório necessário.

1. DA ADMISSIBILIDADE

Conhecimento da Consulta

A Lei Complementar n. 154/96 estabelece a competência do Tribunal de Contas para decidir sobre as Consultas que lhe são formuladas, conforme previsão do art. 1º, inciso XVI:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: [...]

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Regulamentando a matéria, o Regimento Interno do Tribunal de Contas disciplina os pressupostos de admissibilidade e a forma de processamento das Consultas, conforme se lê nos artigos 83 a 85, adiante colacionados:

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas:

[...]

VIII – Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais;

³ ID 1660120.

⁴ ID 1656837.

⁵ ID 1662566.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

[...]

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º Por iniciativa de Membro do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ou por requerimento de legitimado, poderá ser reexaminada matéria objeto de prejulgamento de tese.

§ 4º Considera-se revogado ou reformado o prejulgamento de tese sempre que o Tribunal, pronunciando-se sobre a matéria, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação.

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

No caso em análise, confrontando-se os requisitos de admissibilidade acima dispostos, verifica-se a legitimidade do Prefeito do Município de Santa Luzia D'Oeste (art. 84, VIII, RITCERO) em formular a Consulta e a sua pertinente instrução com parecer jurídico (ID 1649869 – art. 84, § 1º, RITCERO).

Em somatório, o Consulente apresentou dúvida na aplicação de dispositivos legais e/ou regulamentares, conforme exige o artigo 83 do RITCERO e o artigo 1º, XVI, da Lei Orgânica do Tribunal, ao delimitar sua dúvida na aplicabilidade do art. 86 da Lei n. 14.133/2021, no que concerne à adesão parcial às atas de registro de preços para a contratação de prestação de serviços contínuos e indivisíveis.

Dessa forma, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da Consulta, o Ministério Público de Contas opina pelo seu conhecimento, o que leva à análise do mérito das questões formuladas, conforme fundamentos consignados adiante.

2. DO MÉRITO

A Consulta formulada pelo Prefeito de Santa Luzia D'Oeste, Jurandir de Oliveira Araújo, aborda questões relacionadas à possibilidade de adesão parcial à ata de registro de preços de serviços contínuos e indivisíveis, conforme o disposto no art. 86 da Lei n. 14.133/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

À luz do artigo 86 da Lei n. 14.133/2021, o Consultante apresenta quatro quesitos relacionados à adesão à ata de registro de preços, que podem ser resumidos da seguinte forma:

- 1º) Viabilidade de aderir a 50% do item registrado na ata, especificamente em casos de contratação de serviço indivisível;
- 2º) Possibilidade de adesão à ata de registro de preços para prestação de serviços cuja unidade de medida seja "meses", por um período inferior ao estabelecido para a contratação;
- 3º) Possibilidade de aderir a 50% do valor registrado em atas nas quais a descrição técnica do objeto torne o item indivisível; e
- 4º) Viabilidade de aderir a todo o quantitativo registrado, caso o item na ata seja indivisível.

Após esta breve introdução, serão transcritos os questionamentos originais, seguidos pelo opinativo ministerial.

01 - Sendo o serviço contratado indivisível (por exemplo, a contratação de uma empresa para manutenção contínua de sistemas), e considerando que o art. 86, § 4º da Lei nº 14.133/2021 limita a adesão à ata em no máximo 50% do quantitativo originalmente registrado, seria possível ao município aderir a 50% do item registrado?

O conceito do Sistema de Registro de Preços (SRP) é previsto no art. 6º, inciso LXV, da Lei n. 14.133, de 2021, que estabelece, na literalidade:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a **prestação de serviços**, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras; (Negritou-se)

De modo a disciplinar as hipóteses de adoção do SRP, o legislador estabeleceu, no art. 3º do Decreto Federal n. 11.462⁶, de 2023, as seguintes diretrizes:

⁶ Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No âmbito do Município de Santa Luzia D'Oeste, o Decreto n. 029/2024⁷ regulamenta o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, conforme Lei n. 14.133/2021.

