

PARECER JURÍDICO Nº 052/2025.

Referência: A. 2025-002 PMAB – Adesão a ARP “Carona”.

Assunto: ADESÃO A ATA REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO E EXECUÇÃO DE CONCRETO ASFALTICO BETUMINOSO USINADO CBUQ, OBJETIVANDO A MANUTENÇÃO DE VIAS URBANAS DO MUNICÍPIO.

Interessados: Prefeitura Municipal de Abel Figueiredo.

Base Legal: Lei nº 14.133, de 01/04/2021.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, NA CONDIÇÃO “CARONA”. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. FAVORÁVEL A REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO PRETENDIDO.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação para análise jurídica quanto à possibilidade de adesão da Ata de Registro de Preço, oriundo de Processo Licitatório na Modalidade Concorrência originária do Município Ipixuna do Pará, para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO E EXECUÇÃO DE CONCRETO ASFALTICO BETUMINOSO USINADO CBUQ, OBJETIVANDO A MANUTENÇÃO DE VIAS URBANAS DO MUNICÍPIO.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise: Documento de Formalização da Demanda; Termo de Referência; Pesquisa de Preços; Termo de Declaração de Disponibilidade Orçamentária; Consulta ao Órgão Gerenciador e a Empresa detentora da ata, Termo de aceitação da adesão com Cópias dos atos da Concorrência (Edital, Ata de Sessão, Termo de Adjudicação, Parecer Jurídico, Termo de Homologação, Publicação do Extrato da Ata de Registro de preços); Aceite do fornecedor com cópias dos documentos de regularidade fiscal, jurídica e contábil da empresa; Necessidade da Contratação e Justificativa para a Adesão; Termo de Autorização, Portaria que nomeia a CPL, Termo de Autuação, e, por fim, Despacho requerendo análise e manifestação desta Assessoria Jurídica.

É o sucinto relatório.

II - APRECIÇÃO JURÍDICA

II.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada

a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II. 2 Da Fundamentação

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base a legalidade e regularidade do procedimento licitatório cuja ata se pretende aderir, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.

É inquestionável que a Licitação é elementar no processo de aquisição da Administração Pública, tendo raríssimas exceções. Isso se dá, exatamente pelo fato de que no âmbito do Poder Público, a transparência, economicidade, supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, dentre outros, constituem prerrogativas inerentes da função Estatal.

A Constituição da República¹ impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade - em termos simplórios - é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.

A licitação consiste em procedimento administrativo utilizado pela Administração Pública com vistas a selecionar a proposta mais vantajosa, valendo-se de critérios objetivos e impessoais, para a contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações. A Constituição Federal preconiza, em seu art. 37, XXI, a necessária observância aos procedimentos licitatórios, ressalvadas exceções legais.

Deste modo, é cediço que a realização de licitação deve ser obrigatória, como regra, para a contratação com a Administração.

Por sua vez, a Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) em seu art. 6º, inciso XLV, conceitua o Sistema de Registro de Preços - SRP como sendo o "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a

¹ Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 519):

"O 'registro de preços' é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório, em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços "registrados". Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado."

No caso de obras e serviços de engenharia é necessário que o Sistema de Registro de Preços atenda os requisitos previstos no art. 85 da Lei Federal nº 14.133, de 2021:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Ademais, importante pontuar que o Sistema de Registro de Preços, normalmente é composto pelos seguintes atores: órgão gerenciador, órgão participante, detentor/beneficiário da ata (fornecedor) e órgão não participante ou aderente (quando admitida a adesão).

O órgão gerenciador tem a incumbência de conduzir o procedimento administrativo visando, ao final, o registro de preços dos produtos pretendidos pela Administração, além de gerenciar a ARP, com todas as atribuições daí decorrentes.

Já o órgão participante é o órgão da Administração que participou de toda a etapa de planejamento da contratação que culminou com o registro da ata de registro de preços, também com a indicação e especificação técnica e quantitativos dos bens pretendidos, integrando a ARP. Por sua vez, o órgão não participante,

também conhecido como "aderente" ou "carona", é aquele não integrante da ARP, mas que pretende adquirir os bens e serviços nela registrados, aderindo à ARP.

Quanto a possibilidade de adesão por um determinado órgão a atas de registro de preços de outros entes/órgãos está prevista no art. 86, § 2º, da Lei n. 14.133/2021.

