



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER JURÍDICO Nº 182/2023-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0000057/2023 de 29/03/2023
MODALIDADE CARONA Nº A/2023-00003 – ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 1717/2022 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2022-00057-SRP
INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMS.
SOLICITANTE: PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS (PA).
ASSUNTO: Solicitação de adesão da Ata de Registro de Preço.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 1717/2022 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2022-00057-SRP. PARECER JURÍDICO.

I – RELATÓRIO

Por força do disposto no art. 38, Parágrafo Único¹, da Lei 8.666/93 fora remetido a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer o **Processo Administrativo (Carona) nº. A/2023-00003**, visando a **Adesão a Ata de Registro de Preços nº 1717/2022** oriunda do **Pregão Eletrônico Nº 9/2022-00057-SRP**, realizado pelo Município de Paragominas, através, no qual sagrou-se vencedora, a empresa **REAL COMÉRCIO DE MATERIAIS PARA A CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO – LTDA**.

O certame em referência tem por objeto registro de preços visando a **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO PARA MANUTENÇÃO DOS BENS IMÓVEIS UTILIZADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, CONFORME ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 1717/2022, PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2022-00057-SRP**.

Destaca-se que, a Secretaria Municipal de Administração e Finanças/Prefeito Municipal de Paragominas foi consultada pela Secretaria Municipal de Saúde de Paragominas - SEMS sobre a intenção de adesão a referida Ata de Registro de Preço, via Ofício/SEMS/S.CONTRATOS/Nº 089/2023. Na oportunidade, o Prefeito Municipal, por meio do Ofício/GAB/Nº 220/2023, autorizou a adesão.

O Gabinete do Prefeito (Ofício/GAB/Nº 156/2023) solicitou anuência da contratada para adesão a ata. Em resposta à solicitação de adesão, a empresa REAL COMÉRCIO DE MATERIAIS PARA A CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO – LTDA manifestou-se total interesse em fornecer o objeto contratual nas quantidades solicitadas.

Vale destacar que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista jurídico formal quanto à legalidade da adesão a Ata de Registro de Preços, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

É o breve relatório. Passo a apreciar a questão.

¹ Art. 38. (...)

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.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



II – DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem 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 dos contratos e 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 se restringe 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 impostos.

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 melhor consecução do interesse público.

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.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente antes de adentrar a análise quanto aos aspectos legais da adesão a Ata de Registro de Preços, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca do Sistema de Registro de Preço como forma de contratação com terceiros pela Administração Pública.

Observa-se que para realizar suas atividades, a Administração Pública necessita firmar contratos com terceiros com a finalidade de obter produtos e serviços. Para evitar a escolha de forma imprópria desses terceiros o ordenamento jurídico pátrio, no que diz respeito à tomada de bens e serviços pela Administração Pública, adota a premissa de que todas as aquisições feitas pelo Ente Público sejam através de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar a proposta mais vantajosa para a administração.

Neste sentido Alexandre Mazza aduz que:

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir de exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para a seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato.²

² MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. Editora Saraiva, 2ª Edição.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Observa-se que definir um procedimento licitatório é garantir a moralidade dos atos administrativos e a adequada e melhor aplicação do erário, bem como, a valorização da livre iniciativa pela igualdade na oportunidade de prestar serviços, comprar ou vender ao Poder Público.

Inserido nesses procedimentos está o Sistema de Registro de Preços regulado por via do Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013 que veio justamente regulamentar o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15, da Lei nº. 8.666/93.

Versando sobre a possibilidade de a Administração Pública proceder as compras por meio de registro de preços, a Lei nº. 8.666/93 estabelece, em seu art. 15, as seguintes disposições:

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

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§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.

(...)

O Sistema de Registro de Preços regulamentado pelo Decreto nº. 7.892/2013 possibilita a administração realizar contratações por intermédio de licitações de outros órgãos e entidades de forma célere, com custos reduzidos comparados a outras modalidades de licitações. Porém, além das exigências regulamentadas pelo Decreto, o órgão que irá se prevalecer da "carona" deverá obedecer a todas as condições previstas no Edital formalizado pelo órgão gerenciador.

Nos termos do Decreto nº. 7.892/2013 considera-se:

Art. 2º - (...)

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

Como é sabido, o SRP pode ser definido como um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona as propostas mais vantajosas, mediante concorrência ou pregão, que ficarão registradas perante a autoridade estatal para futuras e eventuais contratações.

O registro de preço não possui a finalidade de selecionar a melhor proposta para celebração de um contrato específico, como ocorre normalmente nas licitações e contratações de objeto unitário. No sistema de registro de preços, o intuito é realizar uma licitação, mediante concorrência ou pregão, para registrar em ata os preços de diversos itens (bens ou serviços), que poderão ser adquiridos pela Administração dentro de determinado prazo, na medida de sua necessidade.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Por esse motivo, a Administração, no início do procedimento, não precisa comprovar a existência de recursos orçamentários, que somente serão exigidos quando da efetiva formalização do contrato ou outro instrumento hábil. Isso é o que se extrai do art. 7º, §2º, do Decreto nº 7892/2013.

