

PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: Setor de Licitações – Prefeitura Municipal de Pacajá – Secretária de Educação.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 160601/2022 – PMP-SEMED para ADESÃO DE ATA DO REGISTRO DE PREÇO nº 160301/2021 modalidade pregão eletrônico SRP nº 024/2021 – PMCP/PE – da Prefeitura de Capital Poço – Secretária de Educação.

ASSUNTO: Aquisição de móveis para uso escolar, destinado ao atendimento da Secretária de Educação, conforme descrição e especificações apresentadas no anexo I (**Termo de referência**).

EMENTA: Direito Administrativo. Parecer Jurídico de Adesão a Ata. Prefeitura Municipal de Pacajá. Licitações e Contratos. Análise do feito. Procedimento. Possibilidade do Ato, legalidade. Com previsão legal no artigo 22 § 1º do Decreto 7.892/13



I – RELATÓRIO.

Trata-se de pedido de parecer encaminhado por Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL do Município de Pacajá para a Procuradoria-Geral Municipal de Pacajá, relativo ao Processo Administrativo nº 160601/2022–PMP-SEMED de ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS nº 160301/2021 oriunda do processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico - SRP Nº 034/2021-PMCP-PE da Prefeitura Municipal de Capitão Poço/ Secretaria Municipal de Educação, cujo objeto é **a aquisição de móveis para uso escolar, destinado ao atendimento da secretaria de educação, conforme descrições e especificações apresentadas no anexo i (Termo de Referência).**

O processo teve início com a requisição formulada pelo setor interessado, descrevendo sua necessidade e justificando sua pretensão.

A Secretária Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Pacajá/PA, requereu autorização para aderir à ATA DE REGISTRO DE PREÇOS nº 160301/2021 oriunda do processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico - SRP Nº 034/2021-PMCP-PE da Prefeitura Municipal de Capitão Poço/ Secretaria Municipal de Educação, cujo objeto é **a AQUISIÇÃO DE MÓVEIS PARA USO ESCOLAR, DESTINADO AO ATENDIMENTO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CONFORME DESCRIÇÕES E ESPECIFICAÇÕES APRESENTADAS NO ANEXO I (TERMO DE REFERÊNCIA).**

Na justificativa do pleito, afirmou-se pela necessidade de contratação, visando a eficiência do serviço público, argumentando-se ainda que a escolha pelo processo carona é vantajoso e mais célere.

As justificativas foram acatadas pela Administração, procedendo-se os atos em continuidade, estando o processo instruído com os documentos de praxe, diante do que foi submetido à análise jurídica.

Trata-se de abordagem jurídica sobre o instituto da adesão à Ata de Registro de Preços, sob a análise de seus aspectos controvertidos e positivos, confrontando-o com os princípios constitucionais e legais que regem o procedimento licitatório, com ênfase na legislação aplicável (*in casu*, a aplicação de legislação federal pela omissão/inexistência de legislação municipal), bem como analisar os limites à adesão com base em pronunciamentos do Tribunal de Contas da União e pela nova regulamentação introduzida pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, voltado especificamente para a contratação pretendida.

Por meio de Ofício, a Secretaria Municipal de Educação de Pacajá formalizou o pedido de adesão a referida Ata de Registro de Preços junto a Secretaria Municipal de Educação de Capitão Poço, encaminhando naquela oportunidade o quadro com os pretensos serviços a serem contratados.

