



PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER JURÍDICO – 0136/2025

ASSUNTO: Análise da Viabilidade de Adesão à Contratação de Licença de Software e Equipamentos de Ponto Eletrônico (Processo Licitatório nº 06/2025, Pregão nº 03/2025 – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – CIS - CIRCUITO DAS ÁGUAS), sob a égide da Lei nº 14.133/2021

SOLICITANTE: Secretaria Municipal de Administração

RELATÓRIO

A presente consulta jurídica visa avaliar a possibilidade e a legalidade da adesão, na condição de órgão não participante, do Município de Jaboticatubas (DFD - Documento de Formalização da Demanda) a um procedimento do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE CIS CIRCUITO DAS ÁGUAS (CIS), referente ao Processo Licitatório nº 06/2025, Pregão nº 03/2025.

O objeto da contratação consiste na locação da Licença de Uso da versão executável de software de gestão de Ponto Eletrônico, incluindo apuração online, e o fornecimento de aparelhos de Ponto Eletrônico com reconhecimento facial, em regime de comodato.

O CIS realizou o certame e firmou um Termo de Compromisso com a empresa SISPONTO SISTEMAS INTELIGENTES LTDA, vencedora do Pregão Eletrônico. O valor homologado da contratação foi de R\$ 608.400,00 para 12 meses, referente a atendimento de até 300 equipamentos para o CIS e a Prefeitura Municipal de São Lourenço.

O Município de Jaboticatubas manifesta interesse em aderir ao procedimento, conforme DFD e Estudo Técnico Preliminar (ETP), para atender à necessidade de 45 (quarenta e cinco) relógios/equipamentos/mês, resultando em um custo mensal de R\$ 7.605,00 (setecentos e cinco reais), totalizando R\$ 91.260,00 (noventa e um mil duzentos e sessenta reais) anuais (DFD). A adesão é justificada pela vantajosidade e celeridade, com redução de custos em relação ao contrato anterior.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS

Do Termo de Referência (TR) do CIS, constatou-se a presença da Cláusula 14.1 que estabelece que o processo visa atender exclusivamente aos órgãos públicos ali citados (CIS e Prefeitura de São Lourenço), vedando adesão posterior por meio do limite quantitativo.

Em análise, este Parecer avaliará a natureza jurídica do Termo de Compromisso como substituto da Ata de Registro de Preços (ARP), a observância dos requisitos de adesão por órgão não participante sob a Lei nº 14.133/2021, bem como os impactos da cláusula restritiva constante no TR do CIS.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Da Aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021

O procedimento licitatório que serviu de base para a futura adesão foi expressamente regido pela Lei Federal nº 14.133/2021, conforme consta do Edital (Processo Nº 06/2025, Pregão 03/2025 – p. 1) e do Termo de Compromisso firmado (Cláusula 9.2 do Termo de Compromisso).

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) trata do Sistema de Registro de Preços nos artigos 82 a 86. A adesão por órgãos não participantes está prevista no Art. 86, § 2º, desde que cumpridos rigorosamente os requisitos ali estabelecidos.

Da Natureza Jurídica do "Termo de Compromisso" em Substituição à ARP

O Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS) realizou um Pregão Eletrônico (nº 03/2025) com o objetivo de Registro de Preços (Edital, p. 1). O instrumento que formaliza o ajuste não foi nomeado como Ata de Registro de Preços, mas sim como Termo de Compromisso (Contrato CIS São Lourenço, p. 1).

Conforme o artigo 83 da Lei nº 14.133/2021, o Sistema de Registro de Preços é formalizado pela Ata de Registro de Preços (ARP), que é o documento vinculativo de natureza contratual, mas que não cria obrigações de contratação imediatas para a Administração, apenas o compromisso de registrar preços e condições.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS



Ao se analisar o teor do Termo de Compromisso firmado entre o CIS e a empresa SISPONTO, verifica-se que ele é oriundo de um Pregão para Registro de Preços, com citação do Art. 83 da Lei 14.133/2021 em sua minuta padrão (Minuta de Termo de Compromisso, p. 1). Além disso, o documento registra o vencedor, os preços e as condições de fornecimento (Cláusula Décima Primeira), de forma análoga a uma ARP, sendo a sua finalidade o compromisso de fornecimento futuro mediante Ordens de Serviço (OS) ou Autorizações de Fornecimento (AF) (Cláusula Segunda, item 2.2).

Portanto, em respeito à finalidade e ao conteúdo do instrumento, e não apenas à sua nomenclatura, o Termo de Compromisso atua como o documento hábil para formalizar o Sistema de Registro de Preços para a Contratação, sendo juridicamente o equivalente ao instrumento de Ata de Registro de Preços para os fins de gestão do SRP e para fins de adesão por terceiros.