Feitas essas considerações, tem-se que a indagação do Consulente trata dos limites à adesão à ata de registro de preços, disposta no art. 86, §4º da Lei n. 14.133/2021, nos seguintes termos:

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

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

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

[...]

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a **50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens** do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Negritou-se)

O normativo estabelece, em seu §4º, que o órgão ou entidade não participante (“carona”) pode solicitar adesão à ata de registro de preços em até **50% dos quantitativos dos itens** do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para os órgãos gerenciador e participantes.

⁷ <https://athus4.santaluzia.ro.gov.br/transparencia/documento/ver/3460D81B1289E53EF8D38B9B8F0F5D69/> - Acesso em 9/12/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Contudo, o questionamento do Consulente diz respeito à viabilidade de aderir a **50% do item registrado na ata**, especificamente em casos de contratação de **serviço indivisível**, que, por sua natureza, não pode ser fragmentado ou executado de forma parcial.

Sobre o conceito de serviço indivisível, merece destaque o ensinamento de Hely Lopes Meirelles⁸:

1.1.2. 7 Serviços *uti universi* ou gerais: são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para seu domicílio, para sua rua ou para seu bairro. Estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. Daí por que, normalmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço.

No âmbito de licitações, são pertinentes os esclarecimentos feitos por Dotti⁹:

SERVIÇOS CUJA PRESTAÇÃO NÃO PODE SER DISSOCIADA OU FRAGMENTADA

Há serviços em que inexistente demanda por itens isolados, ou seja, os serviços não podem ser dissociados, afastando, por conseguinte, a utilização do sistema de registro de preços que foi criado para atender a diversas necessidades da Administração no intuito de simplificar os procedimentos para a aquisição de serviços frequentes e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições, aproximando a Administração Pública a conceitos modernos de logística, como o “almoxarifado virtual” e o “just-in-time”.

Quando a execução do conjunto de ações/tarefas não pode ser dissociada, ou seja, requer unidade na execução, seja em razão da natureza dos serviços, seja em razão do nível de qualificação exigível para sua execução, **impondo ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico que não pode ser fragmentado, afasta-se a utilização do sistema de registro de preços**. Ilustra-se com a reforma de um prédio, contratada pelo regime de empreitada por preço global, cuja execução esgota-se com a conclusão dos trabalhos.

CONTRATAÇÃO ÚNICA E INTEGRAL DO OBJETO REGISTRADO

A contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção do item da ata na primeira contratação, também afasta a utilização do sistema de registro de preços.

Relembre-se que a utilização do sistema de registro de preços visa simplificar os procedimentos para a aquisição de serviços frequentes e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições. **Não há sentido utilizar o sistema de registro de preços quando a execução do item da ata de registro de preços esgota-se em uma única contratação.** (Negritou-se)

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 423

⁹ DOTTI, Marines Restelatto. A utilização do SRP nas contratações de serviços de natureza continuada. p. 3. Disponível em: https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/04/MarinesDotti_A_utilizacao_SRP_na_contratacao_servicos_continuos.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Considerando a natureza dos serviços indivisíveis - que, em tese, afastaria a utilização do SRP -, faz-se necessário, para responder ao questionamento do Consulente, **presumir** o enquadramento em alguma das hipóteses autorizadoras para adoção do procedimento, previstas no art. 3º do Decreto Federal n. 11.462/2023 e replicadas no art. 3º do Decreto Municipal n. 029/2024, a saber: i) necessidade de contratação permanente ou frequente; ii) aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; iii) atendimento a mais de um órgão ou entidade, via compra centralizada; iv) impossibilidade de definir previamente o quantitativo do serviço a ser demandado pela Administração.

Configurada, em tese, alguma das hipóteses delineadas no art. 3º do Decreto Federal n. 11.462/2023 para utilização do SRP, há que se analisar a validade jurídica da adesão à ata de registro de preços no tocante a serviços indivisíveis, especificamente quanto à limitação disposta no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, abaixo transcrito:

Art. 86, §4º *[omissis]*

[...]

