



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 175/2023

PROC. ADMINISTRATIVO Nº: 0166/2023.

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Infraestrutura

ASSUNTO: Adesão a Ata de Registro de Preços.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS “CARONA” — AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR – AUTORIZAÇÃO DA EMPRESA REGISTRADA – ATA VIGENTE – QUANTITATIVO NÃO SUPERIOR A 50% DO ITEM – ATENDIMENTO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – LEGALIDADE – POSSIBILIDADE DESDE QUE OBSERVADAS AS CONSIDERAÇÕES FEITAS NESTE PARECER.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de adesão à ata de registro de preços nº 46/2022 - oriundo do processo administrativo nº 202209250001/2022 e pregão eletrônico nº 28/2022 da prefeitura municipal de Porto Calvo/AL com validade de 12 meses, a contar da data de assinatura, em favor da empresa comércio de construções com madeira tratada Ltda CNPJ nº 19.658.090/0001-30.

o objeto da Ata de Registro de Preços diz respeito à futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de equipamentos para requalificação de espaços urbanos, destinados a atender as necessidades do município de Maragogi/AL.

Assim, nos deparamos com a presente consulta acerca da possibilidade de prosseguir com a adesão à mencionada ARP.

No expediente inicial, a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL apresenta o interesse público na contratação, conforme narrativa apresentada nas folhas iniciais – não cabendo a esta Procuradoria fazer crivo de conveniência, visando atender a demanda e as necessidades do Município - autorizado o procedimento administrativo pelo competente.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Assim, deve ser realizada a análise de vantajosidade dos preços. Registre-se que, os quantitativos que se pretende aderir não podem ser superiores ao percentual de 50% da ata – limite individual.

Por consequente, cabe à Administração fazer seu crivo de viabilidade da adesão da ata de registro de preço, entendendo ser medida manifestamente mais vantajosa, bem como, que a contratação via carona, encontra-se com consonância com o entendimento das Cortes de Contas.

No âmbito do Ofício inicial, o município de Maragogi também solicita análise e pronunciamento no sentido de verificar a legalidade da adesão, para fins de utilização na



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Administração Pública do Município de Maragogi/AL.

Por fim, a empresa acima qualificada também fora notificada e apresentou a concordância com a adesão do município ao quantitativo acima apresentado.

Em seguida, encaminhou-se para a análise desta Procuradoria, consoante determina o art. 38 da Lei 8.666/93.

Em breve e apertada síntese, é o que temos para relatar.

2. DA ANÁLISE DO MÉRITO

2.1. Da responsabilidade do parecerista e do mérito dos atos administrativos

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que o Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando, regra geral, na decisão de atos e processos administrativos.

Preceitua a lei, que alguns atos administrativos devem ser precedidos de parecer para sua prática, sendo este o pressuposto/requisito do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo, chamado de parecer obrigatório.

Neste caso, a obrigatoriedade a que o administrador público está vinculado, não é a da conclusão ou resultado sugerido pelo parecerista, mas da obrigação de ter que solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, agir de forma contrária a sugerida pelo prolator.

Expondo a respeito Carvalho Filho (2016, p. 143) leciona que o parecer obrigatório “é emitido por determinação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio”.

Ainda a respeito, Mello (2007, p.142) ensina que se está diante desta espécie de parecer quando sua consulta é obrigatória, apesar de não necessitar praticar o ato conforme a orientação emitida, ou seja, é imperativa a sua solicitação, mas o administrador não fica vinculado ao conteúdo conclusivo disposto.

Assim, conforme exposição doutrinária, vislumbra-se, limpidamente, que a obrigação a que o administrador está vinculado por determinação normativa, é a de requerer o parecer. Mas isso não significa que ele deve decidir de acordo com as conclusões opinadas pelo parecerista, podendo agir de forma diversa, desde que motive sua decisão.

Hely Lopes Meirelles define a natureza jurídica de parecer: “Pareceres – pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva” (Meirelles, 2001, p. 185).

Corroborando tal tese, o Conselho Federal da OAB editou a Súmula nº. 05 que tem a seguinte redação:

“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."

Feitas as considerações iniciais, passemos à análise do mérito.

2.2 Da possibilidade da adesão

Como dito, tomando conhecimento da vigência da ata de registro de preços nº 46/2022 - oriundo do processo administrativo nº 202209250001/2022 e pregão eletrônico nº 28/2022 da prefeitura municipal de Porto Calvo/AL com validade de 12 meses, a contar da data de assinatura, em favor da empresa comércio de construções com madeira tratada Ltda CNPJ nº 19.658.090/0001-30 consulta este órgão jurídico acerca da possibilidade de prosseguir com a adesão à mencionada ARP.

