



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Adesão à Ata de Registro de Preços. Processo de Contratação Carona nº A/2025-001 SEMED.

Objeto: Adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2024, originária do Pregão Eletrônico nº 008/2023 – SPR, cujo o objeto consistirá na contratação de empresa especializada em manutenções prediais preventivas e corretivas, de adequação, adaptação reparação ou revitalização de infraestruturas e bens imóveis, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais, mão de obra para atender as necessidades das unidades administrativas do município de Parauapebas/PA.

Assunto: Parecer Conclusivo

Interessados: A própria Administração.

1 - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2024, originária do Pregão Eletrônico nº 008/2023 – SPR, cujo o objeto consistirá na contratação de empresa especializada em manutenções prediais preventivas e corretivas, de adequação, adaptação reparação ou revitalização de infraestruturas e bens imóveis, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais, mão de obra para atender as necessidades das unidades administrativas do município de Parauapebas/PA, conforme especificações contidas no referido procedimento.

Inicialmente, destacamos que constam dos autos:

1. **OFICIO Nº 001/2025 – SEMED**, encaminhado à Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, solicitando a realização de levantamento e avaliações técnicas para a execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos prédios administrativos vinculados à SEMED (fl. 02);

2. **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA – DFD** (fl. 03);

3. **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP** (fls. 05-017);

4. **LEVANTAMENTO DE DEMANDA** (fls. 018-028);

5. **RELATÓRIO DE VISTORIA** (fls. 029-037);

6. **PLANILHA ORÇAMENTÁRIA** (fls. 038-048);

7. **COMPOSIÇÕES DE PREÇO** (fls. 049-050);

8. **COMPOSIÇÃO DE BDI** (fl. 051);

9. **CRONOGRAMA FÍSICO E FINANCEIRO** (fls. 052-053);

10. **ESTUDO DE VIABILIDADE** (fls. 054-076);

11. **MAPA DE RISCO** (fls. 077-082);

12. **INDICAÇÃO DO OBJETO E DO RECURSO** (fl. 086);



13. SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR E ANEXOS, por meio do ofício nº 075/2025 – SEMED, seguida da AUTORIZAÇÃO E ANEXOS do órgão gerenciador (AGÊNCIA GOIANA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA, EXTENSÃO RURAL E PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMATER/GOIÁS) para adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2024 – EMATER-GOIÁS (fls. 087-100);

14. SOLICITAÇÃO DE ANUÊNCIA DA EMPRESA E ANEXO, por meio do ofício de nº 102/2025 – SEMED, seguida do ACEITE DA EMPRESA (CONSTRUTORA PORTO S.A.) E ANEXOS, concordando em fornecer o objeto pretendido da Ata de Registro de Preços nº 002/2024 – EMATER-GOIÁS, conforme planilha de preços apresentada (fls. 101-257);

15. DOCUMENTOS RELATIVOS À EMPRESA (fls. 253-363 e 434-438))

16. CÓPIAS DOS DOCUMENTOS DO PROCESSO ORIGINÁRIO: portaria de contratação (número do processo – SEI 202300005028379), que designa o agente de contratação (fls. 0376-0375); edital nº 8/2023 – processo nº 202300005028379 (fls. 377-399); publicação do aviso de licitação (fls. 0400 e 0435); termo de julgamento e homologação (fl. 0401-0403); ata de registro de preços nº 002/2024 (fls. 0414-0432) e a publicação do extrato da ata (fls. 0433-0434).

17. AUTORIZAÇÃO da autoridade competente para abertura do procedimento em comento (fls. 0085-0404-0405);

18. MEMORANDO Nº 121/2025 – SEMED, encaminhado à Central de Licitações e Contratos – CLC, solicitando a abertura do processo (fl. 0406);

19. AUTUAÇÃO (fls. 0407);

20. MINUTA DO CONTRATO (fls. 0438-0449);

E assim vieram os presentes autos para a devida análise quanto à referida adesão à Atas de Registro de Preços nº 002/2024- EMATER-GOIÁS.

2 - DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que a Nova Lei de Licitações, ao tratar sobre as atribuições do órgão de Assessoramento Jurídico da Administração, estabelece que cabe a ele realizar prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica das contratações públicas, inclusive, das contratações oriundas de adesão à ata de registro de preços, conforme dispõe o artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133/21:

“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.*

(...)”