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a **50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens** do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Negritou-se)

Desse modo, o limite quantitativo individual para cada órgão ou entidade não participante ("carona") é de 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Em complementação ao tema, veja-se os dizeres de Ronny Charles¹⁰:

86.7.2 LIMITE QUANTITATIVO INDIVIDUAL

O "limite individual" se refere ao quantitativo máximo a ser contratado por cada aderente. Segundo o §4º do artigo 86, as adesões não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Trata-se de uma repetição daquilo que já era estabelecido pela regulamentação federal.

O percentual deve ser calculado não sobre os itens, mas sobre os quantitativos inseridos em cada item.

¹⁰ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15. ed. São Paulo: Editora JusPodivm. p. 604.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, numa licitação com dez itens (ou grupos ou lotes) diferentes, o órgão não participante poderá aderir a todos eles. A limitação se dará em relação ao quantitativo possível, em cada um dos itens.

Importante compreender que **o percentual de 50% deve ser calculado sobre a soma de pretensões contratuais em cada item**. Assim, exemplificando, se há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, será o somatório requisitado por eles para cada item que deverá ser usado como base para cálculo deste percentual. (Negritou-se)

Para melhor elucidar a questão, colacionam-se as disposições constantes nas orientações e na jurisprudência do TCU sobre o Sistema de Registro de Preços:¹¹

A adesão à ata de registro de preços não pode exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens registrados na ata para a organização gerenciadora e para as organizações participantes (50% sobre o somatório registrado para cada item). Além disso, o total dos quantitativos aderidos para cada item não pode ultrapassar o dobro do quantitativo registrado para o item, independentemente do número de organizações não participantes que aderirem. O Quadro 293 a seguir exemplifica o cálculo do limite.

Quadro 293 – Exemplo de cálculo do limite de adesão à ata

Mostrar/Ocultar Quadro

Ata 1/2023	Quantitativo registrado para o item X	Quantitativo registrado para o item Y
Gerenciador	50	10
Participante A	20	20
Participante B	30	30
Participante C	40	40
Participante D	40	50
TOTAL REGISTRADO	180	150
Limite para cada adesão ao item por organização não participante	90	75
Limite para total de adesões ao item (somatório das adesões)	360	300

Fonte: Elaboração própria.

¹¹ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-9-4-sistema-de-registro-de-precos-2/> - Acesso em 10/12/24.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Com efeito, a aplicação prática do limite de 50% para adesões, disposto no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, reclama uma análise específica, de modo a considerar as particularidades da contratação.

Nesse sentido, embora o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021 permita adesões limitadas a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ARP, a aplicação dessa regra a serviços indivisíveis requer uma análise criteriosa. A natureza desses serviços, que, em princípio, não permite fracionamento, exige uma avaliação específica de cada caso concreto, de modo que a viabilidade da adesão parcial dependerá das características particulares do serviço, da estruturação da ARP e da justificativa técnica apresentada pelo órgão aderente.

Relativamente à possibilidade de o Município aderir a **50% do item** registrado, a resposta é negativa, uma vez que o percentual a que se refere o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021 é aplicável aos **quantitativos** dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para os órgãos gerenciador e participantes – e não sobre o item em si.

Diante dos fundamentos expostos, responde-se: sendo o serviço contratado indivisível, a aplicação da limitação estabelecida no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, requer uma análise criteriosa. A natureza desses serviços, que, em princípio, não permite fracionamento, exige uma avaliação específica de cada caso concreto, de modo que a viabilidade da adesão parcial dependerá das características particulares do serviço, da estruturação da ARP e da justificativa técnica apresentada pelo órgão aderente.

Por sua vez, não é possível ao Município aderir a 50% do item registrado, uma vez que, segundo o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, as adesões não poderão exceder, por órgão ou entidade, 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ARP. Assim, nos termos do referido dispositivo legal, o limite de 50% aplica-se ao quantitativo dos itens – e não sobre o item em si.

02 – Se o item registrado for a prestação de serviços, e a unidade de medida for “meses”, e, no caso exemplificativo, a contratação seja por 12 meses, seria possível aderir a essa ata por apenas 06 meses, para se cumprir a limitação legal?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em relação ao **quesito 2**, embora o Consulente indique que o item registrado é a "prestação de serviços" e a unidade de medida é "meses", o questionamento recai sobre a possibilidade de aderir à ata de registro de preços por apenas 6 meses, no caso de uma contratação de 12 meses, com o objetivo de cumprir a limitação legal estabelecida no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021.