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:

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.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - 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 (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 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.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo 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.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Em análise aos requisitos, logo se prevê que ARP que se pretende aderir, portanto, deve ser decorrente de procedimento licitatório fundamentado na Lei n. 14.133/2021. Deve constar a autorização da contratação do ordenador de despesas da pasta para a adesão à ata de registro de preços.

Além disso, existem limitações de aspectos formais e temporais. Quanto à primeira, é necessária a existência de previsão da possibilidade de adesão, por órgãos não participantes, no instrumento convocatório que deu origem à Ata, e, por consequência, a previsão na própria Ata de Registro de Preços.

Quanto à segunda, é imprescindível que a adesão à ata e a contratação dela decorrente devem ser realizadas dentro do prazo de validade da ata de registro de preços.

Faz-se imperioso, também, que haja a devida Justificativa acerca da vantagem da aquisição do objeto pretendido por meio da adesão à Ata de Registro de Preços e Justificativa acerca da necessidade da contratação.

Neste particular, cumpre realçar a necessidade de adequado planejamento do Poder Público, o qual deverá demonstrar, mediante estudos e

levantamentos técnicos, a demanda e necessidades do órgão, inclusive em termos quantitativos, além de que a forma de contratação escolhida melhor se amolda ao caso concreto.

Além disso, deverá constar nos autos o documento que ateste a equivalência do objeto registrado com a necessidade administrativa do órgão não participante, conforme exigência infralegal (art. 124, § 5º, I).

Quanto à demonstração de vantajosidade, é necessária a comprovação de que o valor contratual está em consonância com os preços de mercado com amplitude e diversas fontes. Nessa linha, cumpre consignar o posicionamento institucional no sentido de que a Administração busque sempre, na medida do possível, proceder com o levantamento englobando todas as demais opções de pesquisas de preços e, em caso de impossibilidade, que tais providências sejam justificadas pela equipe técnica.

Os parâmetros para a estimativa de preço estão previstos no art. 23, da Lei 14.133/2021, o qual faz referência à necessidade de que os preços praticados estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado, além de estabelecer alguns parâmetros a serem adotados, e permitir a regulamentação da matéria pelo ente.

Cumpre destacar a responsabilidade exclusiva da Administração em verificar se os preços estão compatíveis com aqueles praticados no mercado e averiguar a sua qualidade/veracidade, bem assim tomar todas as providências para contratar de forma econômica, vantajosa e com aqueles que possam prestar os serviços ou fornecer o objeto dentro das exigências definidas.

Quanto ao quantitativo a ser contratado, é necessária a elaboração de justificativa bem delineada acerca da quantidade a ser solicitada, porquanto obedecerá a limites estabelecidos pela regulamentação própria do órgão ou entidade vinculados à ARP a qual se pretende aderir.

Isso porque para a aquisição ser realizada por órgão não participante da licitação, além de delinear as estimativas de despesas conforme as necessidades, devem ser observados os limites máximos legalmente estabelecidos dos quantitativos, tanto em relação ao órgão aderente, como em relação ao quantitativo global (limite de adesões para todos os órgãos aderentes à determinada ARP).

Quanto à minuta do contrato apresentada, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 92 da Lei 14.133/2021, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, assim como especificações necessárias ao objeto.

Observa-se, então, ser perfeitamente possível a adesão, por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, a ata de registro de preços decorrentes de licitação realizada por outro ente público, sendo necessário.

Além disso, a adesão à ata de registro de preço revela-se aparentemente mais vantajosa ao presente caso, na medida em que a empresa foi vencedora dos itens descrito, cuja especificação atende a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Abel Figueiredo.

Uma vez observadas tais orientações, não subsistem impedimentos à realização da adesão à ata de registro de preço em análise, sendo plenamente possível a sua formalização nos termos dos fundamentos jurídicos apresentados.

Em âmbito municipal, não há em Abel Figueiredo, qualquer regulamento específico a respeito do SRP para as compras no âmbito da Administração Municipal.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, analisando os documentos do procedimento em questão, baseado na Constituição Federal, na Lei Federal nº 14.133/21, no Decreto nº 11.462/23, e nos princípios norteadores da Licitação, esta Assessoria Jurídica OPINA favoravelmente à adesão da Ata de Registro de Preço, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Abel Figueiredo.

É o Parecer, s.m.j.

Abel Figueiredo/PA, 17 de junho de 2025.

DARC' LANE OLIVEIRA PEREIRA

Assessora Jurídica
OAB/PA Nº 25.631-B