



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

Processo nº	SEMA-PRO-2023/12916 (SPA N° 2023-00000281)
Interessado(s)	SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE
Assunto(s)	ADESÃO "CARONA" A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

PARECER JURÍDICO Nº 00062/2023/SEMA/PGEMT

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO VIA ADESÃO POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE (CARONA) A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA. LEI 10.520/2002. LEI 14.133/2021. DECRETO ESTADUAL 840/2017. INSTRUÇÃO NORMATIVA 01/CPPGE/2017. AUTORIZAÇÃO CONDES. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES DE CONFORMIDADE.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação de análise acerca da possibilidade de a SEMA-MT, órgão não participante ("carona"), aderir à Ata de Registro de Preços nº 006/2021, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, visando à contratação da empresa PRECISA SISTEMATIZAÇÃO & TECNOLOGIA S/S LTDA (CNPJ 02.843.168/0001-94), para a prestação de serviços de gestão de arquivos e processos, digitalização de documentos, em atendimento a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso, por meio de adesão "carona" a Ata de Registro de Preço nº 006/2021 e Pregão Eletrônico 001/2021 do TCE-MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

O valor da contratação pretendida é de R\$ 3.412.718,76 (três milhões quatrocentos e doze mil setecentos e dezoito reais e setenta e seis centavos).



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMA CAP 202337699

SIGA



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

Os documentos constantes do processo administrativo estão relacionados na Justificativa nº 017/2023/SEMA, encartada às fls. 452/455. Posteriormente os autos foram instruídos com: Conformidade documental (fls. 456/457); CI nº 3389/2023/GAQ/SEMA (fl. 458); e Ofício nº 03103/2023/GSAAS/SEMA (fl. 459/460).

É a síntese necessária.

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:



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699



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

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 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 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 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,



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699



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

estando regulamentada e delimitada, em âmbito estadual, pelo Decreto Estadual 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 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 aceitando o fornecimento decorrente de adesão.

Adentrando à análise específica do caso em questão, cumpre verificar os termos da Instrução Normativa 01/PPGE/2017, que estabelece lista de checagem mínima (*check-list*), prevista no parágrafo único, do artigo 7º, do Decreto Estadual 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, e o *check-list* previsto no anexo III da citada Instrução Normativa encontra-se encartado às fls. 456/457.

O órgão demandante acostou o Documento de Formalização da Demanda (fls. 02/03); o Estudo Técnico Preliminar (fls. 05/10); e o Termo de Referência (fls. 23/31) que tem como justificativa técnica:

“Necessidade de digitalização e automação dos processos e documentos localizados no Arquivo Central, Área Sistêmica e Área Finalística do órgão. Este contrato tem caráter continuado quanto a prestação de serviços análise de acervo, triagem da massa documental, aplicação da TTD, tratamento arquivístico,



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699

SIGA



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

digitalização de documentos A4 até A0, extração e carga automática de dados, serviços técnicos de análise de requisitos/processos/sistemas.”

Aqui, faz-se interessante a recomendação do TCU para se elaborar um plano de trabalho que preceda os processos licitatórios, onde se possa demonstrar a aderência da aquisição com o planejamento estratégico da instituição e o plano diretor do órgão. Isso possibilita a apresentação de justificativa detalhada da necessidade da contratação, contendo a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser licitada, bem como o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis (TCU, Acórdão 265/2010 Plenário e Acórdão 1330/2008 Plenário).

A autoridade competente autorizou a contratação às fls. 31 e 34.

O presente processo foi instruído com cópia da Ata de Registro de Preços e seus anexos (fls. 154/160), constando, ainda, cópia da publicação da ARP no Diário Oficial de Contas (fls. 356/357), confirmando a sua vigência mediante o seu extrato de prorrogação (fl. 358).

Adverta-se, ainda, a teor do art. 65, § 4º do Decreto Estadual 840/2017, que o contrato deve ser assinado dentro da validade da Ata. Tem-se, pelos autos, que a ARP tem vigência até 24/06/2023.

Também consta o Edital do Pregão (fls. 35/153), do qual se infere a possibilidade de adesão carona, bem como a homologação do procedimento de licitação que originou o Registro de Preço (fl. 346).

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.





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

No caso em apreço, regido pelas normas do Decreto Federal 7.892/2013, este estabeleceu como limite às adesões a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens (art. 22, § 3º) e também a soma das adesões fica limitada ao dobro do quantitativo de cada item registrado (art. 22, § 4º).

