

PARECER JURÍDICO Nº. 1.553/2.022 – L.C.

Interessado: Fundação Cultural Maria das Dores Campos.
Referência: Adesão a Ata de Registro de Preços nº 017/2.022.
Processo originário: Pregão Presencial nº 023/2022 – IPASC.
Protocolo nº: 2022040450.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - LEI FEDERAL Nº 8.666/93, ART. 15 E SEGUINTE, DECRETO FEDERAL Nº 7.892/13, COM ALTERAÇÕES DO DECRETO 9.488/2018, DECRETO MUNICIPAL Nº 582/17, ART. 18, §2º, IV E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 010/2015.

1. RELATÓRIO DA CONSULTA

Adveio a esta Procuradoria Jurídica Municipal, a fim de se conferir análise e parecer, via da Fundação Cultural Maria das Dores Campos, por sua chefia, o Processo Administrativo de nº 2022040450, que trata sobre Adesão a Ata de Registro de Preços nº 017/2.022, proveniente da licitação na modalidade Pregão Presencial nº 023/2.022 desenvolvida pelo IPASC, cujo objeto é a “Aquisição de itens de supermercado por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 017/2022 – Pregão Presencial nº 023/2022 – Processo nº 2022003508 para atender às necessidades da Fundação Cultural Maria das Dores Campos - FCMDC, conforme especificado no Termo de Referência (Anexo I)”.

Vieram os autos instruídos com os seguintes componentes:

- Ofício de solicitação de Certidão Orçamentária;
- Decreto Nº 78, de 04 de janeiro de 2021, de nomeação da Presidente da Fundação Cultural Maria das Dores Campos - FCMDC;

- Termo de Referência relativo à pretendida adesão, em que se discriminou o objeto, a justificativa da contratação, a necessidade administrativa e vantajosidade à Administração, motivação técnica à adesão, demonstrativo da necessidade e quantidade, forma de execução e entrega do objeto, prazo de vigência do contrato, obrigações e responsabilidades do contratante e contratada, do pagamento, controle e fiscalização da execução, hipóteses de rescisão, das penalidades, das multas, foro, medidas acauteladoras, relação de documentos componentes do processo;
- Cópia do Termo de Homologação do Pregão Presencial nº 023/2022;
- Solicitação de Autorização de Adesão;
- Resposta a Solicitação de Permissão para Adesão a Ata de Registro de Preços;
- Decreto nº 11, de 01 de janeiro de 2021, de nomeação da Superintendente do IPASC;
- Cópia da Ata de Registro de Preços nº 017/2022;
- Ofício direcionado pelo Interessado à licitante vencedora do Pregão Presencial nº 023/2022, solicitando concordância formal à pretendida adesão;
- Concordância expressa da Licitante Vencedora do certame Pregão Presencial nº 023/2022 acerca da possibilidade de adesão pretendida nos autos;
- Mapa de Apuração de Preços;
- Decreto N.º 14, de 01 de janeiro de 2021, de nomeação do Secretário Municipal de Provisão e Suprimentos;
- Pesquisa de preços de mercado;
- Certidão de Existência de Dotação Orçamentária;

- Requisição *Prodata* nº 78292022, 78202022, 78302022.

Em síntese, é o relato do que basta.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. –NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado ao Gestor sua autonomia decisória sobre eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, que impeçam ou eventualmente obstaculize o regular sequenciamento do feito.

Tem a referida atuação jurídica, quanto ao momento legal do presente procedimento, a incumbência de análise quanto à conformidade dos atos praticados durante todo o processo com as disposições legais e normativas incidentes.

É instrumento jurídico obrigatório que possui o condão de auxiliar no controle interno dos atos administrativos. Tem natureza consultiva, na medida em que a partir de seu conteúdo é que o Gestor avaliará a extensão e gravidade de eventuais defeitos do processo ou sua integral conformidade com a legislação e, assim assessorado, bem defina o foco da Administração, quer pela homologação do certame, quer por outra medida que o torne sem efeito, observada a autotutela administrativa.

A extensão do presente é vinculada ao aspecto jurídico do processo administrativo, somente. Quer-se com isso dizer que nada que diga respeito à técnica do objeto da contratação, bem assim a magnitude do que é licitado deva ser expedido juízo de valor jurídico, pressupondo ter o Gestor se municiado de toda capacidade técnica e conhecimentos específicos sobre o que é adquirido *latu sensu*, ao fim precípua de alcançar o interesse da Administração Pública.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal do ato jurídico-opinativo que se deflagra, na forma contida na Lei Federal nº 8.666/93, mormente as disposições do artigo 38, inciso VI, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Por assimetria legal, o mesmo se tem por exigência a orientação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) explicitada na Instrução Normativa nº 010/2015, segundo a qual:

Art. 3º Os processos referentes aos procedimentos para contratação deverão conter, no que couber:

[...]

