



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURIDICO N.º 116/2024-PJX

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LICITAÇÃO
072/2024/PMX. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA
ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE
ESTRUTURAÇÃO E MELHORAMENTO DE ESTRADAS
VICINAIS DO MUNICÍPIO DE XINGUARA-PA, POR MEIO
DE ADESÃO DA ATA DE REGISTRO Nº 020/2023
ORIUNDA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2023 -
REALIZADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA
RITA - MA. LEGALIDADE**

1 - Relatório

Trata-se de questão submetida a esta Assessoria Jurídica, referente à solicitação de parecer jurídico acerca da possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preço nº 020/2023 oriunda do Pregão Eletrônico nº 015/2023, realizado pelo Prefeitura Municipal de Santa Rita -MA, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para serviços de estruturação e melhoramento de estradas vicinais.

Por intermédio de ofício nº 012/2024 onde o Exmo. Prefeito Municipal de Xinguara, solicita a autorização para a referida adesão à Ata Registro de Preço nº 020/2023 oriunda do Pregão Eletrônico nº 015/2023.

Por intermédio do ofício nº 003/2024 encaminhado pelo Órgão Gerenciador da ata, do Municipal de Santa Rita -MA, temos a manifestação de concordância (aceite) para a adesão da Ata de Registro de Preço nº 020/2023 oriunda do Pregão Eletrônico nº 015/2023.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

Consta, ainda, manifestação da empresa D2 AMBIENTAL E SERVIÇOS EIRELI de CNPJ nº 04.699.133/0001-59, manifestando a sua concordância expressa em fornecer os serviços à Prefeitura Municipal de Xinguara-PA, nos mesmos termos e condições do referido edital, bem como acostando ao respectivo procedimento administrativo, as documentações de habilitação, necessárias para a formalização do referido procedimento.

Consta, ainda, dos autos do processo, requerimento da respectiva secretaria com documento de formalização de demanda; Estudo técnico preliminar; Declaração de adequação orçamentária e financeira; Termo de autorização; Termo autuação do processo licitatório; Portaria que nomeia os Agentes de Contratação e equipe de apoio; Minuta do edital e seus anexos assim como cópia da ata de registro de preços do órgão detentor devidamente assinada. Verifica-se a presença também de justificativa pela escolha da respectiva adesão, elencando as razões da vantajosidade à administração pública, assim como, demonstração do Departamento de Engenharia do Município, que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado.

É o breve relatório do necessário.

2 – Fundamentação

2.1 Considerações iniciais sobre o Sistema de Registro de Preços e adesão.

De início, cumpre destacar que o Decreto Federal nº 11.462/2023 prescreve em seu artigo 1º, I, que “o sistema de registro de preços -SRP - conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras”. Desta forma, a Administração poderá se beneficiar do Sistema de Registro de Preços, para registrar formalmente os preços de aquisição de bens e serviços para futuras contratações realizadas pelo órgão público.

Ademais, é possível a adesão, por outros órgãos ou entidade da Administração Pública da ata gerada pelo sistema de registro de preço à ata de registro de preços decorrente de uma licitação realizada por outro ente público, sendo necessário, todavia, o preenchimento de determinados requisitos, tais como: interesse do órgão não participante; análise da vantagem da adesão; anuência do órgão gerenciador e a aceitação pelo fornecedor da contratação, requisitos estes preenchidos pelo processo em análise.

A vantagem da adesão à ata de registro de preços se alinha nos princípios da economicidade, eficácia e eficiência, proporcionando a presteza, celeridade, segurança e pronto atendimento à demanda, cumprindo destacar o estudo técnico preliminar realizado pela entidade e a evidência de que os preços praticados no certame que se pretende aderir se mostram vantajosos para a Administração.

Assim, tem se como razoável sustentar que o sistema registro de é uma técnica empregada no planejamento com a finalidade de proporcionar uma relação contratual mais eficiente para a Administração, considerando que a licitação em que se utiliza a técnica do registro de preços é exatamente igual às demais modalidades, diferenciando-se apenas na forma de aquisição ou da prestação dos serviços que fica condicionada pela efetiva demanda.

Dessa forma, se depreende, que o Sistema de Registro de Preços, é um instituiu que possibilita a administração pública aproveitar a proposta mais vantajosa de uma licitação realizada por outros órgãos ou entidades. Tal procedimento difundiu-se, na doutrina jurídica, sob a denominação de “carona”



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

que pode ser traduzido em linguagem coloquial como uma ideia de aproveitar o percurso que alguém desenvolveu para concluir o próprio trajeto, com redução de tempo e de custos, evitando-se o dispendioso e demorado processo de licitação, propiciando maior eficiência na prestação dos serviços públicos. Desse modo, considerando-se o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e mesmo aconselhável, com as devidas cautelas, aproveitar uma proposta mais vantajosa conquistada por outro ente da Federação, como no caso indicado e justificado.