Dos Requisitos para Adesão por Órgão Não Participante (Carona)

O Município de Jaboticatubas, por não ter participado da fase de intenção de registro de preços do CIS, busca aderir na condição de órgão não participante, o que é regulamentado pelo Art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

O dispositivo legal exige o cumprimento de três requisitos: I. Apresentação de justificativa da vantagem da adesão; II. Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados no mercado; III. Prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Da Justificativa da Vantagem e Compatibilidade de Preços

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborados pelo Município de Jaboticatubas justificam a adesão. A principal vantagem reside na economia e eficiência, dado que o preço na ARP do CIS (R\$ 169,00 por equipamento/mês) é o menor dentre as pesquisas realizadas (preços de mercado variando entre R\$ 290,00 e R\$ 450,00 por mês, conforme ETP). Além da economia (redução do custo mensal de R\$ 9.269,00



PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS

para R\$ 7.605,00), há a celeridade procedimental, evitando a instauração de uma nova licitação.

A pesquisa de preços anexada demonstra que o valor registrado (R\$ 169,00/mês) é vantajoso para o Município e compatível com o mercado, atendendo, em princípio, ao Art. 86, § 2º, inciso I e II, combinado com o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Da Consulta e Aceitação do Gerenciador e do Fornecedor

O requerimento de adesão deve ser acompanhado da aceitação formal do fornecedor e do órgão gerenciador. O documento "AUTORIZAÇÃO ADESÃO ATA REGISTRO PREÇO 03 2025" comprova que a empresa SISPONTO SISTEMAS INTELIGENTES LTDA autorizou a Prefeitura Municipal de Jaboticatubas a aderir à Ata (Termo de Compromisso), sob o Pregão nº 03/2025.

Assim, o requisito do Art. 86, § 2º, inciso III (aceitação do fornecedor) foi atendido. A aceitação do órgão gerenciador (CIS) deve ser verificada no processo administrativo, pressupondo-se sua conformidade para que o processo de adesão tenha tido prosseguimento até esta fase de análise jurídica.

Dos Limites Quantitativos de Adesão

A Lei nº 14.133/2021 estabelece limites quantitativos para a adesão, visando preservar o equilíbrio econômico-financeiro da ARP e a competitividade do preço obtido:

- O quantitativo individual para o órgão não participante não pode exceder 50% dos quantitativos registrados para o órgão gerenciador e participantes (§ 4º).
- O quantitativo total decorrente de todas as adesões (caronas) não pode exceder o dobro do quantitativo de cada item registrado na ARP (§ 5º).

O quantitativo máximo registrado para o órgão gerenciador e órgãos participantes (CIS e Prefeitura de São Lourenço) é de até 300 equipamentos (TR do CIS e Homologação).



PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS



1. Limite Individual (§ 4º): 50% de 300 equipamentos = 150 equipamentos. O Município de Jaboticatubas pleiteia 45 equipamentos, quantidade significativamente inferior ao limite individual estabelecido, cumprindo o requisito legal.

2. Limite Total (§ 5º): O dobro de 300 equipamentos = 600 equipamentos. O Município de Jaboticatubas deve confirmar que a adição de seus 45 equipamentos, somada a outras adesões já efetivadas, não ultrapassa o limite total de 600.

Da análise do que nos foi apresentado, entende-se que o requisito atinente aos quantitativos esta atendido.

Da Análise da Cláusula de Vedação à Adesão no Termo de Referência do CIS

A análise da Cláusula 14.1 do Termo de Referência do CIS, que dispõe sobre a vedação à adesão posterior, exige uma interpretação sistemática, começando pela distinção jurídica fundamental entre as modalidades de participação no Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021.

O Artigo 6º da referida lei, em seus incisos XLVIII e XLIX, define claramente o "órgão ou entidade participante" como aquele que participa dos procedimentos iniciais do sistema de registro de preços e integra a ata de registro de preços, possuindo seu quantitativo garantido, e, em contraste, o "órgão ou entidade não participante" (popularmente conhecido como 'carona'), que é aquele ente da Administração Pública que não tenha participado dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e que, após o encerramento, manifesta seu interesse em aderir à ata.

A Cláusula 14.1 estabelece que o processo visa atender, exclusivamente, os órgãos públicos ali citados (CIS e Prefeitura de São Lourenço), e veda "adesão posterior por meio do limite citado e descrito neste Termo de Referência ser o quantitativo a ser dedicado somente aos órgãos Públicos abaixo citados", o que, em uma leitura estritamente literal, poderia sugerir uma proibição ampla de qualquer utilização da Ata por terceiros, inclusive por carona. Contudo, considerando que a fase de registro de preços pressupõe a possibilidade legal de adesões para otimização da economicidade e da eficiência administrativa, segundo o Art. 86 da



PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS

LNL, e levando em conta a delimitação legal expressa dos requisitos e dos limites para a adesão de órgãos não participantes, nos parece mais razoável construir a tese de que a intenção literal da referida cláusula não foi a de vedar a adesão por órgãos não participantes, mas sim restringir a adesão a novos participantes que não integraram a fase de intenção de registro ou, de forma mais provável e restritiva, evitar o consumo do quantitativo fixo destinado aos órgãos participantes (CIS e São Lourenço) por terceiros.