Percebe-se, que o objetivo do registro de preços é racionalizar as contratações e concretizar o princípio da economicidade. Ao invés de se promover nova licitação a cada aquisição de produtos ou serviços, necessários para o dia a dia da máquina administrativa, a Administração realiza uma única licitação para registrar os preços (formalizando a Ata de Registro de Preços) e realizar, futura e discricionariamente, as contratações.

O Sistema de Registro de Preços é comandado pelo "Órgão Gerenciador" que é responsável pela prática de todos os atos de controle e administração do sistema. É ele quem dirige o procedimento, protagoniza o planejamento e o desenrolar do certame, bem como, administra a utilização da Ata, durante a vigência.

O Decreto Federal supracitado assim define a figura do Órgão Gerenciador: órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente (art. 2º, III).

Por sua vez, neste mesmo diploma normativo também define a figura do Órgão Participante: órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; e do Órgão Não Participante, o conhecido "Carona": órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Ronny Charles bem diferencia as duas figuras:

"Diante dessa condição, a futura contratação, lastreada na ata de registro de preços, gera uma situação *sui generis*. Isso porque, na hipótese, não cabe a análise dos requisitos para a adesão, uma vez que a participação representa certa co-autoria no certame, embora o papel de protagonista seja, via de regra, desenvolvido pelo órgão gerenciador.

Como se vê, a situação do órgão participante é diferente da vivenciada pelo órgão não participante (aderente). Ele, o órgão participante, atua na fase interna da licitação, somando sua pretensão à pretensão contratual do órgão participante. Assim, o objeto da licitação envolve, também, a pretensão contratual do órgão participante, motivo pelo qual não é necessário que os pedidos de aquisição/contratação dos órgãos participantes sejam precedidos da autorização pelo órgão gerenciador (triangularização que deve ocorrer, necessariamente, na adesão)."

Como visto, o órgão participante manifesta previamente interesse em participar do registro de preços, providencia o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações, termo de referência ou projeto básico.

O Decreto Federal nº 7892/2013 assim define as competências do órgão participante:

Art. 6º O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.

~~Parágrafo único. Cabe ao órgão participante aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.~~

§ 1º Cabe ao órgão participante aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 2º No caso de compra nacional, o órgão gerenciador promoverá a divulgação da ação, a pesquisa de mercado e a consolidação da demanda dos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, comprovada a vantajosidade, fica facultado aos órgãos ou entidades participantes de compra nacional a execução da ata de registro de preços vinculada ao programa ou projeto federal.

§ 4º Os entes federados participantes de compra nacional poderão utilizar recursos de transferências legais ou voluntárias da União, vinculados aos processos ou projetos objeto de descentralização e de recursos próprios para suas demandas de aquisição no âmbito da ata de registro de preços de compra nacional.

§ 5º Caso o órgão gerenciador aceite a inclusão de novos itens, o órgão participante demandante elaborará sua especificação ou termo de referência ou projeto básico, conforme o caso, e a pesquisa de mercado, observado o disposto no art. 6º.

§ 6º Caso o órgão gerenciador aceite a inclusão de novas localidades para entrega do bem ou execução do serviço, o órgão participante responsável pela demanda elaborará, ressalvada a hipótese prevista no § 2º, pesquisa de mercado que contemple a variação de custos locais ou regionais.

Tem-se assim, que o órgão participante (ao contrário do carona) é uma espécie de coautor (para usar a expressão cunhada por Ronny Charles) do procedimento licitatório que resultou na Ata de Registro de Preços, tendo participado da fase interna da licitação (ainda que não a tenha dirigido, função essa que é do órgão Gerenciador), o que torna a sua situação muito diferente daquela do Órgão não participante.

Na verdade, como o Carona não participou da licitação, é natural que, para contratar com base nos preços registrados, ele não só precise da autorização do Órgão Gerenciador, como tenha de realizar todos os atos que compõem a fase prévia da licitação especialmente a pesquisa de preços, a fim de comprovar a vantajosidade da adesão.

No tocante ao órgão participante, no entanto, considerando que o procedimento licitatório deslanchado pelo Gerenciador também inclui a sua pretensão, remanesce o questionamento acerca de quais as formalidades para a consumação da adesão participante, especialmente se seria necessário repetir alguns atos já realizados no momento da licitação, o que passamos a análise.

