

PARECER JURÍDICO DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 00404004/23

CARONA N.º A.2023-050401

ÓRGÃO INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO CIVIL DESTINADO A ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO CAETANO DE ODIVELAS.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONSTRUÇÃO CIVIL.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação para análise jurídica quanto à possibilidade de adesão interna da ata de registro de preços, cujo objeto versa sobre material de construção civil, oriundo do pregão eletrônico n.º 003/2023, com gerenciamento da Prefeitura Municipal de São Caetano de Odivelas/PA.

Constam nos autos, a pesquisa de mercado, quadro comparativo de preços, Dotação Orçamentária; Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, Termo de Autorização, Termo de Autuação, consulta à empresa vencedora na ata; aceite do fornecedor, com cópias dos documentos atualizados de regularidade fiscal, jurídica e contábil da empresa; cópias dos atos do pregão eletrônico SRP n.º 003/2023 (Edital, Ata de Sessão, Termo de Adjudicação, Parecer Jurídico, Termo de Homologação, Publicação do Extrato da Ata de Registro de preços), e, por fim, Despacho requerendo análise e manifestação desta Assessoria Jurídica.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

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, especialmente os atos de planejamento e caráter discricionário que ensejaram a adesão da ata em comento.

Ressalte-se, ainda, que a análise 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.

É inquestionável que a Licitação é elementar no processo 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, constituem prerrogativas inerentes da função Estatal.

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.

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

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.

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: w II - ser processadas através de sistema de registro de preços: w § 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.

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.

Em âmbito municipal, não há, em São Caetano de Odivelas, qualquer regulamento específico a respeito do SRP para as compras no âmbito municipal.

Sabe-se 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).

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.

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.

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.

Posto isso, o Decreto nº 7.892/2013 é claro ao prever acerca da permissibilidade quanto à utilização da Ata de Registro de Preço por órgão ou entidade não participante, senão vejamos:

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.

Em corroboração ao texto legal supramencionado pondera Joel Niebuhr (2015, p. 697):

Adesão à ata de registro de preços, apelidada 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.

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 (inclusive fundos), 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 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.

Diante do acima exposto e tomando o Decreto nº 7.892/2013 como referência é salutar mencionar que existem requisitos essenciais e indispensáveis que devem ser cumpridos na ocasião da Adesão da Ata de Registro de Preço, vejamos:

- Dever de planejar a contratação;
- Quantitativo reservado do objeto a qual se pretende aderir por órgão não participante;
- Anuência órgão gerenciador;
- Adesão por cada órgão não participante até 50% do quantitativo de cada item registrado para o órgão gerenciador e órgãos participantes;
- Quantitativo total fixado para adesões no edital não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado em ata de registro de preço para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem;
- Demonstração de vantajosidade;

Em corroboração ao todo exposto, vejamos o entendimento do TCU a respeito dos requisitos a serem preenchidos para alcance da legalidade da Adesão da Ata de Registro de preço por órgão ou entidade não participante:

A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preço conformadas após início da vigência do novo Decreto 7.892/2013 (TCU, Acórdão nº 855/2013, Plenário, Rel. Min, José Jorge, 10.04.2013).

Providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem da administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art.15 §1º da Lei nº 8.666/1993 (TCU, Acórdão nº 1.202/2014, Plenário)

No que tange à vantajosidade da adesão, esta Assessoria Jurídica verifica a apresentação do mapa comparativo, bem como as propostas de preços no mercado, como sendo típico cumprimento à pesquisa de mercado, como disciplina a legislação.

Registre-se que o quantitativo a ser adquirido não pode ultrapassar o limite previsto em ata e reservado a órgão não participante, e a administração deve se certificar de analisar estes números através dos setores competentes.

Há dotação orçamentária, termo de adequação orçamentária e autorização de despesa, formalmente preenchendo os requisitos da legislação.

Destaca-se que o parecer jurídico da assessoria do órgão gerenciador já avaliou minuta contratual a ser utilizada nas contratações oriundas daquele pregão originário, o que deve ser

utilizado por esta Secretaria em razão de ter sido esta a minuta contratual à qual submeteu-se a empresa vencedora do certame quando participou dele.

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 numerado". Além disto, afirmou:

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.)

3. CONCLUSÃO

Pelo todo exposto, frisa-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico formal (legalidade), sem adentrar, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, de maneira que as informações prestadas são de responsabilidade dos gestores envolvidos.

Com fulcro nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal Nº. 8.666/93, esta Assessoria Jurídica entende não haver óbice à adesão da ata de registro de preços oriunda do pregão eletrônico n.º 021/2021, do Fundo Municipal de Educação de São Caetano de Odivelas (PA), para suprir as necessidades do FUNDEB de São Caetano de Odivelas (PA).