VI – Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Nesta senda, o objeto do presente parecer fica circunscrito aos seguintes aspectos a) instrução e formação do processo administrativo; b) motivação da pretensa contratação; c) regularidade do procedimento; d) adequação do conteúdo da demanda ao Edital e seus anexos. Nesse enfoque, tecidas tais considerações, passamos à análise do processo epigrafado.

2.2. DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP, FORMAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ADESÃO À ATA E REQUISITOS INERENTES À CONTRATAÇÃO:

Conforme se tem do Edital de Licitação na Modalidade Pregão Presencial nº 023/2022, originário do IPASC, adotou-se o Sistema de Registro de Preços de que trata o

Decreto 7.892/2013, por ter julgado a Administração ser a melhor forma de aquisição do objeto licitado, uma vez que a demanda pode variar de acordo com as necessidades recorrentes do Órgão Licitante.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006:

“registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Essa é uma característica peculiar do SRP”.

Veja que não se trata de uma nova modalidade de licitação, representando tão somente uma forma de se garantir juridicamente o bem licitado, pelo preço e condições dispostas no certame, durante um período de tempo, para socorrer eventual e futura demanda.

É o que se bem vê da Lei Federal nº 8.666/1993, que em seu artigo 15:

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

- I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
- III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 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.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

Para Marçal Justen Filho, a definição para o instituto é a seguinte:

“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. [...] O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005.).

No bojo da regulamentação acima disposta, quanto ao Sistema de Registro de Preços, configurou-se o permissivo legal da adesão, por Órgãos estranhos aos que eventualmente participantes do processo licitatório, ao objeto licitado, com supedâneo na eficiência, economicidade e, em suma, vantajosidade à Administração Pública.

É o que se tem, por essência, a norma contida no artigo 22, *caput*, do Decreto Federal nº 7.892/2013:

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.

Trata-se de verdadeira exceção à regra de licitar disposta no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988¹, que traz inúmeras vantagens à Administração no que é pertinente aos aspectos burocráticos da contratação público-privada. Bem elucidada o instituto as lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes², para quem:

O carona no Sistema de Registro de Preços apresenta-se como uma relevante ferramenta nesse sentido, consistindo na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Se o fornecedor tem a capacidade de atender dez ou vinte órgãos sem prejudicar a qualidade de seu serviço ou produto, e sendo sua proposta mais vantajosa, por que não permitir aos órgãos interessados aderi-la? É

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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 FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. *Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, out. 2007.

necessário, contudo, uma correta verificação das Atas antes de aderi-las, para que realmente demonstre-se a proposta mais vantajosa. O carona tem se mostrado uma alternativa viável inclusive em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, tendo, muitos órgãos, deixado de utilizá-las para tornarem-se caronas e, portanto, contratar objetos que já passaram pela depuração do procedimento licitatório.

Quanto à utilização do instituto, porém, inúmeras regras deverão ser observadas, a teor do que dispõe a regulamentação pertinente, notadamente: a Lei Federal nº 8.666/93, Decreto Federal nº 7.892/2013, Decreto Municipal nº 582/2017, Instrução Normativa nº 10/2015 do TCM/GO e demais orientações de controle externo atinentes.

Em princípio, quanto à permissão legal para a utilização do instituto no bojo desta Municipalidade, não há o que se perquirir, porquanto tratou o Município de Catalão/GO de regulamentar o Sistema de Registro de Preços no âmbito de sua circunscrição, pelo Decreto Municipal nº 582/2017, tal como exigido pela Lei Federal nº 8.666/93, art. 15, §3º:

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

[...]

§ 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.

Exige o Decreto Federal nº 7.892/2013, quanto ao ponto e ademais, que os Entes Públicos pretendentes à adesão a Ata de Registro de Preços, cumpram o seguinte:

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.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

[...]

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

No mesmo compasso e por assimetria, estão as previsões do Decreto Municipal nº 582/2017 e IN 10/2015 TCM/GO.

