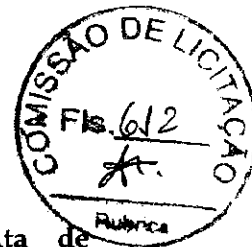




PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO



**EMENTA:** Adesão Parcial à Ata de Registro de Preços. Procedimento nº A/2018-006 SEMMU.

**Objeto:** Adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170332 oriunda do Pregão Presencial nº 9/2017-004 SEMED, que tem como objeto a aquisição de gêneros alimentícios para atender as instituições de ensino, a fim de atender as demandas da rede de atendimento à mulher do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher – FMDE, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Assunto:** Parecer Conclusivo

**Interessados:** A própria Administração.

Trata-se de processo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170332 oriunda do Pregão Presencial nº 9/2017-004 SEMED, que tem como objeto a aquisição de gêneros alimentícios para atender as instituições de ensino, a fim de atender as demandas da rede de atendimento à mulher do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher – FMDE, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à referida adesão à Ata de Registro de Preços, contando estes com seiscentos e onze páginas, todas autuadas, estando devidamente numeradas e assinadas por servidor competente.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Para a pretensa contratação, a SEMMU apresentou a seguinte justificativa através do memo nº 0238/2018: *“Tendo em vista a necessidade dos itens dos gêneros alimentícios para consumo das usuárias da Casa Abrigo, a qual tem como finalidade promover total atendimento às usuárias e seus dependentes, fornecendo alimentação balanceada, apoio psicológico e social, além de também atender com os gêneros alimentícios nas demais redes de atendimento à mulher, uma vez que este Fundo Municipal dos Direitos da Mulher não possui nenhum contrato em vigência que possa suprir esta demanda.”* (fls. 06).

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Ademais, tendo em vista o presente processo tratar-se de uma adesão, esta Procuradoria entende ser necessária a estrita limitação do quantitativo suficiente até que seja realizado um procedimento licitatório.

Além disso, como a Administração Pública, através da SEMMU, estará firmando contrato por adesão, deverá observar as condições praticadas na licitação originária e previstas na referida ata, bem como obedecer às regras de pagamento que o Órgão Gerenciador inseriu no edital.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.764/2010 - Plenário, determinou à entidade jurisdicionada a observância de requisitos mínimos a serem atendidos quando da adesão a atas de registro de preços firmadas por outros órgãos:

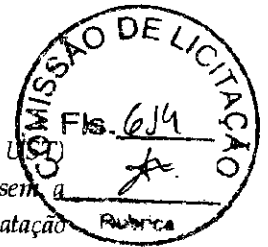
*REPRESENTAÇÃO DA SECEX/PI, BASEADA EM INFORMAÇÃO DA OUIDORIA DO TRIBUNAL. PAGAMENTO DE NOTA FISCAL A MAIOR. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO DE REPRESENTAÇÃO. FALHAS EM ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. ADIANTAMENTO DE PAGAMENTO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. A adesão a ata de registro de preços de órgão diverso da Administração Pública não prescinde da caracterização do objeto a ser adquirido, das justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, da pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens com os preços de mercado e do cumprimento ao limite imposto pelo art. 8º, §3º, do Decreto n. 3.931/2001, segundo o qual se proíbe a compra de quantidade superior à registrada na ata. (Acórdão 2.764/2010-Plenário, TC 026.542/2006-1, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, 13/10/2010.)*

O TCU tem posicionamento firme sobre a necessidade de planejamento e definição da demanda a ser aderida nos "caronas":

*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. Denúncia apontara possíveis irregularidades em contrato decorrente de adesão do Ministério do Esporte (ME) a ata de registro de preços de pregão eletrônico promovido pelo Ministério da Defesa (MD) com vistas à prestação de serviços de manutenção e desenvolvimento de sistemas. 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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



definir a unidade de referência utilizada (Unidade de Serviço 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 dirigem, 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 Bemquerer, 11.3.2015.

Sendo assim, esta Procuradoria orienta que a Autoridade Competente observe as diretrizes delineadas nas decisões exaradas pelo Tribunal de Contas, 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.

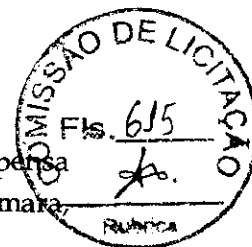
Destaca-se que a Pesquisa de Mercado foi realizada com três fornecedores do ramo, conforme se infere às fls. 21-33, sendo responsável pelas referidas pesquisas a servidora Ana Ilma de Assunção Serra - Dec. nº 174/2017.

Cabe ressaltar que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, das cotações realizadas que atestam a vantajosidade da adesão, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que se manifestou favorável a contratação, através do parecer de fls. 604-611.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores. A pesquisa de mercado deve ser feita junto a empresas do ramo, devendo-se afastar qualquer direcionamento ou simulação, buscando ser congruente do ponto de vista físico-temporal.