Nessa perspectiva interpretativa, a vedação incidiria tipicamente sobre a possibilidade de outros órgãos, que poderiam ter sido participantes, pleitearem uma cota dentro do quantitativo original de 300 equipamentos estabelecido para o grupo gerenciador/participante, o que justificaria a declaração de que aquele limite se destinaria "somente aos órgãos Públicos abaixo citados", preservando a cota inicial para os que conduziram o certame.

Já a figura do órgão ou entidade não participante (carona) utiliza um quantitativo extra ao da Ata, limitado pelo Art. 86, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, que permite que o total de adesões não ultrapasse o dobro do quantitativo registrado, o que não afetaria necessariamente o limite principal, mas sim o limite global legalmente estendido da ARP.

Portanto, a vedação da Cláusula 14.1 deve ser interpretada como restrita ao quantitativo específico dos participantes/gerenciador, abrindo espaço para autorização da adesão por Jaboticatubas, desde que o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS), na qualidade de órgão gerenciador, declare expressamente que, não obstante a redação da Cláusula 14.1, a adesão proposta pelo Município de Jaboticatubas é plenamente compatível, pois os limites do Art. 86, especialmente o limite global do § 5º, ainda não foram exauridos e a adesão representa a continuidade da busca pela proposta mais vantajosa.

Corroborando esse entendimento, tem-se inclusive a aceitação da adesão pelo órgão gerenciador, ainda que sem a expressa manifestação sobre o tópico 14.1 do Termo de Referência.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS



Em resumo, a adesão de Jaboticatubas como órgão não participante é permitida pela Lei 14.133/2021, cabendo ao órgão gerenciador (CIS), consultado, ratificar a adesão, declarando que, apesar do limitador textual do TR/CIS (Cláusula 14.1), o limite global previsto na Lei nº 14.133/2021 para adesões ainda não foi atingido e que a adesão por não participante é possível, superando a eventual ambiguidade ou restrição na literalidade do termo de referência original.

CONCLUSÃO

Diante da análise do procedimento e da documentação apresentada, e considerando a aplicação da Lei nº 14.133/2021:

1. O Termo de Compromisso, apesar da nomenclatura, possui a natureza jurídica e os efeitos de uma Ata de Registro de Preços formalizada mediante licitação (Pregão Eletrônico nº 03/2025), sendo, portanto, passível de adesão por órgãos não participantes, conforme o Art. 86 da Lei Federal nº 14.133/2021.
2. Os requisitos de adesão por órgão não participante (justificativa da vantagem, compatibilidade de preços e aceitação do fornecedor) encontram-se atendidos nos autos, sendo o preço de R\$ 169,00 por equipamento/mês vantajoso para o Município de Jaboticatubas. O limite individual de 50% também está atendido.
3. A Cláusula 14.1 do Termo de Referência do CIS, que restringe o quantitativo a apenas dois órgãos públicos expressamente citados, representa uma limitação formal imposta pelo órgão gerenciador. Para superá-la, RECOMENDA-SE que o gestor obtenha junto ao Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS) uma manifestação formal e expressa que, para o caso concreto, autorize a adesão, confirmando que a restrição quantitativa expressa na Cláusula 14.1 do TR do CIS não se aplica a adesões de órgãos não participantes (carona) até o limite global previsto no Art. 86, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, cumpridas as formalidades e obtida a expressa anuência do órgão gerenciador para a adesão, superando-se a restrição do item 14.1 do TR do CIS, a adesão é juridicamente



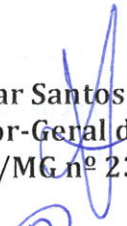
PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICATUBAS
PRAÇA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, 38, CENTRO
CEP.: 35.830-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS

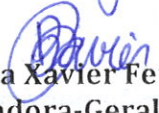
viável, podendo o procedimento prosseguir para a fase de contratação com a devida publicidade.

Sendo atendidas as recomendações, dispensa-se nova remessa do procedimento de contratação ao órgão jurídico.

É o parecer, salvo melhor juízo, que remetemos à Autoridade Superior, destacando a sua característica consultiva e não vinculante.

Jaboticatubas, 27 de novembro de 2025.


Vilmar Santos Torres
Procurador-Geral do Município
OAB/MG nº 238.531


Bruna Xavier Ferreira
Procuradora-Geral Adjunta
OAB/MG nº 193.046