



PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO CORRETIVA NOS PRÉDIOS PÚBLICOS. SECRETARIAS MUNICIPAIS DE OBRAS, SAÚDE E EDUCAÇÃO DE MAGALHÃES BARATA. ART. 86, §2º, DA LEI Nº 14.133, DE 2021, E DECRETO Nº 11.462, DE 2023. REGULARIDADE FORMAL. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. INTERESSE PÚBLICO.

MODALIDADE: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº **A/2025-140211**

OBJETO: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, OBJETIVAMENTE PADRONIZÁVEIS, PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO CORRETIVA E PREVENTIVA EM PRÉDIOS E ESPAÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS VINCULADOS ÀS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE OBRAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MAGALHÃES BARATA/PA, POR MEIO DE ADESÃO (CARONA) À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 20241706, DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 9.2024-004PMCP-SRP, PROMOVIDO PELO MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA DO PARÁ/PA.**

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Agente de Contratação do Setor de Planejamento Técnico e Contratação anual do município de Magalhães Barata/PA, que requer análise acerca da regularidade jurídico-formal do procedimento de Adesão a Ata de Registro de Preços nº **A.2025-140211**, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços comuns de engenharia, objetivamente padronizáveis, para a execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva em prédios e espaços públicos municipais vinculados às secretarias municipais de obras, educação e saúde do município de Magalhães Barata/PA, por meio de adesão (carona) à ata de registro de preços nº 20241706, decorrente do pregão eletrônico para registro de preços nº 9.2024-004pmcp-srp, promovido pelo município de Concórdia do PARÁ/PA, conforme especificações do termo de referência.

2. Consta dos autos, os seguintes documentos:



- a) Documentos de formalização da demanda das secretarias solicitantes
- b) Documento de Oficialização da Demanda consolidando os elementos da demanda institucional e formalizando a solicitação da contratação;
- c) Mapa de Preços;
- d) Dotação orçamentária;
- e) Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Risco;
- f) Termo de Referência;
- g) Ofícios de pedido de adesão e anuências do órgão gerenciador com o envio dos documentos da ata originária, e da empresa contratada, com a juntada da documentação da empresa;
- h) Declaração Orçamentária;
- i) Autorização da autoridade superior;
- j) Portaria da fiscal do contrato;
- k) Abertura do procedimento;
- l) Justificativa da contratação;
- m) Minuta do contrato administrativo;
- n) Encaminhamento à Procuradoria Jurídica para emissão de parecer;

3. O cerne inicial da análise, que ora se propõe, é quanto a possibilidade de contratação da mencionada contratação, por meio de adesão a Ata de Registro de Preços, e a regularidade da minuta e documentos pertinentes.

4. Destarte, esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, e §4º da Lei nº 14.133, de 2021.

5. De acordo com o citado artigo, 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.

6. Este é o entendimento proposto no Enunciado BPC nº 7, 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.

7. Ab initio, a consultoria aqui exercida se respalda sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade dos atos praticados. Além disso, não se analisa, aqui, aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, à luz do princípio da “Segregação de Funções” e diante do entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria proferido no Acórdão nº 1492/2021 (Plenário), que assim se manifestou:

[...] 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. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas [...]’** (Grifos acrescentados)

8. Deste modo, acredita-se que as especificações técnicas contidas no processo em análise tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor atender ao interesse público.

9. O mesmo se presume em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos, até porque, como dito anteriormente, 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.

10. Por fim, os limites supramencionados em relação a atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Procuradoria são de natureza



opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.

11. Pois bem. Cumpre inicialmente abordar, que o Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme conceituação trazida pela Lei nº 14.133/2021, consiste no conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

12. A adesão, também conhecida como “carona”, ocorre quando um órgão não gerenciador e não participante, que não participou dos procedimentos iniciais do processo licitatório e não integra a ata de registro de preços – art. 6º, inciso XLIX, da Lei nº 14.133/2021, decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador.

13. Ao contrário 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, com o estabelecimento de algumas limitações.

14. De acordo com o § 2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, a adesão dos não participantes poderá ocorrer desde que 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; e
- III) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

15. Registra-se ainda, que de acordo com o art. 30 do Decreto nº 11.462/2023:

"as quantidades previstas para os itens com preços registrados nas atas de registro de preços poderão ser remanejadas pelo órgão ou pela entidade gerenciadora entre os órgãos ou as entidades participantes e não participantes do registro de preços."

16. E ainda, o art. 22 do Decreto nº 11.462/2023 estabelece que o prazo de



vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.

17. Pois bem. Em análise da documentação dos autos, verifico inicialmente que a ARP está vigente, posto que sua vigência restou consignada pelo período de 01 (um) ano, a contar da data da assinatura da ATA ocorrida em 17/06/2024, portanto, verifica-se que encontra-se válida até 16/06/2025, desta forma, está vigente, conforme estabelece o art. 22 do Decreto nº 11.462/2023.

18. Seguindo, observa-se que a justificativa e vantajosidade da contratação encontra-se descrita nos Documentos de Formalização da Demanda emitidos pelas secretarias municipais solicitantes e no DOD consolidado, e ainda, é corroborada nos autos, no Estudo Técnico Preliminar, análise de riscos, e no TR, os quais foram ratificados pela Secretaria Administrativa responsável e pelo Ordenador de Despesa, frisa-se que não cabe a esta Assessoria tomar para si a discricionariedade dos agentes envolvidos, nem o mérito de suas decisões, em homenagem ao atributo dos atos administrativos que importa na presunção de legitimidade deles.

19. Desta forma, a vantagem da adesão à ata de registro de preços foi devidamente justificada (princípio da motivação - art. 2º, da Lei nº 9.784/1999), evidenciando a necessidade da contratação e a adequação da adesão como a melhor opção dentre as demais possibilidades.

