PARECER JURÍDICO Nº 003/2025 - ASSEJUR/CMI

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 013/2025

ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 005/A/2024

ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 003/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 125/2023

OBJETO: ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ICATU/MA.

Ementa. Adesão à Ata de Registro de Preços nº 005/A/2024, emitida pela Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento - Prefeitura Municipal de Monção/MA. Lei nº 14.133/2021. Decreto Federal nº 11.462/2023. Câmara Municipal de Icatu. Parecer favorável.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo em epígrafe, visando adesão à Ata de Registro de Preços nº 005/A/2024 emitida pela Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento - Prefeitura Municipal de Monção/MA.

Compulsando os autos verificamos:

1. Consulta à Contadoria da Câmara acerca da existência de recursos orçamentários;
2. Termo de Referência do órgão carona, delimitando as regras para contratação;
3. Ofício de pedido de adesão à ata de registro de preços nº 005/A/2024;
4. Termo de Aceite de adesão à ata de registro de preços;
5. Certidões atualizadas da detentora da ata de registro de preços;
6. Ofício de solicitação de autorização para aderir à ata de registro de preços;
7. Resposta ao ofício pelo órgão gerenciador, autorizando a adesão;
8. Documentos do processo licitatório que deu origem a ata de registro de preços;
9. Resposta da Contadoria da CMI informando a existência de recursos orçamentários;
10. Autorização de formalização da adesão à ata de registro de preços;
11. Autuação do processo pela Comissão Permanente de Licitação;
12. Minuta do contrato a ser firmado com a detentora da ata de registro de preços.

É o relato do necessário. Passo a manifestar.

II – DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

A Lei nº 14.133/2021, denominada de Nova Lei de Licitações, ao tratar sobre as atribuições do órgão de Assessoramento Jurídico da Administração Pública, além de estabelecer a obrigatoriedade da análise jurídica das contratações públicas, estabelece ainda que cabe a ele realizar prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica da contratação. Dentre tais atribuições, está a análise de questões envolvendo adesão a atas de registro de preço. Nesse sentido, é o que se extrai do § 4º do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:

> 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.

Assim, cumpre-nos ainda destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

III – DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Outrossim, na eventualidade de o administrador público não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ressaltamos que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

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.

Desta feita, verifica-se que a atividade do Assessor Jurídico, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final, nos limites do seu juízo de mérito.

IV – DAS PROVIDÊNCIAS, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

Inicialmente, ressaltamos como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, que deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei n° nº 14.133/2021, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos.

Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras.

A Lei Federal nº 14.133/2021 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 11 que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública, uma vez que **tem por objetivos**, dentre outros, de **assegurar** a seleção da proposta apta a gerar o **resultado de contratação mais vantajoso** para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; de **assegurar tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a **justa competição** e de **evitar contratações com sobrepreço** ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

Entre esses fins, como se vê, busca-se a proposta mais vantajosa, que é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos financeiros. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

Ademais, dispõe a Lei de Licitações que o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa com vistas à aquisição de objetos que atendam ao interesse e necessidade da Administração Pública, de modo a contemplar ainda todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Fls nº 182
Proc nº 013/2024
Rubrica

Também, os princípios licitatórios, insculpidos no artigo 5°, da Lei n° 14.133/2021, decorrentes que são dos próprios princípios expressos da Administração Pública constantes do *caput* art. 37 da Constituição Federal, deverão ser observados, a saber:

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, **serão observados** os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No caso em tela, pretende-se a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços para locação de veículos para atender as necessidades da Câmara Municipal de Icatu/MA. Tal aquisição se justifica pela necessidade de deslocamento de vereadores e servidores em compromissos oficiais, reuniões externas, bem como em visitações a comunidades e vistoria de obras públicas e outros compromissos.

Não tendo previsão na Lei nº 8.666/1993, antiga lei de licitações e contratos, o procedimento da adesão foi expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021, regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 11.462/2023, com o estabelecimento de algumas limitações.

A adesão à ata de registro de preços, conhecida como "carona", ocorre sempre que 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, incisos XLVII, XLVIII e XLIX, da Lei nº 14.133/2021, decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador.

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> XLVII - **órgão ou entidade gerenciadora**: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;
>
> XLVIII - **órgão ou entidade participante**: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;
>
> XLIX - **órgão ou entidade não participante**: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

Em síntese, tem-se que o registro de preços deve ser conduzido pelo órgão gerenciador. Durante a tramitação do feito, no entanto, é possível a participação de outros órgãos, os quais integrarão o registro de preços. Assim, a ata de registro deverá ser elaborada a partir dos quantitativos indicados pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes.