Com efeito, a contratação de serviços remunerados por unidade de medida por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) é prevista no art. 3º, inciso II, do Decreto n. 11.462/2023. O normativo faz constar, inclusive, alguns tipos de unidade de medida, como é o caso de quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou regime de tarefa. Veja-se:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

[...]

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas **ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida**, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa; (Negritou-se)

Por sua vez, o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021 estabelece um limite para as adesões à ata de registro de preços por órgãos e entidades não participantes ("caronas"), que não poderá exceder a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata. Transcreve-se, para melhor compreensão:

Art. 86, §4º *[omissis]*

[...]

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a **50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens** do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Negritou-se)

Em suma, a adesão a atas de registro de preços para serviços remunerados por unidade de medida deve respeitar o limite de 50% estabelecido no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, aplicando-se esse percentual sobre o quantitativo dos itens do instrumento convocatório registrados na ARP.

Todavia, embora o Consulente indique a unidade de medida "meses", nota-se que não houve indicação específica do quantitativo do item "prestação de serviço", o que não se coaduna com os requisitos dispostos no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Para melhor elucidar o ponto controvertido, veja-se o exemplo do item registrado em ARP, correspondente à prestação de serviço de locação de veículo, obtido por meio de pesquisa no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)¹²:

RESUMO						
Item	15605 Código	A & G SERVICOS MEDICOS LTDA CNPJ: 12.532.358/0001-44 Descrição do Produto/Serviço	Unid.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	025.065.0 43	LOCAÇÃO DE AMBULÂNCIA TIPO "A" Locação de ambulância Tipo A, para demanda de atendimento hospitalar, Km livre, - Simples Remoção, tipo furgão longo de teto alto, Veículo furgão original de fábrica, modelo com ano de fabricação não inferior a 2023, seguro total e todos os equipamentos exigidos por lei.	MES	24	11.079,85	265.916,40
		Total do Proponente				265.916,40

Nota-se, do caso exemplificativo, que, não obstante a unidade de medida adotada seja “mês”, foi informado o quantitativo concernente ao item registrado como “prestação de serviço”, possibilitando a aferição, caso necessário, da limitação estabelecida no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021 – elemento que não se observa na presente indagação.

No que toca à possibilidade de aderir à ata de registro de preços por apenas 6 meses, no caso de uma contratação de 12 meses, com o objetivo de cumprir a limitação legal estabelecida no art. 86, §4º da Lei n. 14.133/2021, tem-se que a legislação não prevê a aplicação do percentual a que se refere o mencionado normativo ao prazo de vigência do contrato ou da ata de registro de preços.

Conforme o art. 86, §4º da Lei n. 14.133/2021, para cumprimento da limitação legal, o órgão ou entidade deverá observar os limites relacionados ao **quantitativo dos itens** do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços. Logo, o prazo de duração do contrato administrativo, decorrente de possível adesão à ata de registro de preços, não se apresenta como parâmetro para aferição da limitação disposta no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021.

¹² Disponível em: file:///C:/Users/990790/Downloads/ARP_1312024_AG.pdf
<https://pncp.gov.br/app/atas/45279643000154/2024/99/1> - Acesso em 13/12/2024.

e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A bem dizer, o conceito de “adesão por 6 meses”, como fez constar o Consulente, não encontra correspondência no contexto das atas de registro de preços. O órgão ou entidade não participante poderá aderir à ata de registro de preços e, desta, decorrerá um contrato, cuja vigência independe da ARP, porquanto são institutos de naturezas jurídicas distintas.

Registra-se que, embora a ata de registro de preços e o contrato constituam instrumentos integrantes do sistema de registro de preços, a natureza jurídica da ata é diferente da natureza dos contratos dela decorrentes.

