Fls. 264
Proc nº 014/2025
Rubrica

PARECER JURÍDICO Nº 004/2025 - ASSEJUR/CMI

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 014/2025

ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 079/2024

ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 004/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 125/2023

OBJETO: ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA EM PRÉDIOS PÚBLICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ICATU/MA.

Ementa. Adesão à Ata de Registro de Preços nº 079/2024, emitida pela Comissão Central de Licitação - Prefeitura Municipal de Caxias/MA. Lei nº 8.666/1993. Decreto Federal nº 7.892/2013. 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 079/2024, emitida pela Comissão Central de Licitação - Prefeitura Municipal de Caxias/MA.

Compulsando os autos verificamos:

1. Consulta à Contadoria da Câmara acerca da existência de recursos orçamentários;
2. Projeto Básico;
3. Ofício de pedido de adesão à ata de registro de preços nº 079/2024;
4. Orçamento Sintético da Câmara Municipal de Icatu/MA;
5. Termo de Aceite de adesão à ata de registro de preços;
6. Comprovante de Inscrição na RFB da Empresa a ser contratada;
7. Certidões atualizadas da detentora da ata de registro de preços;
8. Ofício de solicitação de autorização para aderir à ata de registro de preços;
9. Resposta ao ofício pelo órgão gerenciador, autorizando a adesão;
10. Documentos do processo licitatório que deu origem a ata de registro de preços;
11. Resposta da Contadoria da CMI informando a existência de recursos orçamentários;
12. Autorização de formalização da adesão à ata de registro de preços;
13. Autuação do processo pela Comissão Permanente de Licitação;
14. 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 8.666/1993, denominada à época de 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 art. 38, inciso VI e § único, da Lei nº 8.666/1993, senão vejamos:

> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:
>
> (...)
>
> VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
>
> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

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 parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/1993.

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 nº 8.666/1993.

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 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública, uma vez que **destina-se a garantir** a observância do **princípio constitucional da isonomia**, a seleção da **proposta mais vantajosa** para a administração 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.

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.

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.

No caso em tela, pretende-se a contratação de empresa especializada de engenharia para execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva de prédios públicos para atender as necessidades da Câmara Municipal de Icatu/MA. Tal aquisição se justifica pela necessidade de

se garantir a manutenção e reparos estruturais, elétricos e hidráulicos no prédio da Câmara Municipal de Icatu e prédios que estão sendo utilizados pelo legislativo municipal.

A matéria em questão é pelo Decreto nº 7.892/2013 que, ao revogar o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2011, dispôs sobre a nova regulamentação do Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993. O atual regulamento previu a possibilidade de utilização da ata por órgãos e entidades da Administração Pública Federal não participantes do certame licitatório, os chamados "caronas", nos termos do seu art. 22, *in verbis*:

> Art. 22. 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.
>
> § 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.
>
> § 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
>
> § 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal.
>
> § 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.
>
> § 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.
>
> § 4º O instrumento convocatório preverá que 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 para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes.

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, decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador.

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.

Assim, a adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades que não participaram da licitação revela-se possível, **desde que manifestada dentro do prazo de vigência da Ata**, mediante consulta prévia ao órgão gerenciadora e devidamente comprovada à vantagem para a Administração.

Ressaltamos que de acordo com o disposto no §4º do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, o ato adesivo dependerá de aceitação por parte do fornecedor beneficiário da Ata e não poderá ocasionar a aquisição ou contratação adicional que exceda, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos registrados, observando-se o limite máximo total para a adesão previsto no ato convocatório, independentemente do número de órgãos que aderirem.

No presente caso, com base nos documentos já listados acima e que compõem o presente procedimento, entendemos que se cumpriu a obrigação das solicitações de liberação conforme § 1º e 2º do Decreto 7.892/2013, uma vez que constatamos a realização de consulta ao órgão gerenciador, bem como sua resposta à consulta.

Observou-se que constam do Decreto duas limitações quantitativas: um limite individual para cada órgão ou entidade, seja gerenciador, participante ou não participante, os quais somente poderão contratar até 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços (§ 3º); e um limite para a totalidade das adesões, vez que 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 para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes.

Ademais, O TCU já determinou que não se admite simplesmente copiar, a parte ou a totalidade do termo de referência do órgão gerenciador para fim de planejamento da contratação. Essa determinação consta do Acórdão nº 509/2015 do Plenário. Isso exposto, faz-se necessária a elaboração do termo de referência e também da pesquisa de preço elaborados pela Câmara Municipal de Icatu/MA, documentos estes os quais observamos dos autos.

Doutra banca, considerando os princípios da economicidade e da eficiência, deve o gestor público avaliar a vantajosidade da contratação pretendida. Assim, para que haja adesão à ata de registro de preços, deve ser realizada a pesquisa de mercado e demonstrado que os valores registrados estão compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

Todavia, não basta a 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.

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**

269
Proc nº 014/2025
Rubrica

**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/mercado. 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 realização de pesquisa de preços constante do Orçamento Sintético mediante consulta ao SINAPI e ORSE. Sendo assim, 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 segundo o § 6º, do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata. 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, entende esta assessoria jurídica que 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.

## V – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, estando presentes os requisitos legais, 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, 24 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