Em resposta, a Secretaria Municipal de Educação de Capitão Poço autorizou a adesão pretendida e encaminhou os documentos necessários a regular instrução processual. Consta nos autos documentos que comprovam a realização de prévia pesquisa mercadológica junto a empresas distintas daquela detentora da Ata de Registro de Preços, onde restou demonstrada a vantajosidade econômica da presente adesão. Ressalta-se que, foram juntados nos autos, todos os documentos necessários ao regular processamento do feito. São eles:

I. Termo de Referência do órgão que está solicitando a adesão da ata;

II. Proposta Comercial das empresas;

III. Mapa Comparativo das Cotações de Preços;

IV. Documentos referentes ao Processo Originário do Pregão Eletrônico - SRP Nº 034/2021-PMCP-PE da Prefeitura Municipal de Capitão Poço/ Secretaria Municipal de Educação: Edital do Pregão; Parecer Jurídico; Parecer do Controle Interno; Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico; Despacho Homologatório do Resultado do Certame; Minuta do Contrato; Publicação do Extrato da Ata;

V. Justificativa e Autorização (Contrato)

VI. Manifestação do Fornecedor informando o seu acatamento quanto ao requerimento de adesão a ata;

VII. Documentos de Habilitação da Empresa e de Qualificação do Representante Legal, bem como os Comprovantes de Regularidade

Fiscal. Diante das provocações feitas a esta Procuradoria quanto ao seguimento do presente processo administrativo, remetidos pela Secretaria Municipal de Educação de Pacajá, tendo em vista a legislação vigente, bem como os documentos juntados nos autos, com vistas ao seguimento do feito, apresentam-se as considerações que seguem abaixo.

Consulta-nos sobre a legalidade do presente processo administrativo de adesão, solicitando aprovação jurídica para cumprimento do disposto no parágrafo único, do artigo 38, da Lei das Licitações.

Em apertada síntese, é o relatório.

II – PRELIMINARMENTE.

II.1 – PARECER JURÍDICO - MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Inicialmente, o “caput” do Artigo 133 da CRFB/1988 estabelece, “*in verbis*”:

Art. 133 da CF/1988 – **O advogado é indispensável à administração** da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Neste visio, vale também citar o artigo 7º, inciso I do artigo do Estatuto da OAB, “*in verbis*”:

Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

Registre-se que **o presente Parecer, apesar de sua importância para tratar do assunto não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório**. Trazemos à baila que, a autoridade, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para acolhê-lo “*in totum*”, ou parcialmente, ou ainda rejeitá-lo em face ao ato administrativo final.

A propósito, ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...). Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória”.

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, cabendo a autoridade competente segui-lo ou não

a guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria, além do que “o agente que opina nunca poderá ser o que decide”.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO.

A presente manifestação jurídica tem escopo de assistir a autoridade assessorando no controle **interno da legalidade administrativa dos atos serem praticados ou já efetivados.**

Cabe a esta Procuradoria Geral Municipal apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguarda a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não precaução recomendada.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, se for o caso. Dessa forma, o prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da administração.

Em se tratando de Administração Pública, o que se deve ter em mira, especialmente, são os conjuntos de princípios constitucionais que devem ser respeitados e que servem de orientação para a atuação e conduta da Municipalidade perante os seus munícipes, servidores efetivos, contratados e demais envolvidos.

O artigo 37 da Carta Magna de 1988, relativamente à forma de atuação da Administração Pública, para o presente caso, textualiza que a Administração Pública obedecerá ao princípio da legalidade. Assim sendo é importante destacar que a Administração Pública só pode realizar aquilo que está previsto em Lei.

O princípio da legalidade é corolário da própria noção de Estado Democrático de Direito, afinal, se somos um Estado regido por leis, que assegura a participação democrática, obviamente deveria mesmo ser assegurado aos indivíduos o direito de expressar a sua vontade com liberdade, longe de empecilhos. Por isso o princípio da legalidade é verdadeiramente uma garantia dada pela Constituição Federal a todo e qualquer particular.

Consta, ainda, manifestação da empresa **AGUIA INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS EIRELI**, CNPJ n. 04.515.180/0001-03 concordando, através de ACEITE DE FONECEDOR, constante no rol de documento do processo licitatório, em prestar os serviços ora licitados e, a autorização do órgão gerenciador, *in casu*, a Prefeitura Municipal de Pacajá/PA.

A Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas de licitação pública

que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Desse modo, caberá à Administração, por meio de procedimento licitatório, selecionar a proposta mais vantajosa, observando os dispositivos legais e os princípios jurídicos previstos na Constituição federal e na legislação infraconstitucional, conforme preleciona o artigo 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação 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.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 prevê em seu artigo 15, inciso II e § 3º, que as compras efetuadas pela Administração deverão, sempre que possível, ser processadas através de sistema de registro de preços, o qual será regulamentado por Decreto, atendidas as peculiaridades regionais e observadas as demais condições previstas em lei. Por analogia, estende-se o entendimento para os serviços contratados.

A princípio evidencia-se a condição elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que concerne a contratação pela Administração Pública, é de que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços com terceiros levadas a efeito pelo ente Público, serão, necessariamente, precedidas de licitação, de modo a identificar e escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, mormente imperativos de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93), ditando que é regra para a Administração Pública que, ao necessitar adquirir produtos ou executar algum tipo de serviço, deve abrir um processo de licitação para escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços, devendo fazer, sempre, a opção pela proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido, colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

A modalidade de licitação escolhida foi o Pregão Eletrônico, para fins de Registro de Preços, conforme previsto no artigo 15, inciso II da Lei nº 8.666/93, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.892/2013.

O Sistema de Registro de Preço – SRP consiste em um procedimento auxiliar previsto no dispositivo legal antes mencionado e tem por objetivo facilitar a atuação da Administração Pública nas contratações ou aquisições de bens de forma gradual ou parcelada, conservando as condições de igualdade de oportunidade daqueles que do certame queiram participar. De outro modo, pode se dizer que o SRP é o conjunto de procedimento para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada uma Ata de Registro de Preço – ARP, que concerne em um

documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

Assim, tem se como razoável sustentar que o sistema registro de preços não é um instituto próprio da contratação, mas sim uma técnica empregada no planejamento com a finalidade de proporcionar uma relação contratual mais eficiente para a Administração, considerando que a licitação em que se utiliza a técnica do registro de preços é exatamente igual às demais modalidades, diferenciando-se apenas na forma de aquisição ou da prestação dos serviços que fica condicionada pela efetiva demanda.

Com o propósito de regulamentar o § 3º do artigo 15 da Lei 8.666/93, foi editado o Decreto nº 3.931/01, revogado posteriormente pelo Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, regulamentou o Sistema de Registro de Preços, e instituiu a possibilidade de ser aproveitada a proposta mais vantajosa de uma licitação realizada por outros órgãos e/ou entidades.

Tal procedimento difundiu-se, na doutrina jurídica, sob a denominação de “carona” que pode ser traduzido em linguagem coloquial como uma ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, com redução de tempo e de custos, evitando-se o dispendioso e demorado processo de licitação, propiciando maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Desse modo, considerando-se o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e mesmo aconselhável, com as devidas cautelas, aproveitar uma proposta mais vantajosa conquistada por outro ente da Federação, como no caso indicado e justificado.

Cumpra observar que o Decreto de nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, prevê a possibilidade de que uma Ata de Registro de Preços seja utilizada por outros entes, maximizando o esforço das unidades administrativas que implantaram o Sistema de Registro de Preços, então vejamos o que prescreve o art. 22 do referido Decreto:

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.

Como se vê, é possível a aquisição de produtos ou prestação de serviços por meio de adesão a ata de registro de preço decorrente de licitação realizada por outro ente público, sendo necessária apenas a anuência do órgão gerenciador.

Cumpre destacar que os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e consequentemente o sistema de adesão a ata de registro de preços, comumente denominado de “carona”, segundo ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já se tem registro de uma proposta mais vantajosa para a aquisição de bens ou prestação de serviços de que se necessita, em suas palavras “*esse procedimento vulgarizou-se sob a denominação de carona que traduz em linguagem coloquial a idéia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos*”.

