



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 372/2021

PROCESSO Nº: 3460/2021

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Maragogi

ASSUNTO: Adesão a Ata de Registro de Preços.

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

DO RELATÓRIO

Trata o presente de solicitação formulada para procedimento de adesão a ata de registro de preços, em decorrência do Pregão Eletrônico 37/2021, pertencente ao município e Pilar cujo objeto é a futura e eventual aquisição de playground/brinquedos, nas mesmas condições estabelecidas na ARP, sem acréscimo algum no valor registrado.

No Ofício de nº 140/2021 informa o Gabinete do Prefeito 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 às 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-



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Os quantitativos foram informados no memorando inicial datado de 11 de agosto de 2021, e, em resposta, o município de Pilar asseverou que:

Reportando-se ao Ofício de nº 140/2021 que solicita adesão as Ata de Registro de Preço n.º112/2021 originária do Pregão Eletrônico nº 37/2021 que tem como objeto a Aquisição de Playground, **sirvo-me do presente para comunicar a possibilidade de adesão a Ata de Registro de Preço acima citada, desde que observado as exigências legais e o objeto cotejado esteja compatível com a realidade do vosso município.**

Outrossim, ressalto que a adesão pretendida só será possível até o limite de 50% do quantitativo registrado, e desde que a empresa beneficiária aceite o fornecimento proposto, bem como ateste expressamente que não haverá nenhum tipo de comprometimento do atendimento às demandas deste município, nos termos da legislação em vigor. (grifos nossos).

Em atendimento aos demais comandos legais, o município de Maragogi/AL também enviou ofício para a empresa fornecedora para ter certeza da aceitabilidade do cumprimento das obrigações, conforme Ofício nº 139/2021.

Em resposta, a empresa Comércio de Construções com Madeira Tratada Ltda., confirmou que: “aceita a fornecer a esta Prefeitura os itens adjudicados na Ata de Registro de Preços nº 112/2021 vinculada ao Pregão N° 037/2021 da Prefeitura de Pilar/AL, nos seus termos e quantitativos, para fornecimento e instalação de brinquedos para playground em madeira de reflorestamento.”

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.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DA ANÁLISE

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais administrativos epigrafados restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, 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 às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos¹.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para

¹ Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



tanto.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

A demanda fora justificada com base nos argumentos apresentados no Termo de Referência e memorando inicial para abertura do procedimento.

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 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:

(...)

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.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

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



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

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.

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”.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

- a) Demonstração da vantagem econômica em aderir à adesão, pesquisa mercadológica;
- b) Pesquisa e mercado para a certeza de que os preços praticados correspondem com a realidade de mercado;
- c) Que os quantitativos buscados não excedem a 50% (cinquenta por cento) dos registrados pela ata, como ainda, observar o prazo de vigência da ata;
- d) Comprovação da habilitação jurídica e fiscal da Contratada: certidões de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista do prestador a ser contratado;
- e) 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).**

Por fim, o Departamento de contabilidade apresentou a necessária disponibilidade orçamentária, nos termos do Ofício nº 114/2021.

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 à 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 09 (nove) laudas, todas rubricadas pelo procurador signatário.

Maragogi/AL, 13 de outubro de 2021.

THÚLIO EDUARDO DA CRUZ PEIXOTO
Procurador Geral do Município
OAB/AL 11.902