



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



PARECER JURÍDICO N° 320/2017

De Lavra: Assessoria Jurídica
PROCESSO n° 1078/2017

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. AQUISIÇÃO
DE MASSA ASFÁLTICA. ADESÃO À ATA. SRP.
PREFEITURA CASTANHAL - PA. RECOMENDAÇÕES.

1. DA DESCRIÇÃO FÁTICA

1.1. Trata-se de solicitação de análise jurídica quanto à adesão à Ata de Registro de Preços n° 013/2017, decorrente do Pregão Presencial para Registro de Preços n° 013/2017, oriundo da Prefeitura Municipal Castanhal - PA, cujo objeto é a aquisição de massa asfáltica.

1.2. Compõem os autos, nesta ordem: Ofício (193/2017, SMTSP) ao Prefeito Municipal de Santa Izabel do Pará, encaminhando documentação para início do processo, incluído o termo de referência; despacho do Gestor Municipal à SEMAD, solicitando providências quanto a cotação de preço e dotação orçamentária; quadro de quantidades e preços; dotação orçamentária; Ofício à Prefeitura de Castanhal (N° 132/2017); resposta ao Ofício oriundo da Prefeitura de Castanhal (n° 078/2017); Ofício à Empresa (n° 131/2017); Ofício da Empresa respondendo a solicitação (s/n), com a documentação da Empresa; o encaminhamento do Prefeito, a esta Assessoria Jurídica, para análise e parecer jurídico;

1.3. Eis o breve relatório.

2. DA ANÁLISE


Francisco G. M. Santos
Advogado
OAB/PA 22276



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



2.1. De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar a adesão pretendida, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

2.2. Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base a legalidade e regularidade do procedimento licitatório cuja ata se pretende aderir, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.

2.3. É cético que a Licitação é uma elementar dos processos de aquisição da Administração Pública, tendo raríssimas exceções. Isso se dá, exatamente pelo fato de que no âmbito do Poder Público, a transparência, economicidade, supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, dentre outros, são indispensáveis à atividade da esfera pública.

2.4. A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade - *em termos simplórios* - é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.

Art. 37, XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

2.5. Tal princípio - o da licitação -, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (*exceptiones sunt strictissimae interpretationis*). Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário.

2.6. Nessa esteira, o Estatuto das Licitações (Lei Federal nº 8666/93), prevê, em seu art. 15, II, que as compras realizadas pela Administração deverão, sempre que possível, ser realizadas mediante o Sistema de Registro de Preços, que representa um conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para futuras contratações a serem efetivadas pelo Poder Público. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 519):

O 'registro de preços' é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório, em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços "registrados". Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado.

2.7. As disposições normativas referentes ao SRP são identificadas na própria Lei Federal nº 8.666/93, expressas nos parágrafos 1º a 6º do aludido artigo 15. A princípio, destaca-se a determinação legal contida no parágrafo 3º, de que o SRP deverá ser regulamentado por cada ente federativo, através de decreto, observadas as peculiaridades regionais. Veja-se:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
[...]

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

[...]



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

- I - seleção feita mediante concorrência;
- II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;
- III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições. [grifo nosso]

2.8. Nesse sentido, sabe-se que, em âmbito federal, a regulamentação do dispositivo foi levada a efeito através do Decreto nº 7892/2013 e, no Estado do Pará, através do Decreto nº 876/2013, ambas com abrangência restrita aos respectivos entes federativos regulamentadores, consoante se observa do artigo 1º dos referidos decretos.

2.9. Em âmbito municipal, não há em Santa Izabel do Pará, qualquer regulamento específico a respeito do SRP para as compras no âmbito da Administração Municipal.

2.10. É notório que compete privativamente à União legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III" (art. 22, inciso XXVII da CF/88).

2.11. A Lei que regula o procedimento das licitações é a 8.666 de 21/06/1993 (Estatuto dos Contratos e Licitações), norma de caráter geral, editada com base na competência privativa da União para legislar, nos termos do art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal de 1988.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



2.12. Inserido nesse sistema está o procedimento do Sistema de Registro de Preços, forma de contratação da Administração previsto no art. 15 da Lei 8.666/93. Tal procedimento foi regulamentado por Decreto, vigorando, atualmente, o Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013 que trata do Sistema de Registro de Preços.

2.13. Desta feita, é perfeitamente possível a utilização da legislação federal, no caso de omissão do Legislador Municipal. Tudo isso, em consonância ao princípio da simetria e pacto federativo, o que não isenta o Poder Público Municipal em legislar de forma específica aos seus interesses em matéria de licitações;

2.14. Quanto ao instituto da adesão à ata de registro de preços, ensina Joel Niebuhr (2015, p. 697):

Adesão à ata de registro de preços, apeladas de carona, é o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e vale-se dela como se sua fosse.

2.15. Observa-se, então, ser perfeitamente possível a adesão, por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, a ata de registro de preços decorrentes de licitação realizada por outro ente público, sendo necessário, todavia, o preenchimento de terminados requisitos:

São, pois, requisitos para extensão da Ata de Registro de Preços: interesse de órgão não participante (carona) em usar Ata de Registro de Preços; avaliação em processo próprio, interno do órgão não participante (carona) de que os preços e condições do SRP são vantajosos, fato que pode ser revelado em simples pesquisa; prévia consulta a anuência do órgão gerenciador; indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor, com observância da ordem de classificação; aceitação, pelo fornecedor, da contratação pretendida, condicionada esta à ausência de prejuízo aos compromissos assumidos na Ata de Registro de Preços; embora a norma seja



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



silente a respeito, deverão ser mantidas as mesmas condições do registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador, que se fizerem necessárias; limitação da quantidade a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata.