Ressalte-se que o artigo 2º, do Decreto Federal nº 7.892/2013, ao estabelecer definições para determinados institutos jurídicos, denominou o “carona” de Órgão Não Participante. Ressalte-se, ademais, os ensinamentos do eminente professor Valter Shuenquener de Araújo a respeito da matéria, assim de referindo:

“O efeito carona é um instituto jurídico destinado a permitir que a Administração Pública utilize um cadastro de fornecedores de outro órgão ou entidade da Administração resultante da adoção do sistema de registro de preços. A expressão “efeito carona” decorre da circunstância de uma pessoa administrativa, denominada de órgão não participante, pegar carona na ata de registro de preços de quem licitou.”

O registro de preços é um sistema de contratação pública em que ocorre a seleção de fornecedores pela Administração por meio de um cadastro com validade de um ano. É regulamentado no âmbito federal pelo Decreto nº 7.892/2013 e proporciona enorme utilidade para a Administração. Sua principal virtude é a de estimular algo valioso e raro em nosso país: o planejamento. É que ele origina uma ata com o nome de fornecedores a serem possivelmente contratados por quem realizou a licitação, bem como por outras pessoas integrantes da Administração.”

Além disso, quando o carona adere uma determinada Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste, reduzindo o risco de uma prestação de serviços deficiente ou inadequada.

Na presente situação, observa-se que através do ofício do Secretário Municipal de Educação n.º 228-A/2022 – GAB/SEMED de Pacajá/PA, a consulta a possibilidade de adesão a ata de registro de preço de n.º 9/2020-006-PMRP e manifesta interesse na **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO MOBILIÁRIOS ESCOLARES, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE PACAJÁ/PA, de acordo com as especificações e condições constantes neste Termo e Referência.**

Em resposta ao ofício, o Secretário Municipal de Educação de Capitão Poço/PA, encaminhou sua autorização/concordância, por meio do ofício de n.º 300601/2022-GAB-PMCP,

cópia da ata de registro de preço, do contrato de constituição das empresas prestadoras de serviços, certidões de regularidade fiscal, manifestando, ao final, pela concordância com a adesão da ata pretendida.

Deste modo, observa que os procedimentos legais foram adequadamente adotados, nada impede a adesão da ata de registro de preço em questão.

III – CONCLUSÃO.

A minuta do Contrato Administrativo, vinculada ao Instrumento Convocatório apresentado, suas cláusulas guardam conformidade com o artigo 54 e seguintes, da Lei nº 8.666/1993, encontrando-se livre de quaisquer vícios que gerem nulidade do ato, não ocorrendo, deste modo, nenhuma transgressão à legalidade administrativa.

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral Municipal, OPINA DE FORMA FAVORÁVEL ao procedimentos administrativos adotados para a adesão da ata de registro de preço decorrente de licitação na modalidade Pregão Eletrônico - SRP Nº 034/2021-PMCP-PE da Prefeitura Municipal de Capitão Poço/ Secretaria Municipal de Educação, pois, condizente com os preceitos legais estabelecidos pelo disposto artigo 15, § 3º da Lei nº 8.666/93, e Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, desse modo esta Assessoria manifesta pela possibilidade jurídica de adesão da ata, deixando registrado que a avaliação da conveniência e oportunidade é de competência exclusiva do Gestor do Fundo, que deve ponderar sobre a vantagem ou não da pretendida adesão.

Registra-se que o Ordenador de despesas respectivo tem ciência da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/ Secretaria de Gestão do Governo Federal, e se responsabiliza pela elaboração da Pesquisa de Mercado e avaliação dos preços, da futura contratada, visto que é decisão discricionária do Ordenador de Despesas, optar ou não pela contratação.

Este é o parecer.

Salvo melhor entendimento de superior hierárquico

Pacajá/PA, data e hora de acordo com assinatura digital nos autos

DR. RODNEY ITAMAR BARRO DAVID

Procurador Geral Municipal, de Pacajá - PGM

OAB/PA 18.776