A definição de ata de registro de preços consta no art. 6º, inciso XLVI da Lei n. 14.133/2021, que dispõe:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, **com característica de 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; (Negritou-se)

Nos dizeres de Ronny Charles¹³:

A ata de registro de preços é um documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

A função específica da ARP está relacionada ao registro de preços aferidos pelo certame, os quais vinculam a empresa durante o período de vigência do instrumento. Ela é o produto de todo o procedimento do Sistema de Registro de Preços.

Assim como o certificado de pré-qualificação é o resultado do procedimento de pré-qualificação permanente, a ata de registro de preços é o resultado e principal instrumento do SRP. **Ela possui regime jurídico próprio, que não se confunde com o do contrato administrativo**, e pode ser utilizada não apenas pelo órgão gerenciador, mas também por órgãos participantes e até por órgãos não participantes. (Negritou-se)

Assim, a ata de registro de preços constitui documento vinculativo, de natureza obrigacional, com regime jurídico próprio e que estabelece compromisso relacionado à futura contratação.

¹³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15. ed. São Paulo: Editora JusPodivm. p. 574 e 575.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ainda no tema, a Lei n. 14.133/2021 estabelece, em seu art. 84 e parágrafo único, o seguinte:

Art. 84. O **prazo de vigência da ata** de registro de preços **será de 1 (um) ano** e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso. Parágrafo único. O **contrato** decorrente da ata de registro de preços **terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.** (Negritou-se)

Desse modo, o artigo estabelece tanto um limite para a vigência da ata quanto uma flexibilidade para a duração dos contratos dela decorrentes, desde que respeitadas as condições previamente definidas na ARP.

Sobre o registro de preços e formalização de contratos específicos, Justen Filho¹⁴ pontua, em sua obra, que:

O registro de preços produz um vínculo jurídico de cunho normativo, no sentido de vincular as partes quanto ao modo de promover contratações futuras. O registro de preços disciplina contratos posteriores, cujo aperfeiçoamento dependerá de acordo de vontade específico entre a Administração e o fornecedor. **As condições desse acordo de vontade estão predeterminadas no registro de preços.**

[...]

O registro de preços não dispensa a pactuação de um contrato específico para cada fornecimento ou prestação de serviço. **Cada contratação específica será regida pelas normas gerais sobre contratação administrativa:** deverá haver instrumento escrito, sendo o particular convocado para firmá-lo, e assim por diante. (Negritou-se)

Nessa linha, tem-se que a ata de registro de preços é um documento vinculativo e obrigacional, com características de compromisso para futura contratação. Por outro lado, o contrato é o instrumento que formaliza o acordo entre a Administração Pública e o fornecedor para a execução do objeto.

Assim, a vigência da ata de registro de preços não se confunde com a do contrato dela originado. Enquanto a ata tem seu prazo de vigência estabelecido em lei (um ano, prorrogável por igual período), os contratos decorrentes dessa ata possuem regras próprias de duração, conforme disposições específicas da legislação e as condições previstas no edital do certame.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 311 e 312.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No caso de adesão à ARP, importante o entendimento de Ronny Charles¹⁵, abaixo transcrito:

Uma vez aderindo à ata, o órgão aderente e a empresa com preços registrados **devem se submeter às mesmas condições contratuais estipuladas no certame original**. Necessário evitar que a adesão seja acompanhada de uma liberalidade no estabelecimento de novas condições contratuais, que podem conspurcar a isonomia e a obrigatoriedade de licitar. Trata-se do limite lógico à adesão.

[...]

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.

Obviamente, é possível, no contrato firmado a partir da Ata, realizar alterações contratuais, no limite definidos pela Lei nº 14.133/2021, que não deturpem o objeto registrado. (Negritou-se)

Desse modo, o órgão ou entidade aderente deverá observar as condições contratuais estabelecidas no certame original, não se dispensando o planejamento prévio para verificar se as condições da ata atendem às suas necessidades específicas.