2.2 Da possibilidade de adesão à ata de registro de preços firmadas sob a égide da Lei n.º 8.666/93.

Em que pese a Lei nº 14.133/2021 esteja em vigor desde 1º de abril de 2021, data da sua publicação, seu art. 191 prevê que até “o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso”. Caso a Administração opte por licitar ou contratar de acordo com o “antigo” regime licitatório da Lei n.º 8.666/93, o contrato respectivo será regido pelas regras nele previstas durante toda a sua vigência, mesmo após a revogação da legislação anterior. Dessa forma, o legislador define uma regra de ultratividade da legislação anterior, ao impor a aplicação do “antigo” regime licitatório, mesmo após a sua revogação.

A ultratividade, reforçada pelo artigo 191 da Lei 14.133/21, é necessária especialmente para as licitações que adotaram o Sistema de Registro de Preços, no qual a licitação não tem como finalidade imediata a



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

contratação, mas a pactuação de uma Ata de Registro de Preços, que durante sua vigência pode gerar futuras contratações.

Nesse sentido, uma vez decorrente de licitação promovida no regime anterior antes da revogação, a ata é plenamente válida durante toda sua vigência, produzindo efeitos para celebração de novos contratos mesmo sob o novo marco legal. Vale lembrar que, durante toda sua vigência, tais contratos deverão se manter fiéis às regras da lei que os regeu, isto é, a Lei n.º 8.666/93.

A situação se torna mais complexa no que concerne à adesão de órgãos não participantes à ata consolidada sob o regime anterior, procedimento conhecido como “carona” e também aceito nas duas legislações. Diante da manutenção da eficácia da lei anterior para os órgãos que escolheram esse regime enquanto viável, torna-se crucial abordar a questão dos órgãos que buscam aderir à ata no presente momento, quando a única opção disponível é regida pela Lei n.º 14.133/21, como é o caso dessa análise em particular.

Em nossa compreensão, a carona pode ser autorizada por duas razões fundamentais, a menos que haja proibição no regulamento correspondente. Primeiramente, decorre da norma de transição que os instrumentos provenientes da legislação anterior permanecem plenamente válidos e eficazes enquanto estiverem em vigor. Além disso, a plena validade e eficácia da ata de registro de preços sugere a possibilidade de sua utilização não apenas pelo órgão gerenciador ou participante da licitação, mas também por aqueles que tenham motivos justificados para aderir posteriormente. A título de exemplo, nota-se que foi nesse sentido a regulamentação da nova lei pela Presidência da República no âmbito federal, ao dispor que “as atas de registro de preços [...], durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador”.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

Dessa forma, a revogação do diploma anterior, embora impeça sua aplicação em novas contratações, não impacta as atas vigentes em toda a extensão de seus efeitos, especialmente no que diz respeito à sua utilização por órgãos que não participaram do certame, mesmo que a escolha desse órgão seja manifestada no novo contexto normativo. Com a ata válida e respaldada pela efetiva busca de celeridade e economia, a adesão é permitida, e o subsequente contrato será regido pela legislação anterior da qual se originou. Aliás, esta foi a opção normativa prevista no Decreto Federal nº 11.462/2023, vejamos:

Art. 38. Os processos licitatórios e as contratações autuados e instruídos com a opção expressa de ter como fundamento a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, serão por eles regidos, desde que:

- I – a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e
- II – a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta.

§ 1º Os contratos, ou instrumentos equivalentes, e as **atas de registro de preços firmados em decorrência do disposto no caput serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação.**

§ 2º As **atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892, de 2013, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto.**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

Assim, em homenagem aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da eficiência, da economicidade e do interesse público, não há óbice para que sejam aceitas adesões a ata de registro de preços celebradas com fundamento na Lei nº 8.666/93, mesmo após a sua revogação.

A Lei nº 14.133/21 não inclui disposições explícitas de transição para o instituto do registro de preços, e a lacuna decorrente dessa omissão deve ser preenchida por meio de uma interpretação ponderada da Lei. Como a nova legislação faz menção clara de que as licitações e os contratos celebrados com base na Lei nº 8.666/93 serão regidos por esta lei até a conclusão dos contratos, para o instituto do registro de preços, aplicam-se as regras de transição expressamente estabelecidas para orientar licitações e contratos fundamentados na Lei nº 8.666/93.