A legislação admite, desse modo, que após a formalização da ata de registro de preço, outros órgãos e entidades procedam à sua adesão. Como se viu acima, esses são considerados órgãos/entidades não participantes, sendo que a adesão deve ser realizada em observância ao que determina o artigo 86 da Lei nº 14.133/2021.

A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida pelos seguintes órgãos, a teor do §3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21:

> Art. 86. (...).
>
> § 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)

As disposições legais acima indicadas visam promover a eficiência nas contratações feitas pelo Poder Público, permitindo que órgãos e entidades façam a adesão à ata de registro de preços na condição de não participantes e aproveitem as melhores condições negociadas por outros entes, sem a necessidade de realizar novos processos licitatórios.

No presente caso, considerando o exposto, bem como os princípios da economicidade e da eficiência, **deve o gestor avaliar a vantajosidade da contratação pretendida**. Assim, para que haja adesão à ata de registro de preços, **deve ser demonstrado que os valores registrados estão compatíveis com os preços praticados pelo mercado**, o qual é apenas um dos requisitos. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/21:

> 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**.

Como se observa do texto de lei acima referido, além da demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os preços praticados pelo mercado, deve-se **justificar a vantagem da pretendida adesão**. Assim, tal adesão à ata de registro de preços deve ocorrer de maneira justificada/motivada (princípio da motivação - art. 2º, da Lei nº 9.784/1999), de modo a se comprovar a necessidade da referida contratação e ainda a adequação da adesão como a melhor opção dentre as possíveis.

Registre-se ainda, segundo se depreende da leitura do §4º e §5º do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021, que as aquisições deverão observar alguns limites:

> Art. 86. (...).
>
> § 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.

Desse modo, o ato de adesão à ata de registro de preços dependerá de aceitação por parte do fornecedor beneficiário da ata, não podendo exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços, bem como 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, em conformidade ainda com o art. 32 do Decreto nº 11.462/2023.

Outrossim, há ainda a necessidade de **realização de consulta prévia e da aceitação do órgão gerenciador**, a quem cabe controlar as adesões diante das limitações de quantitativos. Também, como já dito, há **necessidade de aceitação pelo fornecedor em relação à adesão pretendida**. Ambas as autorizações devem ser expressas e a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

Doutra banda, o artigo 23 da Lei nº 14.133/21 estabelece que:

> 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.

A necessidade de realização de pesquisa de preços, é uma exigência legal, não podendo ser ignorada. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

> A **mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata**, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ("carona"), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. Acórdão 1794/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Consoante se extrai do julgado referido, para que seja possível adesão à ata de registro de preços, deve ser demonstrada a vantajosidade, realizando-se pesquisa de preços. Não é suficiente a mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna da licitação.

Analisando-se os autos, observamos a que foi realizada a pesquisa de preços. Sendo assim, uma vez observado o disposto no artigo 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/2021, possível a adesão à ata de registro de preços na condição de não participantes, vez que demonstrado que os valores estão de acordo com os valores praticados pelo mercado.

Registra-se ainda que o art. 22 do Decreto Federal 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. Desse modo, **recomenda-se** seja confirmada se a ata de registro de preços está vigente na data de efetivação da adesão.

Outrossim, analisando-se os autos, verifica-se que foram juntadas certidões negativas e positivas com efeito de negativas demonstrando a regularidade da pessoa jurídica a ser contratada. Entretanto, **recomenda-se** seja verificada eventual descumprimento de condições de contratação, especialmente quanto à existência de sanções aplicadas.

Doutra banda, em atenção ao disposto no art. 6º, inciso XXIII, alínea "j", art. 18, *caput*, art. 106, II, e art. 150 da Lei nº 14.133/2021, deve constar a **declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários**. Observamos que tal declaração consta dos autos, atestando a existência de disponibilidade orçamentária da Câmara Municipal.

V – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, estando presentes os requisitos do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021, mediante as justificativas apresentadas e ainda os esclarecimentos prestados, **opina-se** pela viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços, uma vez **sejam acolhidas as recomendações** indicadas no presente parecer, ou justificado eventual não acolhimento.

Recomendações:

Seja verificada eventual descumprimento de condições de contratação, especialmente quanto à existência de sanções.

É o parecer.

Icatu/MA, 22 de janeiro de 2025.

MARIO JORGE MOREIRA PEREIRA

Assinado de forma digital por MARIO JORGE MOREIRA PEREIRA

Mário Jorge Moreira Pereira
Assessor Jurídico
OAB/MA 15.136