



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

Parecer Jurídico

Carona nº 01/2025

Assunto: Aquisição de Material de expediente, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Muaná

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ, ATA REALIZADA SOB ÉGIDE DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 14.133/21. ANÁLISE JURÍDICA. OPINIÃO PELA POSSIBILIDADE.

01. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo licitatório na modalidade adesão (carona), qual se busca adesão à Ata de Registro de Preços nº 24/2023, oriunda do procedimento, Pregão eletrônico SRP nº 24/2023, realizado pelo Prefeitura Municipal de Muaná.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I. Documento de formalização da demanda.
- II. Termo de Referência.
- III. Orçamento Estimado.
- IV. Pesquisa de preços.
- V. Mapa de Riscos
- VI. Declaração de compatibilidade orçamentária.
- VII. Autorização da autoridade competente.
- VIII. Solicitação de Adesão a Ata
- IX. Aceite de adesão
- X. Documentos de habilitação da empresa contratada.

É a síntese do necessário.

02. DA ANÁLISE JURÍDICA



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

(...)

*§ 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 fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

*“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais.**”*



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.
(Acórdão TCU 1492/21)

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 sempre observado princípio da segregação de funções.

A partir da formalização da demanda, onde foi constatada a necessidade da realizar os procedimentos administrativos para efetuar a deflagração de processo licitatório e contratação de fornecedor, em decorrência da carência dos materiais que se pretende adquirir para o pleno funcionamento das atividades do Poder Legislativo.

Sendo realizada cotação de preços, buscando-se auferir os custos médios que seriam despendidos. Com a confirmação da existência de disponibilidade orçamentária para realização de um processo.

Considerando que foi identificado a existência de uma ata de registro de preço, proveniente de um pregão eletrônico promovido pela Prefeitura Municipal de Muaná, foi solicitado a adesão a mesma e a empresa vencedora do certame, estes devidamente acatadas por ambas.

Restando comprovada a vantajosidade da adesão, considerando a economicidade na realização do processo, preços praticados estariam de acordo com o usual, e a ata está com sua vigência plena.

Importante salientar que, o Sistema de Registro de Preços tinha previsão normativa no art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93, bem como no art. 11 da Lei nº 10.520/02. A Lei de Licitações estabelece em seu art. 15 que as compras devem ser processadas pelo referido sistema sempre que a ocasião permitir e o fundamento decorre do fato da Administração Pública ter por princípios a busca de contratações vantajosas e eficientes.

A orientação pela realização do sistema de registro de preços se dá sempre quando o caso tratar de compras frequentes e conhecidas, pois a particularidade da utilização do Sistema de Registro de Preços é, em suma, que concluído o pregão, se fixará em Ata os compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na Ata, não ocorrendo à contratação imediata, mas sim, estabelecendo-se parâmetros que poderão ser contratados pela Administração Pública, e inclusive podendo ocasionar mais contratos a partir deste procedimento, enquanto viger.

Segundo Justen Filho (2010), o Sistema de Registro de Preços é vantajoso por representar economia de tempo, recursos financeiros e mão de obra, à medida que afasta a necessidade da realização de inúmeras licitações para compras cuja necessidade é frequente; torna a contratação mais rápida, pela possibilidade de se realizar a licitação sem a necessidade de dotação orçamentária; maior prazo para a contratação, considerando o período de vigência da ata; flexibilidade em relação à quantidade e qualidade contratadas; e, sobretudo, a possibilidade de outros órgãos adquirirem os respectivos bens consignados naquela ata, significando dizer que uma mesma ata de registro de preços originada em processo licitatório de



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

um órgão pode ser utilizada para atender à necessidade de compras de diferentes órgãos, situação na qual o presente caso se enquadra.

Na Licitação para o SRP há o órgão gerenciador, órgãos participantes, e também os órgãos não participantes, que fazem adesão à ata, uma vez preenchidos certos requisitos.

Nos termos do art. 22 do Decreto nº 7.892/13, “desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador”.

No que pese a possibilidade de adesão à ata, à qual só será possível aderir se vigente estiver, cumpre assinalar que a referida adesão deve se justificar na vantagem em não realizar processo administrativo próprio, bem como deve haver anuência do órgão gerenciador e do fornecedor beneficiário, visto que as aquisições por esta medida não podem exceder no total o quíntuplo do quantitativo previsto para os participantes, nos termos dos §§1º e 2º. Vejamos:

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º 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.