Ante o exposto, com forte inteligência do art. 57, §1º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, e, considerando a justificativa apresentada pela Administração, desde que observadas as orientações acima narradas, não vislumbro óbices legais à aprovação da minuta contratual apresentada porque entendo que está em conformidade com o art. 55¹, do diploma legal

¹ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - o regime de execução ou a forma de fornecimento; III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas; VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; VIII - os casos de rescisão; IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei; X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. § 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.; § 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.

mencionado alhures, e dispõe das cláusulas necessárias ao acordo pretendido. Ressalte-se que a minuta apresentada já foi analisada também por esta assessoria.

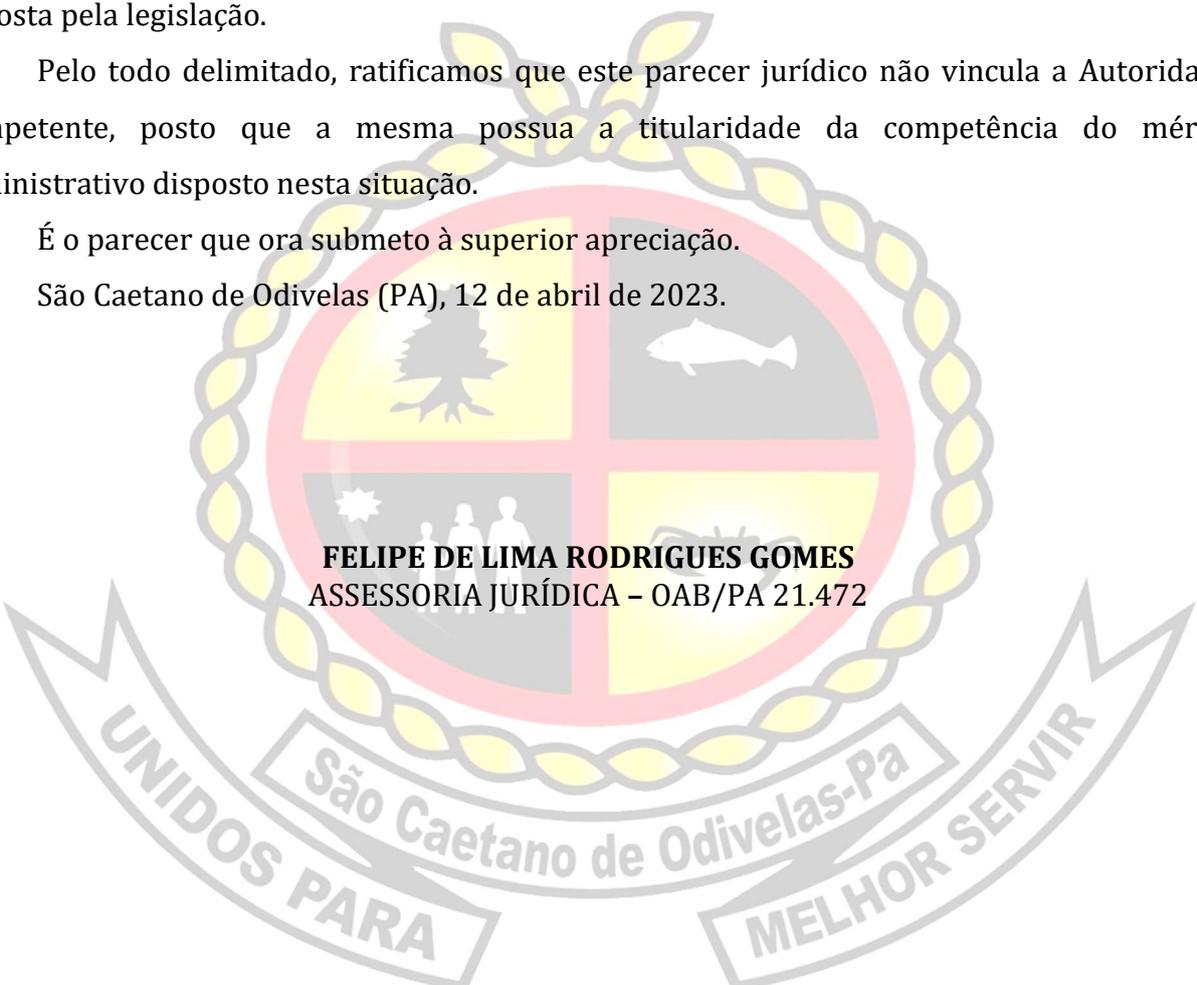
Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Destarte, sendo acolhido ou não este Parecer Jurídico pela Autoridade Competente, recomendamos a devida numeração de todas as páginas do Processo Administrativo, obrigação imposta pela legislação.

Pelo todo delimitado, ratificamos que este parecer jurídico não vincula a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

É o parecer que ora submeto à superior apreciação.

São Caetano de Odivelas (PA), 12 de abril de 2023.



FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES
ASSESSORIA JURÍDICA - OAB/PA 21.472