Em suma, mostra-se cogente, para a utilização do instituto da Adesão à Ata de Registro de Preços, por órgãos não participantes do processo licitatório (caronas), que o Interessado demonstre existir formalmente em processo administrativo autuado a tal fim: a necessidade da contratação; autorização da realização da despesa; previsão de recursos orçamentários; termo de referência compatível com as necessidades demonstradas e regramentos quanto à forma, prazo, e demais consectários da execução do objeto contratado; a ata de registro de preços homologada; comprovação de prévia consulta ao órgão gerenciador quanto à pretensão de adesão; aceite do fornecedor licitante, vencedor do processo, quanto à possibilidade de atendimento da demanda e pesquisa de preços para comprovação da vantajosidade econômica da adesão.

Quanto aos aspectos formais alhures destacados, infere-se dos autos o pleno atendimento à legislação pertinente, elucidada, conferindo a confirmação do cumprimento das exigências legais atinentes, tendo sido previstos, quanto aos documentos suficientes ao caso, todos aqueles exigidos pela legislação, como relatado no tópico 1 do presente parecer.

Convém elucidar, a esta altura, a retidão quanto à justificativa da contratação, em que restaram satisfeitas as exigências pertinentes à demonstração da necessidade da Administração, correlacionada com o objeto licitado, demonstrando a identidade ao processo licitatório que se pretende aderir.

Bem instruído o feito neste ponto, a demonstrar o cumprimento dos requisitos dispostos nos art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93 e art. 2º, caput, e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/99 e Lei 10.520/02, artigo 3º, incisos I e II.

Ademais, objetivamente definido o foco da aquisição, guardando pertinência com os diplomas legais acima mencionados, obedecendo também a IN 10/2015 – TCM/GO e orientação do Tribunal de Contas da União, via da Súmula 177:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”

Desta forma, portanto, satisfeitas as obrigações de Lei quanto aos elementos essenciais do processo em sua formação, inexistente óbice, *a priori*, que impeça a conclusão do feito com a formalização da adesão.

Diante de todas as tecidas considerações, compreende este Órgão Jurídico quanto à viabilidade da pretendida adesão.

3. CONCLUSÃO

De tudo o que se expôs, esta Procuradoria Jurídica do Município de Catalão/GO, manifesta, via do procurador que este subscreve, pela aprovação à **ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 023/2022 – IPASC**, constante do processo administrativo local nº 2022003508, com supedâneo nos artigos 9º, §4º do Decreto Federal nº 7.892/13 e Lei Federal nº 8.666/93.

RECOMENDA-SE que, quando da utilização de tal instituto, se proceda com a prévia consulta a este Órgão Gerenciado quanto à análise dos requisitos inerentes ao instituto da adesão à Ata de Registro de Preços, visando evitar dispêndios e diligências da Administração para a formação de processos tais, cujo fim culminar em fracasso.

RECOMENDA-SE que, ademais, sejam observadas as regras pertinentes ao instituto, mormente quando da confecção dos autos e Termo de Referência, que deve estar em perfeita adequação ao Termo de Referência originário da Ata de Registro de Preços que se pretende aderir, inclusive quanto à prazos de vigência, limites impostos à demanda, entre outros aspectos.

RECOMENDA-SE que, em caso de manifestação do Gestor pela viabilidade da adesão, que seja observado o prazo de 90 (noventa) dias para a aquisição, tal como exigido pelo artigo 22, §6º do Decreto Federal nº 7.892/13³.

Caso opte o gestor pela efetivação da adesão, que seja adequado o instrumento vinculativo para fins de constar, em vez de nova Ata de Registro de Preços, tão somente Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 017/2022, abordando apenas as peculiaridades locais da demanda quanto à forma, prazos e condições de entrega dos itens à realidade local, respeitando, quanto ao mais, aos estritos termos da ata aderida.

Considerando que o sistema de Adesão à Ata de Registro de preços tem o condão de aproveitar à Administração Pública a vantajosidade econômica, precipuamente, a Administração deve, como medida a resguardar e refletir a realidade de mercado local, proceder com as cotações e levantamentos de preços levando em consideração orçamentos da circunscrição ou quanto mais próxima desta, preterindo às da sede da

³ Art. 22 [...] § 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

licitante vencedora constante da ata que se pretende aderir, na conformidade com entendimentos já exarados pelo Tribunal de Contas da União⁴.

SOLICITO o encaminhamento de cópia do presente a Secretaria Municipal de Administração, para fins de conhecimento da matéria aqui aventada e solução de continuidade aqui sugerida.

É o parecer. S.M.J.

Catalão (GO) aos, 18 de novembro de 2.022.


João Paulo de Oliveira Marra
Procurador-Chefe Administrativo
OAB/GO 35.133

⁴ A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado. (Ac. 2877/2017 – Plenário. 12/12/2017. Relator: AUGUSTO NARDES).