O Tribunal de Contas da União entende que *"as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes."*, conforme entendimento exarado no Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, de 21.10.2015:

*"(...) o Plenário do Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, decidiu, no ponto, dar ciência à Funasa acerca da impropriedade relativa à "realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente (...) tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário". (Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015).*

Neste mesmo acórdão, o TCU reafirmou entendimento exarado no Acórdão 2.943/2013-Plenário, de que *"não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado"*, o que deve ser avaliado pela área técnica e, por fim, pela Autoridade Competente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Em recentíssimo acórdão, o TCU tratou da problemática do preço das adesões a ata:

*Licitação. Registro de preços. Adesão à ata de registro de preços. Preço de mercado. Pesquisa. Referência. 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 420/2018-Plenário-Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

Registre-se que a realização de cotações de preços, constatação da vantajosidade dos preços registrados na ata "carona" e, posterior, análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal da Mulher, 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, conforme acima realizado.

Cumpra-se observar, ainda, que a Autoridade Competente (Secretaria Municipal da Mulher) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

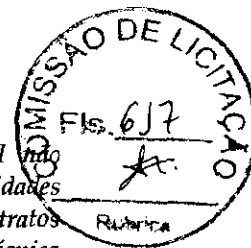
Ressalta-se, ainda, que cabe ao setor técnico competente da Secretaria solicitante a responsabilidade pela verificação se as questões técnicas do processo originário foram seguidas conforme os ditames legais e regulamentares.

Sobre o tema, cita-se o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 248/2017 Plenário:

*"Na condição de participante, bem como de adquirente não participante (mediante adesão), em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, os órgãos e entidades da Administração Pública devem fazer constar do processo administrativo de contratação, além de justificativa sobre os quantitativos solicitados, justificativa acerca da pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c artigos 3º, caput, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993. Em denúncia oferecida contra pregão eletrônico promovido pela Advocacia-Geral da União (AGU), destinado ao registro de preços para aquisição de solução de tecnologia da informação e equipamentos de armazenamento de dados (storage) – com a participação de diversos órgãos e entidades da Administração Pública e possibilidade de posterior adesão –, fora apontada possível frustração à competitividade. Isso porque o edital previa a necessidade de requisitos técnicos que teriam privilegiado determinada fabricante, sem justificativa adequada. Realizada a oitiva prévia da AGU – com enfoque na escolha da solução adotada, na padronização de equipamentos e na estimativa de preços, em contraste com a possibilidade de adesões*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(caronas) -, determinou o relator, cautelarmente, que (i) a AGU não autorizasse adesões à ata decorrente do pregão; (2) que as entidades participantes, sob jurisdição do TCU, se abstivessem de celebrar contratos decorrentes do certame, porquanto, conforme anotara a unidade técnica especializada, "a solução adotada teria sido justificada sob os pontos de vista técnico e econômico, considerando apenas a realidade do ambiente tecnológico do órgão gerenciador". (...) Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator para, entre outros comandos, considerar procedente a denúncia e determinar aos órgãos e às entidades participantes e aderentes que se abstenham de celebrar contrato com base na ata de registro de preços decorrente do certame, assim como determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de trinta dias, oriente os órgãos e as entidades sob sua supervisão que "na condição de participante, bem como de adquirente não participante (adesão tardia), em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c arts. 3º, caput, e 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/1993, faça constar de seu processo administrativo de contratação a justificativa dos quantitativos solicitados, bem como justificativa de pertinência quanto às restrições do ambiente interno do órgão gerenciador, a exemplo da limitação a representantes de um único fabricante." (Acórdão 248/2017 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Por fim, tendo em vista a previsão legal contida no art. 21, do Decreto Municipal 071/2014 e a proximidade do vencimento da Ata de Registro de Preços nº 20170332 (Pregão Presencial nº 9/2017-004SEMED), a Administração Pública deverá abster-se de formalizar a presente contratação, caso não conclua todos os atos pertinentes ao procedimento antes de expirado o prazo de validade da ata.

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, a análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo.

E assim, inicialmente, destacamos que constam dos autos:

**1. SOLICITAÇÃO EXPRESSA** (fls. 01-06), da Secretaria Municipal da Mulher, em que consta definição clara e precisa do objeto.

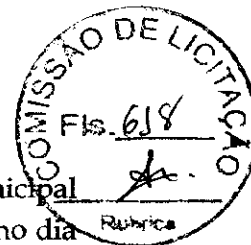
**2. TERMO DE REFERÊNCIA** (fls. 07-19), no qual a SEMMU informa o objeto e as especificações técnicas a serem seguidas no procedimento de Adesão, bem como contrato anterior e calendário de eventos, visando apresentar os parâmetros da contratação.