E, por fim, só poderá o órgão não participante aderir à ata se os órgãos participantes já tiverem realizado aquisições ou contratações. É possível se observar que no processo de pregão em análise foram alcançados todos os requisitos necessários para a legalidade do certame, de modo que se originou uma ata de registro de preços perfeitamente válida.

O contexto normativo atual, absorvido pela Lei nº 14.133/2021, trouxe questionamentos relevantes quanto à aplicabilidade das normas anteriores, particularmente as Leis nº 8.666/93 e 10.520/02, que foram revogadas. No cerne da discussão jurídica e administrativa, destaca-se a questão da adesão a atas de registro de preços, originalmente licitadas sob as legislações revogadas, mas cuja vigência se estenda para além do período de revogação.

De acordo com o parecer emitido pela Diretoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, conforme exposto no processo da consulta n.º 1.042402.2024.2.0001, a adesão à ata de registro de preços, mesmo aquelas fundamentadas nas leis revogadas, é considerada legítima, desde que a ata em questão esteja vigente e o procedimento de adesão observe os critérios estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).

Este entendimento é reforçado pela interpretação do princípio da ultratividade das normas, onde situações iniciadas sob a égide de uma legislação anterior podem continuar a produzir efeitos sob a nova legislação, desde que respeitados os prazos e condições originais de vigência. Assim, atas de registro de preços, ainda que licitadas sob as leis revogadas, mantêm



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

sua eficácia durante o período de validade previsto, permitindo adesões subsequentes à revogação das leis anteriores.

É fundamental, portanto, que o procedimento de adesão seja meticulosamente ajustado aos requisitos da Lei nº 14.133/2021, que inclui, entre outros aspectos, a necessidade de justificação da vantagem da adesão sobre procedimentos licitatórios independentes, a compatibilidade dos preços registrados com os preços de mercado e a observância dos limites de adesão estabelecidos pela lei.

A autoridade administrativa responsável deve, assim, assegurar que todas as etapas de adesão à ata de registro de preços se alinhem não só com as disposições legais vigentes, mas também com os princípios de eficiência, economicidade e interesse público que regem a administração pública. Este alinhamento é crucial para garantir a legalidade e a efetividade das contratações públicas, maximizando os benefícios para a administração e para a sociedade como um todo.

Conforme observa-se nos autos, a autoridade competente apresentou os documentos necessários e as etapas necessárias de acordo com a lei 14.133/2021.

Portanto, no presente caso se verifica que são atendidas todas as exigências normativas para que a Câmara Municipal de Muaná possa aderir à ata em questão, posto que a mesma se encontra em plena vigência, há a comunicação e anuência do órgão gerenciador, bem como da empresa fornecedora. E justificada está a adesão, também, pela evidente vantagem à Administração, considerando-se os preços registrados.

Ressalta-se que a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23, inciso IV da Lei nº. 14.133/21.

Quanto a pesquisa, essa assessoria pontua que deve ser observado, de acordo com os preceitos legais estabelecidos pela doutrina, a interpretação do artigo 23 *supra* com o critério topográfico, isto é: deve ter prioridade a pesquisa de preços do inciso I, II e III antes de se realizar a cotação direta com os fornecedores. Neste sentido também o acórdão do TCU:

“As pesquisas de preço para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cesta de preços referenciais”
(Acórdão 1875/2021 – Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro)

Portanto, a pesquisa de preços nos presentes autos encontra-se regular conforme o dispositivo do artigo 23 e consoante a doutrina e jurisprudência. Havendo a necessidade de se ajustar a pesquisa conforme os ditames legais, estabelecendo uma “cesta de preços” para se justificar os preços encontrados na estimativa de despesa.

Por fim, deverá ser efetuada a publicidade da contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94, II, da Lei nº 14.133/2021.



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

03. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica **manifesta-se pela legalidade do processo**, adesão a ata realizada ainda sob a égide da lei 8.666/1993, opinando, assim, observados os apontamentos feitos no decorrer do parecer, pelo regular prosseguimento do feito.

Conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.**

É o parecer.

Muaná, PA, 24 de fevereiro de 2025.

GUSTAVO DE CASSIO CORDOVAL CARVALHO
OAB/PA 22.643