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 foi consultado através do Ofício nº 2392/2023/GAQ/SEMA (fls. 359), porém não identifiquei nos autos a sua concordância com a adesão, portanto pendente.

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 840/2017). A aceitação da Empresa a ser contratada está acostada à fl. 364/365.

Foi formalizado o interesse da adesão no sistema SIAG/SEPLAG (fls. 449/450).

2.4 ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – EMPENHO

A contratante deve atentar-se às exigências da legislação financeira e orçamentária, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, 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).

Recomenda-se, portanto, que a autoridade ateste nos autos se trata ou não de tais casos, exigindo-se ou dispensando as providências estabelecidas no art. 15 da LC 614/2019.





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

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 840/2017 c/c art. 106, II, da Lei 14.133/2021:

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



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699



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

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. 106 A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

II – a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

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 14.133/2021 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.

O pedido de empenho foi acostado aos autos no valor parcial da contratação (fls. 222), sendo certificada (fls. 224) a reserva referente à expectativa de execução neste exercício, indicando que quanto aos demais deverá o setor demandante fazer sua inclusão no PTA correspondente.





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

2.5 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 4.013/2008 Plenário, Acórdão 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 rumo. No Acórdão 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



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699

SIGA



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

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 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 fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por





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

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.

Neste contexto, regulamento editado pelo Governador do Estado, e recentemente alterado pelo Decreto Estadual 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 e será o resultante de pesquisa de mercado compatível com o objeto licitado das seguintes fontes:~~

- ~~I - contrato vigente ou aquisição recente do órgão/entidade;~~
- ~~II - contratos e/ou atas de registro de preços vigentes de outros órgãos~~
- ~~III - orçamentos de empresas que atuem no ramo do objeto licitado, formalmente solicitados e devidamente identificados~~

§ 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)*





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

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 - preços constantes nos sistemas públicos de registro dos valores pagos. *(revogado pelo Decreto Estadual 219, de 21 de agosto de 2019)*~~

~~§ 2º As fontes indicadas nos incisos I a V deverão necessariamente fazer parte da pesquisa de mercado, salvo nos casos em que não for possível e devidamente justificadas nos autos.~~

§ 2º As fontes indicadas nos incisos I a IV deverão necessariamente fazer parte da 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, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.~~





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

§ 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. *(incluído pelo Decreto Estadual 219, de 21 de agosto de 2019)*

~~§ 4º Poderá ser considerado como preço de referência o indicado em tabela ou informativo oficial de preços de órgão ou entidade da administração pública.~~

§ 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





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

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 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





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

a economicidade da contratação e a busca pela proposta mais vantajosa, princípio fundamental da licitação, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Vale salientar que a pesquisa da vantajosidade deve levar em consideração o art. 7º, § 1º, do Decreto Estadual 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.

Observa-se que o setor competente realizou pesquisa (fls. 161/214), entretanto, a pesquisa de preços realizada não contemplou todas as fontes indicadas no § 1º, do art. 7º, do Decreto Estadual 840/2017, embora tenha levado em consideração pesquisas de preços públicos e privados, justificando o não atendimento integral na Justificativa de Pesquisa de Preços nº 018/2023 (fls. 215/217).

Ressalte-se que não cabe ao parecerista – até por não lhe ser exigível tal conhecimento técnico – analisar a veracidade ou legitimidade dos argumentos expostos pela área técnica quanto à vantajosidade da contratação.

Destaca-se, ainda, que a pesquisa de preço deverá passar 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 realizou a pesquisa, em respeito ao princípio da segregação de funções, contemplado no § 3º, IV e § 7º do art. 7º, incluídos pelo Decreto Estadual 219/2019. Não identifiquei nos autos o documento supracitado, portanto o comando não foi observado, estando pendente.

2.6 DO CONDES E DAS AUTORIZAÇÕES PRÉVIAS OU INFORMAÇÃO

Segundo o Decreto Estadual 840/2017:



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699



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

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:

(...)

VI - aprovação do CONDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, quando for o caso;

(...)