Desta feita, de maneira geral, uma ata de registro de preços celebrada com fundamento na Lei nº 8.666/93 terá vigência plena, até sua extinção, mesmo após a revogação desta Lei. Por vigência plena se deve entender a possibilidade de adesões (caronas) nos limites estabelecidos pelas normas de regência.

2.3 Da instrução processual e do procedimento.

Em termos de direito intertemporal, entende-se que a melhor interpretação a ser dada ao art. 191 da LLCA pressupõe a diferenciação entre normas de direito processual e de direito material, no sentido de que a ultratividade da Lei n.º 8.666/93, mencionada no referido dispositivo, refere-se apenas às normas materiais, dada a necessidade de respeito aos atos processuais praticados à luz das normas revogadas.

Após dezembro de 2023, consideramos que **a boa-fé intrínseca aos atos praticados pelo administrador público demanda que a autuação e a instrução inicial dos processos administrativos de contratação**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

ocorram à luz do ordenamento jurídico vigente, ou seja, da Lei n.º 14.133/21. Caso contrário, iniciar o planejamento da contratação com base no antigo ordenamento poderia suscitar suspeitas de direcionamento inadequado à adesão, sem uma análise preliminar efetiva.

Nesse caso, diferentemente da revogada Lei nº 8.666/93, o procedimento da adesão foi expressamente previsto na Lei nº 14.133/21, regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 11.462/23. De qualquer forma, da análise comparada de cada regime licitatório, percebe-se que ambos os regimes definem que a fase de planejamento – mais especificamente o estudo técnico preliminar –, deve elencar e analisar alternativas de atendimento à solução, concluindo-se, após tal procedimento, pela melhor solução possível.

Reiterando a parte final do caput do art. 191 da LLCA, tem-se que é “vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso”. Assim, no início da instrução, quando ocorrida após dezembro de 2023, a formalização da demanda e a elaboração do ETP devem seguir os ditames da LLCA e de seus atos normativos infralegais, pois são essas as normas vigentes que tratam da matéria.

Assim, constatando-se que a adesão a uma ARP do regime antigo é a solução mais adequada ao atendimento da demanda, a instrução subsequente, a assinatura do contrato decorrente e todo o desenvolvimento da execução contratual (prorrogações, alterações etc.) devem ocorrer aos moldes do regime antigo.

Nesse ponto, não se está a combinar indevidamente as leis de licitações: o entendimento é de interpretação do art. 191 da LLCA à luz da LINDB, especialmente no que toca ao “ato jurídico perfeito” a que se refere o seu art. 6º, caput.

Essa conclusão se conforma com a ideia de que, em tais adesões, a decisão pela utilização de uma ata do regime antigo atrai as normas de direito



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

material desse regime. Ademais, em termos práticos, o planejamento da contratação, mais especificamente o ETP, mantém, de um regime para o outro, essencialmente o mesmo conjunto de elementos, não sendo constatadas diferenças significativas que impeçam a correspondência entre seus itens.

Ademais, pode-se observar os requisitos contínuos regulados no § 2º do art. 86 da Lei n.º 14.133/21, a adesão poderá ocorrer, desde que cumpridos alguns requisitos: a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; b) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado; e c) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

É interessante pontuar que não somente deve ser observada a questão do preço de mercado e da vantajosidade da adesão, como também há a necessidade de consulta e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor, deixando claro que o órgão gerenciador tem a função de controlar as adesões, diante das limitações de quantitativos, e a empresa deve ser consultada em relação à aceitação ou não da adesão, a autorização deve ser expressa, tanto do órgão que conduziu o processo licitatório (o órgão gerenciador), como por parte do fornecedor, que assinou a ata de registro de preços. Outrossim, o procedimento de adesão deve ser submetido à análise da assessoria jurídica, de acordo com o art. 53, § 4º da Lei nº 14.133/21.

É válido mencionar que a Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, alterou a redação da Lei nº 14.133/21 dispondo que a faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (a) por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e **municipal**, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (b) por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

O artigo 32 do Decreto Federal nº 11.462/2023 traz limitações individuais e globais à adesão, (a) 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 e (b) o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

A Prefeitura Municipal de Xinguara, como órgão aderente, acostou documentos de onde se infere a solicitação da adesão, acompanhada da devida justificativa e Estudo Técnico Preliminar, a qual contemplou não só os quantitativos solicitados, como indicou a pertinência dos requisitos e das especificações dispostas na ata às suas necessidades.