O órgão demandante, em processo devidamente autuado, registrado e numerado, deve acostar aos autos Termo de Referência, de onde se deve inferir a solicitação da adesão, acompanhada da devida justificativa, a qual deve contemplar não só os quantitativos solicitados, como a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto nº 7892/2013 c/c artigos 3º, caput, e 15, §7º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993. (TCU, Acórdão 248/2017, Plenário)

Além disso, a autoridade competente deve autorizar a contratação e o processo deve ser instruído com cópia da Ata de Registro de Preços e seus anexos, constando, ainda, cópia da publicação da ARP, a fim



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



de que se possa confirmar a vigência da Ata. Advirta-se, ainda, a teor do art. 12, §4º, do Decreto nº 7892/2013, que o contrato deve ser assinado dentro do prazo de validade da ata.

Ademais, deve constar no processo o Edital do Pregão, para que se possa aferir a previsão da possibilidade de Adesão Participante, bem como a homologação do procedimento de licitação que originou o Registro de Preço. Importante certificar-se, ainda, que o contratado mantém as condições de habilitação exigidas no edital que gerou a Ata de Registro de Preços que se irá aderir.

Com relação a pesquisa de preços e à fixação do preço de referência, o Órgão Gerenciador será o responsável por instruir o processo, em sua fase interna, com o preço de referência, consistente em comprovada pesquisa de mercado, realizada em observância ao disposto no inciso IV do art. 5º, do Decreto nº 7892/2013.

Portanto, o órgão gerenciador é quem realiza a pesquisa de preços, visando formar o preço de referência, e é também quem deve manter atualizada a demonstração de vantajosidade dos preços registrados, o órgão participante, em contrapartida, deve comprovar a vantajosidade no momento de adesão a Ata de Registro de Preços, o que se dá, obviamente, mediante pesquisa de preços.

IV – DA MINUTA DO CONTRATUAL

No que tange à minuta do contrato, por se tratar de adesão participante à ata de registro de preço, em que o prestador de serviços se obrigará a cumprir o contrato, conforme disposições previstas no instrumento convocatório, a minuta deve ser analisada uma única vez pela assessoria jurídica do órgão gerenciador, na fase interna da licitação. É o que dispõe o art. 9º do Decreto nº 7892/2013:

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:

(...)

§ 4º O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

Neste sentido, confira-se o que dispõe Ronny Charles Lopes de Torres³:

“A regra acima, entendemos, foi incluída no corpo do regulamento federal para deixar claro que não cabe a aprovação jurídica da minuta do edital e contrato, pela assessoria jurídica do órgão participante. Esse ato (aprovação da minuta) é praticado pela assessoria jurídica do órgão gerenciador (que, em princípio, é o responsável pela condução das fases interna e externa da licitação, além do próprio gerenciamento da ARP), por uma questão de eficiência administrativa e de racionalização do procedimento licitatório, nos termos do art. 37, *caput* da Constituição Federal.”

Nesta senda, a minuta do contrato não poderia ser objeto de nova análise e parecer por esta Assessoria Jurídica, por estar vinculada aos termos do edital e do certame já realizado, já tendo sido objeto de análise e parecer jurídico prévio.

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Do caráter não obrigatório da análise, pelo órgão jurídico federal, na adesão à ata de registro de preços. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4978, 16 fev. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/39861>. Acesso em: 12 abr. 2023,



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



O órgão participante não irá, portanto, "elaborar", uma minuta do contrato, irá simplesmente utilizar a minuta anexa ao edital e realizar adequação somente dos quantitativos, dos dados da contratante, enfim, somente dos dados de caráter formal que não alterem a essência das cláusulas contratuais vinculadas ao instrumento convocatório. Assim, a minuta do contrato anexa ao edital deve ser seguida "ipsis litteris", adequando-se somente os dados peculiares àquela contratação.

Cumprе ressaltar que, não consta anexados aos autos, o Aviso e Certidão do Termo de Homologação e Adjudicação, falha cuja correção se recomenda.

Em síntese, orienta-se que o setor competente proceda a mesma composição das cláusulas na minuta contratual constante aos anexos do Edital do Pregão Eletrônico Nº 9/2022-00057-SRP, cabendo fazer apenas as adequações pertinentes à Secretaria Municipal de Saúde-SEMS.

V - CONCLUSÃO

Ex positis, esclarecendo que o parecer jurídico tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões bem como, restrita aos aspectos jurídico formais, esta Assessoria Jurídica **opina** favoravelmente pela Adesão à Ata De Registro de Preços nº 1717/2022, oriunda do Pregão Eletrônico Nº 9/2022-00057-SRP, desde que sejam observados os apontamentos contidos nesta manifestação, resguardando o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 11 de abril de 2023.

Daniela Pantoja Araújo
Assistente Jurídico
Secretaria Mun. De Assuntos Jurídicos
Daniela Pantoja Araújo
Daniela Pantoja Araujo

Assistente Jurídico do Município