Registre-se que é necessária a manifestação do órgão gerenciador e que esta seja dada em decorrência de resultado 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.

Por consequente, cabe à Administração fazer seu crivo de viabilidade da adesão da ata de registro de preço, entendendo ser medida manifestamente mais vantajosa, bem como, que a contratação via carona, encontra-se com consonância com o entendimento das Cortes de Contas.

Nesse sentido, algumas decisões do Tribunal de Contas da União:

Licitação. Registro de Preços. Adesão. A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada 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 serão adquiridos os bens ou serviços. (TCU, Acórdão nº 1.202/2014, Plenário.) (Grifamos.)

1.5. Alertar ao [...] que: [...] 1.5.4. abstenha-se de aderir a atas de registro de preços cujos objetos possuam diferenças essenciais em relação às necessidades demonstradas por essa autarquia, a exemplo do ocorrido quando da adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 22/2006, do Ministério do Exército, por violar o disposto no § 1º do art. 54 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 8º do Decreto nº 3.931/2001; (TCU, Acórdão nº 2.557/2010, 2ª Câmara.) (Grifamos.)



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



9.2. determinar à [...] que: [...] 9.2.2. oriente os órgãos integrantes do Sisg: [...] 9.2.2.2. a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; (TCU, Acórdão nº 1.793/2011, Plenário.) (Grifamos.)

No âmbito do expediente inaugural o município de Maragogi solicita a análise e pronunciamento no sentido de autorizar a adesão.

Em resposta, a Prefeitura de Porto Calvo apresenta concordância no prosseguimento da adesão.

Por conseguinte, a empresa notificada, fora demandada para apresentação e análise quanto à possibilidade de adesão por parte do município de Maragogi e informou que chancela com a adesão.

A demanda fora justificada com base no fato e que os licitantes poderão ofertar os mobiliários em condições superiores ou de melhor qualidade, respeitada todas as normas técnicas aplicáveis aos mobiliários, incluindo obrigatoriamente a apresentação de todas as certificações, laudos e relatórios exigidos nas especificações individuais de cada item indicado no Edital em epígrafe.

Destacamos o artigo 38 da Lei nº 8.666/93, onde estabelece que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. Vejamos:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente atuado, 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:

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

(grifamos)

Inicialmente, é possível observar que a presente contratação deriva das necessidades já apontadas e se encaixa nos termos na legislação que rege a espécie, devidamente motivada pela solicitação do Gabinete do Prefeito.

A Constituição Federal vigente determinou que na esfera de procedimentos administrativos, a licitação constitui-se um dos instrumentos primordiais na garantia de aplicação do dinheiro público, pois, quando da necessidade de contratação pela administração pública, visa o controle de seus gastos, com base na escolha da melhor proposta como também garante certa paridade competitiva entre os possíveis contratados.

Assim, constata-se que a Administração só poderá contratar mediante prévia licitação, entendendo ser esta a melhor forma de se obter a contratação mais vantajosa e atender ao interesse público e a legalidade.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Dispõe o art. 37, XXI, da CF, abaixo transcrito:

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."

Vê-se que há exceções à regra, pois foram previstos casos específicos para os quais a própria Constituição, nos termos descritos em lei própria, dispensou a realização da licitação.

Por meio de tais permissivos, a Administração Pública não se veria obrigada a realizar o certame por expressa disposição legal, em razão de motivos afetos à oportunidade e conveniência administrativas e em face da inviabilidade da competição entre os particulares.

Com efeito, a legislação específica (Lei n. 8.666/93) prevê, consoante art. 15, inc. II, que as compras poderão ser realizadas pelo "sistema de registro de preços (SRP), significando um somatório de procedimentos para o registro formal de preços concernentes à prestação de serviços e à aquisição de bens para futuras contratações a serem efetivadas pela Administração Pública".

Nas lições de doutrinador consagrado, "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, mais múltiplas vezes, abre o 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". (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 519.)

O Decreto nº 7.892/2013 (atualizado pelo Decreto nº 9.488/18), 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.

Neste diapasão, os Decretos regulamentadores apresentados trataram sobre a possibilidade de Órgãos não participantes do registro de preço, desde que devidamente justificada a vantajosidade, utilizarem-se da mesma Ata de Registro, mediante a carona (Adesão), nas mesmas condições da licitação e a contratação do Órgão Gerenciador da Ata, 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



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 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.

Desta forma, o novo Decreto restou admitido somente haver a possibilidade de adesão quando da previsão expressa do no edital de quantitativo reservado a contratações por adesão (art. 9º, inciso III), vejamos:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - A especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - Estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

(grifamos)

(...)

Outrossim, deve-se atentar para que a adjudicação ocorra por item, pois foi o entendimento do Plenário do TCU, por meio do Acórdão 757/2015:

“em licitações para registro de preços, é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e seleção das propostas mais vantajosas. A adjudicação por preço global é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser incompatível com a aquisição futura por itens.”

Portanto, existindo a possibilidade de adesão expressa no edital, o qual vinculou o processo licitatório, como ainda, sendo a adjudicação realizada por item, não há óbice legal a adesão, desde que manifesto interesse público.

Nos moldes do item 23 do Edital do Pregão Eletrônico de origem do CONVALES, a adesão é



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



possível, nesse sentido:

23 - DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 23.1 Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua validade, deverá, prioritariamente, ser utilizada por qualquer órgão ou entidade autárquica e fundacional da Administração Pública Federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. 23.2 - As demais entidades que não participarem 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. 23.3 - Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente da adesão, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata. 23.4 - As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este item não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes. 23.5 - O quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que eventualmente aderirem. 23.6 - Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de validade da Ata de Registro de Preços. 23.7 - Competem 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. 23.8 - Os municípios consorciados ao CONVALES são: Arinos, Bonfinópolis de Minas, Buritis, Brasilândia de Minas, Cabeceira Grande, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Formoso, Guarda Mor, Natalândia, João Pinheiro, Lagoa Grande, Paracatu, Riachinho, Santa Fé de Minas, Unaí, Uruana de Minas, Uruçua e Vazante.

Em resguardo à legalidade e à segurança do procedimento, observa-se que devem ser reunidas as cópias de atos do processo licitatório de origem. Igualmente, foi autorizada a "carona" pelo gerenciador da ata em que foi formalizado o procedimento junto ao prestador do serviço (detentor dos preços registrados), com a anuência da nova relação jurídica formada e aperfeiçoada nas etapas subsequentes.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Mais ainda, em sentido similar no preenchimento dos requisitos para estender-se a ata em espécie, lições de Jorge Jacoby, abaixo transcritas:

“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 e anuência do órgão gerenciador; indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor; da contratação pretendida, condicionando 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”.

Desta forma, diante as situações narradas, devem-se informar nos autos do procedimento, no mínimo, as seguintes exigências:

- a) Consulta à entidade possuidora da ata e sua concordância em relação à adesão;
- b) Aceitação do prestador signatário em prover os quantitativos informados;
- c) Demonstração da vantagem econômica em aderir à adesão, pesquisa mercadológica;
- d) Que os quantitativos buscados não excedem a 50% (cinquenta por cento) dos registrados pela ata, como ainda, observar o prazo de vigência da ata;
- e) Indicação da dotação orçamentária para atender às despesas;
- f) Comprovação da habilitação jurídica e fiscal da Contratada: certidões de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista do prestador a ser contratado;
- g) Que após a adesão a contratação seja efetivada no prazo máximo de 90 dias (Devendo-se observar o prazo de vencimento da ata, como ainda o prazo de entrega dos bens almejados).

Com efeito, deve a autoridade competente analisar se os requisitos foram cumpridos quanto à exigência mínima para se efetivar a contratação pleiteada, frisando-se que a adesão solicitada não deve ultrapassar a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens, tampouco que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não exceda, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na respectiva ata.

Finalmente, admoesta-se que, quanto à justificação de contratação, não cabe a este órgão jurídico imiscuir-se em questões não técnicas, tão somente verificando a necessidade da prestação do serviço, inclusive aos quantitativos, como devidamente evidenciado nos autos, conforme dados fornecidos e justificativas plausíveis.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DA CONCLUSÃO

Por fim, observa-se que o presente exame jurídico considera tão somente os elementos constantes nos autos do processo administrativo sob análise, ou seja, se têm natureza essencialmente jurídica, sem adentrar na conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos.

São essas as considerações que esta Procuradoria julga pertinentes ao caso em análise, sob o prisma da Lei nº 8.666/93 e do Decreto que a regulamenta a espécie, e ressalvados os critérios técnicos, econômicos e discricionários, opina-se favoravelmente quanto a legalidade do pleito, desde que cumpridas as legalidades neste parecer, bem como pela juntada da cópia do processo licitatório originário.

É o parecer que submetemos à consideração superior, com as vênias de estilo, para que em querendo acatar o mesmo, uma vez que se trata de análise meramente opinativa.

Sem embargos de douts posicionamentos, é como entendemos, S.M.J

Este parecer contém 9 (nove) laudas, todas rubricadas pelo procurador signatário.

Maragogi/AL, 05 de Maio de 2023.

THÚLIO EDUARDO DA CRUZ PEIXOTO
Procurador Geral do Município