Destaca-se que a intenção do legislador foi de, expressamente, afirmar o papel de controle de legalidade do órgão jurídico, que fica incumbido de realizar a análise jurídica não apenas do edital, mas de toda contratação, ampliando assim os contornos da antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). Além disso o artigo 53, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, estabelece como o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá elaborar o parecer jurídico, senão vejamos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



“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”;

(...)”.

É patente, pois, a ampliação do papel do órgão de assessoramento na sua análise jurídica, que passa a ser de controle prévio de legalidade da contratação, e não mais de aprovação apenas das minutas de editais. Contudo, em que pese a abrangência do controle envolver toda contratação, há que se ressaltar que a análise será somente dos aspectos jurídicos da contratação, como advertem Guilherme Carvalho e Luiz Felipe Simões, quando asseveram: *“todos os elementos indispensáveis, porém de conteúdo jurídico”¹*

Por tal razão, não se insere nas atribuições do Órgão Jurídico a análise do conteúdo técnico dos respectivos atos e documentos que instruem o processo licitatório, e cuja responsabilidade se limita aos seus emissores.

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. Incumbindo a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

A Secretaria Municipal de Educação - SEMED, por meio de justificativa técnica (fls. 404-405), apresentou a seguinte justificativa para a pretensa adesão à Ata de Registro de Preços:

“As unidades escolares do município enfrentam condições estruturais críticas, incluindo vazamentos em telhados, portas empenadas, problemas em fechaduras, defeitos em instalações elétricas e pinturas desgastadas. Esses problemas impactam diretamente a segurança, o conforto e a funcionalidade dos ambientes, prejudicando o desempenho das atividades pedagógicas e administrativas.

Com o retorno iminente das atividades escolares, torna-se indispensável a realização dos serviços de manutenção para assegurar ambientes seguros e adequados para alunos e servidores. A adesão à ARP permite atender a essas demandas de forma ágil e eficiente.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar no mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

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

¹ Parecer Jurídico e a nova Lei de Licitações (parte 1).

In <https://www.conjur.com.br/2021-jun-11/licitacoes-contratos-parecer-juridico-lei-licitacoes>



quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas de sua competência.

Desta feita, frise-se que a atividade do Assessoramento Jurídico se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Destaca-se, ainda, que o Acórdão nº 2599/2021-Plenário do Tribunal de Contas da União reconheceu que pode ser tipificada como erro grosseiro, para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Vejamos:

“Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário”.

Conclui-se, então, que negligenciar alerta, prévio e expresso, do órgão de assessoramento jurídico, sem a devida justificativa, inegavelmente configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (LINDB).

2.1 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

No processo em comento, busca-se a Adesão à Ata de Registro de Preço nº 002/2024, originária do Pregão Eletrônico nº 8/2023 SPR, o qual tramitou de acordo com a Lei nº 14.133/2021, gerando a Ata de Registro de Preço nº 002/2024, sendo detentora da Ata de Registro de Preço a Construtora Porto S.A.

2.2 DA FORMALIZAÇÃO DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Adesão a Ata de Registro de Preços deverá ser devidamente formalizada pelo órgão requisitante, em conformidade com o § 3º, do art. 86 e art. 5º da Lei 14.133/2021. Nesse sentido, vejamos o que dispõe o Art. 29 e 30 do Decreto Municipal nº 217/2024:

“Art. 29. Será permitida a adesão a ARPs formalizadas por órgãos ou entidades gerenciadoras federais, estaduais ou distritais e municipais, em conformidade com o §3º do art. 86, da Lei 14.133, de 2021, observado o disposto no art. 5º, desde que a possibilidade de adesão tenha sido prevista no edital e sejam seguidas as regras do órgão gerenciador.

§ 1º A adesão à ARP deverá ser precedida de manifestação formal de interesse junto ao órgão ou à entidade gerenciadora do registro de preços que, no caso de deferimento, indicará os quantitativos disponíveis, respectivos preços e marcas a serem praticados pelos detentores.

§ 2º Caberá ao detentor da ARP, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do novo fornecimento ou da nova prestação do serviço, desde que não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade não participante, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ARP.

§ 4º As aquisições a que se refere o § 3º não poderão exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ARP, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem.



Art. 30. O Município de Parauapebas poderá aderir às ARPs formalizadas por outros órgãos ou por entidades previstas no caput do art. 29 deste Decreto.

§1º A adesão deverá ser formalizada diretamente pelos órgãos ou pelas entidades municipais demandantes.

§2º A adesão e o respectivo instrumento de contratação deverão ser formalizados durante a vigência da ARP, conforme previsto no art. 16.

§3º O processo de adesão deverá ser formalizado e instruído pelos órgãos ou pelos entes do Município de Parauapebas não participantes e conterá, sem prejuízo das demais exigências legais:

I - motivação circunstanciada contendo, obrigatoriamente:

a) caracterização da necessidade de contratação e justificativa da vantagem da adesão, inclusive, em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

b) justificativa para não licitar;

c) pareceres técnicos, se for o caso;

II - a demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os praticados pelo mercado, na forma do art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e regulamentação específica municipal;

III - prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do detentor da ARP;

IV - parecer técnico do controle interno e do jurídico.

§4º A adesão à ARP de órgão ou de entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos ou por entidades municipais de Parauapebas poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o §4º do art. 29 deste Decreto, 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 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e regulamentações municipais aplicáveis. (...)”.

É importante destacar que o art. 30, §3º, inciso I, alínea “b”, do Decreto Municipal nº 217/2024, exige que o processo de adesão contenha justificativa para não licitar. Portanto, reforça a ideia de que tal procedimento deve ser visto com cuidado e utilizado apenas de forma excepcional, já que o seu emprego indiscriminado pode conduzir à burla do dever constitucional de licitar, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, na medida em que a adesão a atas de registro de preços, em sua essência, acaba por afastar a licitação naquelas hipóteses em que um órgão ou entidade que estaria obrigada a instaurá-la, deixa de fazê-lo para adquirir de uma ata já formalizada por ente diverso. Assim, deve-se apresentar não apenas os motivos pelos quais o novo processo licitatório deixou de ser realizado, como também solicitar somente o quantitativo suficiente para atender a Administração até que seja realizado um procedimento licitatório.

Ressalta-se, também, que o TCU tem posicionamento firme sobre a necessidade de planejamento e definição da demanda a ser aderida nos “caronas”, vejamos:

“A adesão à ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado. (...) Segundo o denunciante, a adesão do ME à ata do MD foi caracterizada por irregularidades, dentre as quais destacam-se: a) falta de planejamento da contratação, uma vez que o contrato “não foi precedido de um levantamento efetivo de necessidades do Ministério dos Esportes”, mas se embasou em transcrição do termo de referência do pregão eletrônico realizado pelo MD; b) ausência de descrição da metodologia empregada pelo MD para definir a unidade de referência utilizada (Unidade de Serviço



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Técnico - UST) para fins de pagamento, impossibilitando que outros órgãos aplicassem a mesma métrica; c) inviabilidade de aferir a vantajosidade da contratação devido à ausência de pesquisa de preços válida que demonstrasse a economicidade da adesão à ata do MD. Em juízo de mérito, o relator destacou a inconsistência da adesão do ME à ata promovida pelo MD, uma vez que “a medição dos serviços executados, para fins de pagamento, não estava sendo feita com base no referencial UST previsto no Contrato (...), mas sim em termos de Pontos de Função – PF”. Ou seja, o órgão contratou serviços especificados em uma métrica e utilizou outra distinta para o cálculo do pagamento. Alinhado à análise da unidade técnica, o relator aduziu que a conduta dos responsáveis “foi inadequada por terem prescindido do levantamento de necessidades do órgão que dirige, uma vez que transcreveram o plano de trabalho do Ministério da Defesa; por terem incorporado ao contrato a utilização de unidade de quantificação de serviços notadamente inconsistente, desacompanhada de qualquer metodologia de cálculo (...); e por não terem comprovado a economicidade da adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico (...) do Ministério da Defesa (MD), haja vista que utilizaram parâmetros de preços inválidos”. Por fim, concluiu o relator que houve ofensa ao art. 8º do Decreto 3.931/01 (revogado pelo Decreto 7.892/13), o qual dispunha que “a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem”. O Tribunal, endossando o voto do relator, rejeitou as justificativas apresentadas pelos responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/92. Acórdão 509/2015-Plenário, TC 028.577/2011-6, relator Ministro-Substituto Marcos Bem querer, 11.3.2015”.

Sendo assim, deve-se observar as diretrizes delineadas, principalmente quanto à necessidade da pretendida contratação estar contemplada no planejamento da secretaria, devendo, ainda, o quantitativo aderido contemplar apenas o suficiente para satisfazer a demanda destacada no referido planejamento e respeitar o limite da razoabilidade.

Salienta-se que para que haja adesão à ata de registro de preços, dentre outros requisitos, deve-se justificar a vantagem da pretensa adesão, ter a aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor, e ainda, deve ser demonstrado que os valores registrados estão compatíveis com os preços praticados pelo mercado. 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.

(...)

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos ou 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 - prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor (...).”

É interessante pontuar que não somente deve ser observada a questão do preço de mercado e da vantajosidade da adesão, como também há a necessidade de consulta e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor, deixando claro que o órgão gerenciador tem a função de controlar as adesões, diante das limitações de quantitativos, e a empresa deve ser consultada em relação à aceitação ou não da adesão.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A demonstração de que os valores registrados são compatíveis com os preços praticados pelo mercado deve ser realizada com observância ao que preconiza o artigo 23 da Lei nº 14.133/21, tendo em vista que esse dispositivo estabelece como a pesquisa de preços deve ser realizada:

“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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

*V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
(...).”*

Registre-se que o levantamento de demanda e os preços dos serviços a serem contratados, bem como a constatação da vantajosidade dos preços registrados na ata “carona”, é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado; se o quantitativo do objeto a ser contratado é compatível com a demanda do Secretaria; a verificação do requisito de vantajosidade da adesão, o balanço patrimonial, bem como a indicação orçamentária, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005.

Verifica-se, que o quantitativo a ser aderido, deve limitar-se a cinquenta por cento dos quantitativos do instrumento convocatório e registrado na ata de registro de preços nº 002/2024, ponto que será abordado no Parecer do Controle Interno.

Considerando que a validade da Ata de Registro de Preços nº 002/2024 (Parecer Eletrônico nº 8/2023 SRP) é de 12 (doze) meses, a contratação requerida é tempestiva.

Cumpra observar que a Autoridade Competente (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.



3 - DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

“Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

*II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de **controle interno do próprio órgão ou entidade**;*

*III - terceira linha de defesa, integrada pelo **órgão central de controle interno** da Administração e pelo tribunal de contas.”*

A Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

“Art. 13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

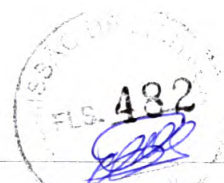
I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...).”

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1ª e 2ª linhas, formada pelos Órgãos Centrais de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o



controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico e pelo controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei Municipal nº 4.293/2005, dispõe que o Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, tem por finalidade, proceder ao exame prévio dos processos, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, após a formalização do procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a formação do preço médio, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, manifestou-se quanto a regularidade da pesquisa e valores levantados para o objeto em questão, averiguando, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com os valores praticados pela empresa a ser contratada, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, que a decisão de se processar a presente adesão à ata de registro de preços, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial. E para que o contrato seja eficaz, ou seja, para que produza todos os efeitos legais esperados, ele deverá ser publicado, nos termos e condições previstas no artigo 94 da Lei nº 14.133/21.

4 - DAS RECOMENDAÇÕES

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, para melhor instruir este procedimento, necessário se faz tecer algumas considerações, conforme abaixo:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



1) O art. 30, § 3º, inciso I, alínea “b”, do Decreto Municipal nº 217/2024, dispõe que o Município de Parauapebas poderá aderir às ARPs formalizadas por outros órgãos ou por entidades, devendo o processo ser instruído com a motivação circunstanciada contendo, **obrigatoriamente, justificativa para não licitar**. Portanto, recomenda-se que sejam apresentados os motivos pelos quais o processo licitatório regular não foi formalizado, levando o gestor a optar pela pretensa adesão.

2) O item 3.1.1 do Estudo Técnico Preliminar (fl. 07) dispõe que “*trata-se de prestação de Serviços de Engenharia de **natureza continuada** sem a dedicação exclusiva de mão de obra*”. Além disso, o item 3.1.2. prevê que “*o prazo de vigência contratual será de 12 (doze) meses, a serem contados imediatamente a partir da assinatura do Instrumento Contratual, podendo ser prorrogado conforme previsto no Art. 107 da Lei Federal nº 14.133/21*”. No entanto, recomenda-se que a vigência contratual seja somente de 12 (doze) meses.

3) Recomenda-se que a Cláusula Quarta da Minuta de Contrato (fl. 439) seja corrigida, considerando a recomendação anterior.

4) O item 6.3 do Estudo Técnico Preliminar (fl. 12) informa que a planilha orçamentária segue como Anexo I, porém, o Anexo I é o levantamento de demanda e a planilha orçamentária é o Anexo III. Portanto, recomenda-se que os seguintes documentos sejam, também, assinados pelo responsável técnico: levantamento de demanda (fls. 18-28), planilha orçamentária (fls. 38-48), composições de preços (fls. 49-51) e cronograma físico financeiro (fls. 52-53).

5) Recomenda-se, ainda, que sejam conferidos com os originais, por servidor competente, todos os documentos que estiverem em cópia simples.

6) Recomenda-se a juntada da Minuta de Edital e seus anexos, bem como o parecer do órgão de assessoramento jurídico que realizou o controle prévio de legalidade mediante a análise jurídica da contratação, conforme exigência do art. 53, § 1º, da Lei 14.133/21.

7) Recomenda que a juntada dos anexos do Edital nº 8/2023 (fls. 0377-0399).

5) O item 3.4.1 do Estudo Técnico Preliminar (fl. 09) permite a subcontratação parcial de 30% do objeto, todavia, o item 7.1.13 da Minuta de Contrato (fl. 441) estabelece como obrigação da contratada executar diretamente prestação dos serviços, sem transferência de responsabilidade ou subcontratação. Assim, recomenda-se que a divergência seja sanada, seguindo-se a previsão do edital do processo originário.

8) Recomenda-se a exclusão do item 7.1.12 da Minuta de Contrato (fl. 441), pois dispõe como obrigação da contratada “*comprovar a capacidade de exequibilidade da proposta quando assim solicitado pelo órgão CONTRATANTE, no tocante ao preço ofertado e as marcas descritas na proposta*”. Entretanto, o momento de demonstração da exequibilidade da proposta é na fase de julgamento, conforme previsão do art. 59 da Lei nº 14.133/21.

9) Recomenda-se a juntada de ata de sessão pública da licitação.

10) Recomenda-se a juntada da comprovação de que o Edital foi divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e que cumpriu, na íntegra, o art. 54 da Lei nº



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



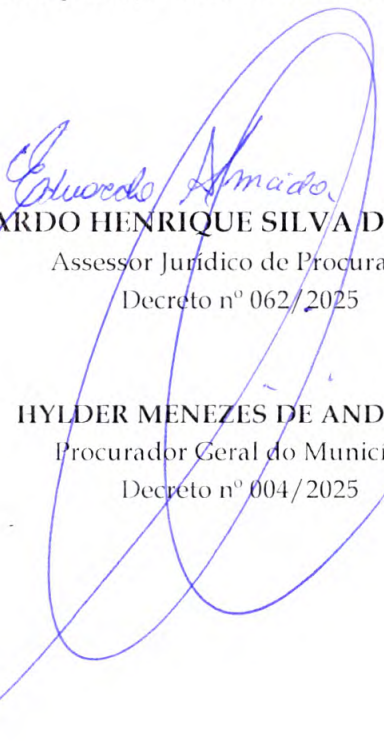
10) Recomenda-se a juntada da comprovação de que o Edital foi divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e que cumpriu, na íntegra, o art. 54 da Lei nº 14.133/21. Ademais, recomenda-se que seja demonstrado que, após a homologação do processo licitatório, foram disponibilizados no PNCP.

5 - DA CONCLUSÃO

Ex positis, diante da análise procedida por esta Procuradoria Geral, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria e as justificativas contidas nos autos, depois de cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria e observados todos os termos deste parecer, não vislumbramos óbice legal à Adesão à Ata de Registro de Preços de nº 002/2024, originária do Pregão Eletrônico nº 008/2023 SRP, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada em manutenções prediais preventivas e corretivas, de adequação, adaptação, reparação ou revitalização de infraestrutura de bens imóveis, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais, mão de obra para atender as necessidades das unidades administrativas do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.L.

Parauapebas/PA, 07 de fevereiro de 2025.


EDUARDO HENRIQUE SILVA DE ALMEIDA

Assessor Jurídico de Procurador
Decreto nº 062/2025

HYLDER MENEZES DE ANDRADE

Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025