Quanto o cumprimento de requisitos estabelecidos no parágrafo 2º do art. 86 da Lei n.º 14.133/21, como justificativas da vantagem da adesão, descontinuidade de serviço público e demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado, há documentos que se alinham ao requerido pela nova legislação.

Além disso, a autoridade competente autorizou a contratação e o processo foi instruído com cópia do edital do pregão que originou a ata que se pretende aderir, permitindo-se aferir a previsão da possibilidade de adesão de órgão não participante, bem como a respectiva homologação do procedimento de licitação que originou o registro de preço. Contudo, constando, ainda, cópia da Ata de Registro de Preços, e respectiva publicação no Diário Oficial.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

No mais, importante certificar-se que o contratado mantém as condições da habilitação exigidas no edital que gerou a ata de registro de preços que irá se aderir.

2.4 Minuta do Termo de Contrato

No que se refere à minuta do contrato, por se tratar de adesão a ata de registro de preços, em que o fornecedor se obrigará a cumprir o contrato conforme as disposições previstas no instrumento convocatório, é de se entender que a minuta contratual não poderia ser objeto de nova análise e parecer pela assessoria jurídica do órgão aderente, por estar vinculada aos termos do edital e do certame já realizados, já tendo sido objeto de análise e parecer jurídico, prévios.

Em que pese não aplicável diretamente ao caso ora analisado, vejamos o sentido trazido no art. 7º do Decreto Federal Decreto de nº 11.462/2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da União:

Art. 9º (...)

§ 4º O exame e a aprovação das minutas do edital, dos avisos ou dos instrumentos de contratação direta e do contrato serão efetuados exclusivamente pela Assessoria Jurídica do órgão ou da entidade gerenciadora.

Referendando a tal entendimento, é o que dispõe RONNY CHARLES:

A regra acima, entendemos, foi incluída no corpo do regulamento federal para deixar claro que não cabe a aprovação jurídica da minuta do edital e contrato, pela assessoria jurídica do órgão participante. Esse ato (aprovação da minuta) é praticado pela assessoria jurídica do órgão gerenciador (que, em princípio, é o responsável



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

pela condução das fases interna e externa da licitação, além do próprio gerenciamento da ARP), por uma questão de eficiência administrativa e de racionalização do procedimento licitatório, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal.

Apesar do entendimento, esta assessoria não se eximiu de analisar a minuta do edital, independentemente da análise já feita pela assessoria jurídica do órgão ou entidade pública gerenciadora da ata, tendo em vista o controle jurídico do órgão não participante, assim após análise, recomenda-se que este município utilize a minuta do contrato em anexo ao edital que deu origem a ARP, e realize as adequações somente dos quantitativos, dados da contratante, enfim, somente dos dados de caráter formal que não alterarem a essência das cláusulas contratuais vinculadas ao instrumento convocatório.

Isso porque, pelos princípios aplicáveis às licitações, principalmente o da vinculação ao instrumento convocatório, o órgão aderente se submete integralmente às cláusulas e condições da ata que aderiu, inclusive em relação à minuta do contrato. Portanto, não é possível alterar as cláusulas, salvo, por exemplo, questões bem pontuais que decorrem da própria sistemática da adesão, a exemplo do local de entrega, por ser órgão diverso daquele que formalizou a Ata.

3 – Conclusão

Deste modo, observados os procedimentos legais, nada impede a adesão da ata de registro de preço em questão, entende-se que a instrução do presente processo não gera ilegalidade estando presentes os requisitos de adesão constantes na Lei nº 14.133/21 em especial o art. 86 e a formalização do contrato respeite o disposto no parágrafo único do art. 191, alinhados com os



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

procedimentos trazidos pelo Decreto Federal Decreto de nº 11.462, de 31 de março de 2023.

Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas juntadas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados, opina-se pela **viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços nº 020/2023**, emitida pela Prefeitura Municipal de Santa Rita - MA. Determinando a sua formalização através do termo de adesão e instrumento contratual, com a devida publicação do mesmo, bem como, atender o que dispõe a IN nº 22/2021/TCMPA, de 10 de dezembro de 2021, em atenção ao princípio da publicidade e transparência juntando-se comprovante de sua publicação ao processo administrativo.

Importa destacar que compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Xinguara - PA, em 17 de junho de 2024.

ÉDSON FLÁVIO SILVA COUTINHO

Procurador Jurídico

Dec. N.º 037/2024