**3. INDICAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA** (fl. 20), conforme indicação da Secretaria Municipal da Mulher (art. 7º, § 2º, II e art. 14, da Lei nº 8.666/93).

**4. TRÊS COTAÇÕES DE PREÇOS DE MERCADO**, de acordo com o objeto e quantitativo necessário ao atendimento das necessidades da SEMMU, guardando consonância também com o registrado na Ata de Registro de Preços nº 20170332 (21-33).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



5. **MEMO Nº 0182/2018** (fls. 34-39), encaminhado pelo Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (FMDM) à Secretaria Municipal de Educação (SEMED), no dia 25 de maio de 2018, no qual a primeira solicita autorização para a adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170332, apresentando, na oportunidade, o quantitativo a ser aderido.

6. **AUTORIZAÇÃO** do Órgão Gerenciador (Secretaria Municipal de Educação - SEMED) para adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170332, por meio do memorando nº 079/2018-GAB/SEMED (fl. 40).

7. **OFÍCIO Nº 0134/2018** (fls. 41-46), solicitando o aceite da empresa quanto a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170332.

8. **CONCORDÂNCIA e PROPOSTA DA EMPRESA PAMPA COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI - EPP** em prestar os serviços pretendidos, nos mesmos moldes estabelecidos no Pregão Presencial para Registro de Preços nº 09/2017-004 SEMED (fls. 47-51).

9. **DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**, devidamente assinada pela Autoridade Competente, em atendimento ao art. 16, II, da Lei Complementar nº 101 (fl. 52).

10. **DESPACHO DA AUTORIDADE COMPETENTE AUTORIZANDO** a Adesão à Ata de Registro de Preços (fl. 53).

11. **DECRETO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS** (fls. 54) e **AUTUAÇÃO DO PROCESSO** (fls. 55).

12. **CÓPIAS CONFERIDAS COM OS ORIGINAIS DOS DOCUMENTOS DO PROCESSO ORIGINÁRIO**: Decreto de designação do Pregoeiro e equipe de pregão (fls. 56); minuta de edital e anexos (fls. 57-204); parecer jurídico de análise da minuta de edital e anexos (fls. 205-209); parecer controle interno (fls. 210-213); edital e anexos do pregão presencial nº 9/2017-004 SEMED (fls. 214-363); publicação do aviso de licitação (fls. 364-367); resultado de julgamento da licitação termo de adjudicação (fls. 368-398); parecer conclusivo do controle interno (fls. 399-411); termo de homologação do pregão presencial nº 9/2017-004 SEMED (fls. 412-445); ata de registro de preços nº 20170332 e respectivo encarte (fls. 446-494); publicação do extrato da ata de registro de preços nº 20170332 (fls. 495-552).

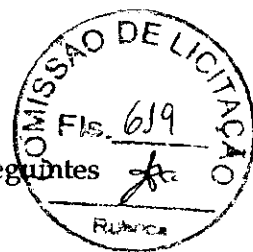
13. **DOCUMENTOS RELATIVOS À EMPRESA** (fls. 553-594);

14. **MINUTA do CONTRATO** (fls. 595-602), elaborada com base nos elementos fornecidos na solicitação inicial (art. 38, incisos I e X, Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, inciso III, da Lei nº 10.520/02);

15. **PARECER CONTROLE INTERNO** (fls. 604-611).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Pois bem. Compulsando os autos, necessário se faz tecer as seguintes recomendações:

I. A SEMMU apresentou justificativa para a pretensão aquisição, abordando a necessidade do objeto para atendimento de suas demandas. Todavia, recomenda-se que seja apresentada pela Autoridade Competente justificativa quanto à motivação da vantajosidade do procedimento de adesão em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico.

II. Recomenda-se a juntada dos termos de abertura e encerramento do livro diário da empresa contratada.

III. Recomenda-se a juntada de novo Certificado de Regularidade junto ao FGTS, vez que o constante às fls. 591 teve a vigência expirada em 17/07/2018.

IV. Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 587-593) e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.

V. Ratificamos, na oportunidade, as recomendações do Parecer do Controle Interno.

#### DA CONCLUSÃO

*Ex positis*, diante da análise procedida por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo, **não vislumbramos óbice legal à Adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170332 oriunda do Pregão Presencial nº 9/2017-004SEMED**, que tem como objeto a aquisição de gêneros alimentícios para atender as instituições de ensino, a fim de atender as demandas da rede de atendimento à mulher do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher – FMDE, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral*.

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

Parauapebas/PA, 19 de julho de 2018.

**RAFAELA PAMPLONA DE MELO**  
Assessora Jurídica de Procurador  
OAB/PA nº 18.618B  
Dec. 068/2017

**CLAUDIO GONÇALVES MORAES**  
Procurador Geral do Município  
OAB/PA nº 17.743  
Dec. 001/2017