20. Verifico, que fora realizada cotação de preços de mercado, priorizando os sistemas SINAPI, SEDOP e SEINFRA, conforme estabelece o art. 23, §2, I, da Lei 14.133/2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[...]

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços



de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (**Sicro**), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (**Sinapi**), para as demais obras e serviços de engenharia;

21. O TCU sobre o tema, assim já se posicionou:

As regras e os critérios para elaboração de orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia pela Administração Pública devem se basear precipuamente nos sistemas referenciais oficiais de custo (Sinapi e Sicro), estabelecidos no Decreto 7.983/2013 - no caso de certames fundamentados na Lei 8.666/1993 que prevejam o uso de recursos dos orçamentos da União -, bem como no art. 8º, §§ 3º, 4º e 6º, da Lei 12.462/2011, e no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 13.303/2016. Tais referenciais consideram, de forma direta ou indireta, os parâmetros salariais e outras disposições de instrumentos de negociação coletiva de trabalho na formação de custos com a mão de obra.

(TCU - Acórdão 719/2018-Plenário)

22. A municipalidade ainda elaborou, memorial descritivo e especificações técnicas realizado pelo setor de engenharia.

23. A empresa apresentou sua proposta orçamentária, onde em comparativo com o orçamento referência, se pode aferir a compatibilidade dos valores registrados com aqueles praticados no mercado, conforme preconiza o artigo 23 da Lei nº 14.133/21.

24. Ainda, se constata que houve consulta e aceitação do órgão gerenciador (prefeitura de Concórdia do Pará), a quem cabe controlar as adesões diante das limitações de quantitativos. Também houve consulta e aceitação pelo fornecedor em relação à adesão. Ambas as autorizações estão expressas nos autos.

25. Quanto ao limite de quantitativo, se verifica que houve o pedido de carona em apenas 50% (cinquenta por cento) do quantitativo da ARP, desta forma, em consonância com as regras e limites de aquisição preceituadas no art. 32 do



Decreto nº 11.462/2023.

26. Ademais, a empresa juntou aos autos, toda a documentação elencada no art.68 da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe que as habilitações fiscal, social e trabalhista.

27. No entanto, cabe informar que a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017, por sua vez, exige a verificação acerca da existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante consulta aos cadastros impeditivos de licitar ou contratar, em nome da empresa e de seus sócios, desta forma, recomendasse, a Administração verificar o atendimento das regras e diretrizes para a celebração do contrato, através de consulta ao SICAF, para constatação se o contratado mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a contratação.

28. Seguindo, foi demonstrado a disponibilidade orçamentária para suportar a despesa em questão, em atenção ao art. 6º, inciso XXIII, alínea "j", art. 18, caput, art. 106, II, e art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, onde ressalta o dever de constar a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes, com a indicação da respectiva rubrica.

29. Da mesma forma, a Minuta do Contrato, atende os requisitos das normas de regência, mais precisamente aos comandos contidos no art. 92 da Lei 14.133/2021.

30. Cumpre salientar que por se tratar de celebração de adesão a Ata de Registro de Preço de outro órgão, não pode o carona acrescentar obrigações não previstas no instrumento originário. As alterações devem se limitar a pormenores insuficientes para influir no valor do bem contratado ou incapazes de se apresentar como artifícios para violar o princípio da isonomia, impessoalidade e ampliação máxima da concorrência no certame licitatório.

31. E ainda alerta, que ao firmarem contrato diverso da minuta aprovada, ou



realizar qualquer alteração em seus termos fora das hipóteses legalmente autorizadas, os órgãos ou entidades incorrem em flagrante ilegalidade, passível, inclusive, de responsabilização penal, haja vista a conduta estar tipificada como crime de licitação e contrato no art. 337-H do Código Penal.

32. Ratifica-se novamente, por oportuno e necessário, sob a ótica legal, que todos os documentos de qualificação financeira da empresa escolhida deverão ser conferidos, de forma reiterada e repetida, com o fito de restarem válidos e regulares quando da assinatura do instrumento contratual, por força de determinação legal, como previsto na Lei n. 14.133/2021, determinando-se, para tanto, que, caso haja certidões faltantes, o setor competente notifique a empresa escolhida para que em prazo razoável as apresente.

33. Ressalta-se, ainda, que conforme art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato ou substitutivos no Portal Nacional de Contratações Públicas. E de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados no sítio oficial do órgão público na internet contratos firmados e notas de empenho emitidas

34. Desta forma, em atenção aos artigos acima mencionados, recomenda-se que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como que ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato.

35. Assim, em virtude dessas considerações, pode-se concluir que os procedimentos adotados para a contratação em tela, encontram-se de acordo com a Nova Lei de Licitações, sendo juridicamente possível a contratação.

CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário da autoridade, quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, quanto a apreciação do procedimento adotado, e analisa dos



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 preços nº A.2025-140211, relativa ao pregão eletrônico SRP nº 9.2024-004PMCP-SRP, originário pelo Município de Concórdia do Pará para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Administração de Magalhães Barata/PA.

37. Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011; e TCU, (Acórdão 206/2007 Plenário, Rel. AROLDO CEDRAZ, sessão de 28/02/2007). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

38. Desta forma, cita-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal. Derradeiramente, anoto que está o presente processo, condicionado a apreciação e aprovação da autoridade superior.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Magalhães Barata/PA, 19 de Fevereiro de 2025.

Atenciosamente,

JOANAINA DE PAIVA RODRIGUES GONÇALVES
OAB/PA 17.967

DIEGO CELSO CORRÊA LIMA
OAB/PA 23.753