Feitas essas considerações, tem-se que a limitação disposta no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021 refere-se, especificamente, aos quantitativos das aquisições ou contratações adicionais por órgãos não participantes. Ou seja, a limitação é quantitativa, não temporal: o limite quantitativo individual referido no normativo não poderá exceder a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Assim, o prazo de vigência do contrato administrativo, decorrente de possível adesão à ata de registro de preços, além de não se confundir com o prazo da ARP, não se apresenta como parâmetro para aferição da limitação disposta no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021.

Em acréscimo, conforme o art. 86, §2º, da Lei n. 14.133/2021, os órgãos e entidades que não participarem do procedimento licitatório poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes (os chamados “caronas”), desde que atendidos os seguintes requisitos:

¹⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15. ed. São Paulo: Editora JusPodivm. p. 607



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 86 [omissis]

[...]

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

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

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

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

Por sua vez, o processo de autorização e efetivação da adesão encontra-se pormenorizado no art. 31 do Decreto n. 11.462/2023. Veja-se:

Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP **poderão aderir** à ata de registro de preços na condição de **não participantes**, observados os seguintes **requisitos**:

[...]

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

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

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

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

Como visto, as adesões à ata de registro de preços requerem o cumprimento de requisitos, a fim de se atestar, entre outros aspectos, a viabilidade da contratação e a economicidade da utilização da ata.

Nessa direção, tem-se a orientação do TCU¹⁶:

É importante ressaltar que a participação no Sistema de Registro de Preços, bem como a adesão posterior a atas de registro de preços **não dispensam o planejamento prévio pelo órgão ou entidade interessada**. A organização deve identificar sua necessidade, avaliar se o objeto constante da ata atende a essa necessidade, estimar os quantitativos necessários e os preços, inclusive com realização prévia de ampla pesquisa de mercado. No caso de adesão, é necessário

¹⁶ Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-9-4-sistema-de-registro-de-precos-2/#_ftn20 – Acesso em 11/12/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

justificar a vantagem de aderir à ata e verificar se os preços registrados estão compatíveis com os praticados pelo mercado. (Negritou-se)

Desse modo, o procedimento de adesão de um órgão não participante à ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida, além da demonstração formal da vantajosidade da contratação.

À vista dessas particularidades e por sua relação com o quesito 2, é importante consignar o que o Consultante dispôs no documento¹⁷ apresentado com os questionamentos, objeto da presente Consulta:

A dúvida surge do fato de que, em muitas contratações de serviços contínuos, a divisão do quantitativo (tempo de duração) pode inviabilizar o cumprimento integral do objeto contratado, **já que a prestação do serviço por um período menor (ex.: 6 meses) pode não ser operacionalmente viável ou eficiente.** (Negritou-se)

Logo, o próprio Consultante reconhece que a prestação do serviço por um período menor pode não ser operacionalmente viável ou eficiente. Isso reforça a incongruência do questionamento formulado, que sugere uma eventual redução do prazo de contratação para 6 (seis) meses.

Sendo assim, a situação apresentada pelo Consultante enfatiza a necessidade de a Administração atentar para a importância do planejamento prévio, a fim de demonstrar a compatibilidade da necessidade administrativa com o bem ou serviço identificado na ata de registro de preços.

Diante dos fundamentos expostos, responde-se: nos termos do art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, o limite de 50% disposto no referido normativo se refere aos quantitativos dos itens registrados na ata, e não ao prazo de vigência da ata de registro de preços ou do contrato. As aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

¹⁷ Fls. 1 e 2 (ID 1649869).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Além disso, embora haja ausência de informações sobre o quantitativo do item "prestação do serviço" para fins de se aferir a limitação estabelecida no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, registra-se que:

1) O prazo de vigência da ata de registro de preços é estabelecido pelo art. 84 da Lei n. 14.133/2021, que determina um prazo de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período;

2) A vigência do contrato decorrente de adesão à ata de registro de preços é estabelecida conforme as disposições contidas na própria ata, não sendo necessariamente vinculada ao prazo de vigência da ata;

3) A adesão parcial à ata de registro de preços deve ser analisada caso a caso, considerando as características particulares do serviço, a estruturação da ARP e a justificativa técnica apresentada pelo órgão aderente.