~~§ 2º Aprovada pelo CONDES a continuidade do procedimento de aquisição poderá, quando entender tratar de objeto relevante sob o ponto de vista financeiro e social, consignar ressalva de que atendido os incisos do caput deste artigo, o processo deverá ser submetido a Controladoria Geral do Estado para análise e expedição de recomendações visando contribuir com a conformidade e segurança do feito.~~

§ 2º O CONDES poderá, em casos de objeto relevante sob o ponto de vista financeiro e social, aprovar a continuidade do procedimento de aquisição com a determinação de remessa do processo para análise da Controladoria-Geral do Estado quanto aos aspectos de sua competência. *(redação dada pelo Decreto Estadual 219 de 21 de agosto de 2019)*

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





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

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;
- 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





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

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)

Neste sentido, a Resolução nº 01/2022 – CONDES, em seu art. 2º prevê os casos em que não são necessários o envio e obtenção de autorização prévia do referido Conselho, quais sejam:

Art. 2º Excluem-se da obrigação de autorização pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado - CONDES:

I - as contratações e assunções de obrigações cujo valor anual seja inferior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) para obras e serviços de engenharia, independente da sua modalidade; ou inferior a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) nas demais situações constantes no § 1º do art. 1º do Decreto Estadual nº 1.047, de 28 de março de 2012;

II - os termos aditivos para prorrogação da vigência contratual;

III - os termos aditivos de acréscimo contratual;

IV - os termos aditivos ou apostilamentos referentes a reajuste pelo INCC, nos casos de obra e serviços de engenharia, ou pelo IPCA, nos demais casos;



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699



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

V - os apostilamentos de repactuação;

VI - as contratações por participantes de atas de registro de preços no limite dos quantitativos já autorizados pelo Conselho;

De todo modo, no caso em análise, por constituir contratação com valor anual igual ou superior a R\$ 400.000,00, o ato exige autorização prévia do CONDES, a qual deverá ser providenciada.

2.7 DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO JURÍDICA DA EMPRESA

Quanto às condições de capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira da empresa contratada, requisitos necessários para a continuidade contratual, verifico que constam nos autos:

- Cartão do CNPJ, pág. 366;
- Ato Constitutivo Opção, págs. 367-380;
- Documento de identificação dos proprietários da empresa, pág. 381-383;
- Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, válida até 18/11/2023, pág. 384;
- Certidão Negativa de Débitos n. 342539/2023, pág. 385;
- Certidão Negativa de Débitos Relativos a créditos tributários e não tributários estaduais geridos pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Secretaria de Estado de Fazenda, válida até 01/06/2023, pág. 386;





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

- Certidão Negativa de Débitos Gerais – CNDG, Pref. Mun. de Campo Grande-MS, válida até 01/06/2023, pág. 387;
- Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, válido até 07/06/2023, pág. 388;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, válida até 19/11/2023, pág. 389;
- Certidão Nada Consta para Falência, Concordata, Recuperação Judicial E Extrajudicial, válida até 02/06/2023, pág. 390;
- Declarações, pág. 391;
- Balaço Patrimonial set. 2022, págs. 392-393;
- Consulta Inidôneas, págs. 394-408;
- Balanço Patrimonial 2020 e 2021, págs. 409-417;

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.

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



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699



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

2.8 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)



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMACAP202337699

SIGA



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

Desta forma, apenas se admitem pequenas adequações para adaptar o contrato à realidade deste Ente. No caso em específico, verifica-se que foi elaborada de acordo com as normas de regência no âmbito federal e estadual, reunindo as condições de legalidade pertinentes ao instrumento da espécie.

A contratante deverá publicar, no Diário Oficial do Estado, o extrato do Contrato, como condição indispensável para sua eficácia (Lei 14.133/21, art. 91), 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).

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, opino pela possibilidade da SEMA-MT, órgão não participante (carona), aderir à Ata de Registro de Preços nº 006/2021, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, visando contratação da empresa PRECISA SISTEMATIZAÇÃO & TECNOLOGIA S/S LTDA para a “prestação de serviços de gestão de arquivos e processo, digitalização de documentos, atualizados da tabela de temporalidade, extração de textos e dados com carga em sistemas legados, em conformidade com os termos e especificações técnicas”, desde que seja:

A) Seja solicitada a autorização do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CONDES;

B) Submetido os autos à apreciação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG;





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

C) Seja juntada a autorização do órgão gestor da Ata de RP, em resposta ao Ofício nº 2392/2023/GAQ/SEMA (fls. 359/360);

D) Seja providenciada a análise crítica do mapa comparativo em atendimento ao §7º do art. 7 do Decreto Estadual nº 840/2017.

Recomenda-se, por fim, que, 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.

Cuiabá/MT, 25 de Maio de 2023.

Davi Maia Castelo Branco Ferreira

Procurador(a) do Estado



Autenticado com senha por ANGELICA DA SILVA MELLO - Contrato Temporário / GSAAS - 26/05/2023 às 15:35:28.
Documento Nº: 9097397-2939 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=9097397-2939>



SEMA CAP 202337699