2.16. Deve-se portanto, instruir os autos de modo que restem cumpridos, pelo menos, os seguintes pressupostos: consulta à entidade detentora da ata e concordância desta quanto à adesão; aceitação do fornecedor signatário da ata em fornecer os quantitativos; demonstração da vantajosidade da adesão; ausência de prejuízo às obrigações já assumidas pelo fornecedor com a entidade detentora da ata; os quantitativos adquiridos não podem exceder a 100% dos registrados na ata; prazo de 90 dias para contratar após a autorização; e, por fim, deve-se respeitar a vigência da ata.

2.17. No que tange à vantajosidade da adesão, verificada, acredita-se pelas propostas. Como se trata de análise que deve atender à Tabela SINAPI, o setor verificou a compatibilidade entre os valores da referida e aos incluídos na Ata. Percebendo haver mais economicidade ao aderir a Ata de Registro de Preço;

2.18. No que respeita à vantajosidade da adesão, destacamos o seguinte ensinamento doutrinário, que explana detalhadamente o que deve ser levado em conta na aferição do caráter vantajoso de determinada adesão:

Portanto, antes de aderir à ata de registro de preços, quem pretende fazê-lo deve motivar, explicar as razões da adesão, que é mais vantajoso aderir à ata de registro de preços de um terceiro a promover a sua própria licitação. A justificativa da vantajosidade depende de três aspectos, dois relacionados ao objeto, o primeiro qualitativo e o segundo quantitativo, e o terceiro econômico-financeiro, a respeito da compatibilidade do preço registrado com o praticado no mercado. [grifo nosso].



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



2.19. Em relação ao procedimento em si, percebe-se, desde já, que houve consulta ao órgão gerenciador da ata quanto a possibilidade de adesão aos itens, havendo anuência. Registre-se que o quantitativo a ser adquirido não ultrapassa o limite de 100% do previsto em ata. Outrossim, houve consulta à empresa, bem como sua respectiva aceitação quanto ao fornecimento dos itens indicados. Ademais, observa-se que a ata ainda está vigente, já que sua celebração se deu em 20/03/2017 e sua validade condiciona-se aos doze próximos meses, conforme a homologação da ata disponibilizada no Diário Oficial do Município de Castanhal (edição 445);

2.20. É imperioso que haja nos autos, quando da celebração do contrato, dotação orçamentária, termo de adequação orçamentária e autorização de despesa, para que seja formalmente preenchidos os requisitos da legislação. No presente caso, já há dotação orçamentária, todavia, os demais requisitos não, sendo indispensáveis para a celebração do contrato.

2.21. Na oportunidade, esta Assessoria Jurídica identifica falhas formais no processo, o que regularizadas, não acarretará maiores prejuízos à legislação: ausência de numeração das páginas (infringindo o art. 38 da Lei 8.666/93), dotação com data posterior (29/07/2017) ao Despacho que a encaminha ao Prefeito Municipal (24/05/2017); Ofícios alocados de forma posterior à dotação orçamentária, mas com datas incompatíveis com o trâmite lógico de um processo administrativo;

2.22. O Tribunal de Contas da União também encarregou-se de orientar os órgãos contratantes ao estabelecer que a "fase interna do procedimento relativo a licitações públicas observará a seguinte sequência de atos preparatórios: autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



numerado". Ainda: "Deve ser observado o fiel cumprimento do art. 38, caput e seus incisos, e art. 40, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, relativos à regular autuação e constituição dos processos licitatórios, em especial quanto à numeração das folhas e aposição de rubrica imediatamente após a juntada dos documentos da licitação ao processo." Decisão 955/2002 - Plenário.

2.23. No caso em questão, **isento-me de apreciar questões vinculadas ao mérito administrativo**, mesmo porque, esta tarefa é exclusivamente do Gestor Municipal. Analisando os autos, verifico, do ponto de vista legal (exclusivamente jurídico), ser compatível a pesquisa de mercado, solicitações, dotações, enfim, a atenção ao dispõe a legislação sobre o assunto. Embora haja erros formais, que na conclusão se destaca como recomendações.

3. CONCLUSÃO

Ex positis, no que tange aos aspectos legais e ressalvados os critérios técnicos, econômicos e discricionários, com fulcro nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal Nº. 8.666/93, **esta Assessoria Jurídica se manifesta favoravelmente ao processado até então, desde que sejam verificadas as seguintes recomendações:**

3.1. Que seja retificada a ausência de numeração das páginas (infringindo o art. 38 da Lei 8.666/93);


Francisco G. M. Santos
Advogado
OAB/PA 2276



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA



3.2. Quando da celebração do contrato, seja verificado o termo de adequação orçamentária e autorização de despesa, para que seja formalmente preenchidos os requisitos da legislação.

3.3. Seja realizado uma revisão nos autos do processo, no sentido de verificar uma cronologia dos atos, havendo encaminhamentos, recebimentos, ofícios, memorandos e/ou despachos que interligam todos os atos processuais, como a incompatibilidade dos atos praticados posteriormente à dotação orçamentária quanto à data;

3.4. Recomenda-se, embora haja publicação de homologação, que a Ata de Registro de Preço a ser aderida esteja devidamente assinada pela Prefeitura Municipal de Castanhal e pela Empresa vencedora, o que não se observa nos autos do processo, isso consubstancia ainda mais a obediência a legislação no que tange à cautela da Administração Pública local;

É este o parecer. S.M.J.

Santa Izabel do Pará, 17 de Julho de 2017.


FRANCISCO GERALDO MATOS SANTOS
ASSESSORIA JURÍDICA - PMSIP
OAB/PA 23.276