Assim, não há previsão legal para aplicar o limite de 50% ao prazo de vigência do contrato ou da ata de registro de preços como forma de cumprir a limitação estabelecida no art. 86, §4º da Lei n. 14.133/2021. A limitação - que é quantitativa, e não temporal – aplica-se aos quantitativos dos itens, independentemente do prazo de vigência do contrato que venha a ser firmado em decorrência da adesão à ata de registro de preços.

03 – Nesse mesmo sentido, atas em que a descrição técnica do objeto torne o item indivisível, é possível aderir a 50% do valor registrado?

Conforme fundamentos já delineados, de acordo com o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, as adesões não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Ressalta-se, assim, que o percentual a que se refere o mencionado normativo deve ser calculado sobre os **quantitativos** inseridos em cada item – e não sobre o **valor monetário** registrado.

Diante dos fundamentos expostos, responde-se: de acordo com o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, no caso de atas em que a descrição técnica do objeto torne o item indivisível, não é possível aderir a 50% do valor registrado. A limitação a que se refere o art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

86, §4º, da Lei n. 14.133/2021 deve ser calculada sobre os quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, e não sobre o valor registrado.

04 – Caso o item registrado na ata seja indivisível, será possível aderir a todo quantitativo registrado?

De pronto, a resposta para a indagação do Consulente é negativa.

O art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/21 dispõe, na literalidade:

Art. 86, §4º [omissis]

[...]

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a **50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens** do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Negritou-se)

Do que se vê, cada órgão ou entidade não participante (“carona”) terá como limite, para aquisição ou contratação, o percentual de 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata para o órgão gerenciador e demais órgãos participantes.

Logo, a adesão a todo o quantitativo registrado na ata constitui afronta expressa ao art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021.

No caso de item indivisível, ou seja, que, por sua natureza, não pode ser fragmentado ou dissociado sem que isso comprometa sua finalidade ou funcionalidade, observa-se uma inviabilidade prática na aplicação do art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, uma vez que, para itens indivisíveis, seria necessária uma adesão integral, o que contraria expressamente o dispositivo legal que limita as adesões a 50% dos quantitativos dos itens registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Nesse sentido, **responde-se**: caso o item registrado na ata seja indivisível, não será possível aderir a todo o quantitativo registrado, uma vez que constitui afronta expressa ao art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas opina**:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I – Preliminarmente, **seja conhecida** a Consulta formulada por Jurandir de Oliveira Araújo, Prefeito Municipal de Santa Luzia D'Oeste, em razão do preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, com fundamento nos artigos 83 a 85 do RITCERO;

II – **No mérito**, sejam respondidas as questões formuladas com o seguinte teor:

Quesito 1: sendo o serviço contratado indivisível, a aplicação da limitação estabelecida no art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, requer uma análise criteriosa. A natureza desses serviços, que, em princípio, não permite fracionamento, exige uma avaliação específica de cada caso concreto, de modo que a viabilidade da adesão parcial dependerá das características particulares do serviço, da estruturação da ARP e da justificativa técnica apresentada pelo órgão aderente.

Por sua vez, **não é possível ao Município aderir a 50% do item registrado**, uma vez que, segundo o art. 86, §4º, da Lei nº 14.133/2021, as adesões não poderão exceder, por órgão ou entidade, 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ARP. Assim, nos termos do referido dispositivo legal, o limite de 50% aplica-se ao quantitativo dos itens – e não sobre o item em si.

Quesito 2: nos termos do art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, **o limite de 50% disposto no referido normativo se refere aos quantitativos dos itens registrados na ata, e não ao prazo de vigência da ata de registro de preços ou do contrato.** As aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Quesito 3: de acordo com o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, **no caso de atas em que a descrição técnica do objeto torne o item indivisível, não é possível aderir a 50% do valor registrado.** A limitação a que se refere o art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021 deve ser calculada sobre os quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, e não sobre o valor registrado; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Quesito 4: caso o item registrado na ata seja indivisível, não será possível aderir a todo o quantitativo registrado, uma vez que constitui afronta expressa ao art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021.

É o parecer.

Porto Velho/RO, 17 de dezembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 17 de Dezembro de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS