



PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação.

ASSUNTO: Adesão de Ata de Registro de Preço nº 010/2019 decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2019 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO. AQUISIÇÃO EVENTUAL DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, DE ACORDO COM A DEMANDA. PERMISSIVO LEGAL DA LEI Nº 8.666/93, LEI 10.520/02 E DECRETO Nº 7.892/13. ADESÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 010/2019 DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2019 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. POSSIBILIDADE.

I – Licitação na modalidade de Contratação Direta por adesão a Ata de Registro de Preço nº 010/2019 decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2019 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, para atender as necessidades do Município de Igarapé-Açu.

II – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

I - RELATÓRIO

1. Por despacho da Presidente da CPL, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise de Adesão de Ata de Registro de Preço nº 010/2019 decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2019 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, Ata esta que tem por objeto a “**AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, DE ACORDO COM A DEMANDA**”, para atender as necessidades do Município de Igarapé-Açu.

2. Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação. Dito isso, passa-se a análise da Consulta.

3. É o relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

5. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.¹*

6. A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

7. Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

8. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei nº 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

¹ BRASIL. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 08.08.2019.



9. Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

10. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“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.”

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

11. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

12. Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa. Depreende-se isto do contido no art. 3º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.



13. A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

14. Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

15. Cumpre destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

16. Pois bem. Cuida o presente caso análise de Adesão de Ata de Registro de Preço nº 010/2019 decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2019 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, Ata esta que tem por objeto a **“AQUISIÇÃO EVENTUAL DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, DE ACORDO COM A DEMANDA”**, para atender as necessidades do Município de Igarapé-Açu.

17. Isso posto, é necessário, primeiramente, definir o Sistema de Registro de Preços, previsto pela Lei nº 8.666/93 e regulamentado pelo Decreto nº 7.892/13.

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; (...)

§ 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.

Decreto nº 7.892/13:

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

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;

III - 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;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; e

V - órgão não participante - 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.

18. Bem assim na Doutrina abalizada sobre as vantagens da adoção do sistema de registro de preços:

A existência do registro de preços não pode impor a realização de compras inadequadas. Por ocasião de cada contratação, o agente estatal deverá verificar se o produto e o preço constantes do registro são satisfatórios. Se não forem deverá realizar licitação específica. Se forem, realizará as aquisições sem maior burocracia (...) (JUSTEN



FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 3ª edição São Paulo-Saraiva, 2008, p. 417 (grifo apostado)

19. O Próprio Tribunal de Contas da União incentiva o seu uso, a fim de combater o fracionamento das despesas:

Com o intuito de evitar o fracionamento de despesa, vedado pelo art. 23, § 2º da Lei nº 8.666/1993, utilizar-se, na aquisição de bens, do sistema de registro de preços de que tratam o inciso II. e §§ 1º e 4º do art. 15 da citada Lei, regulamentado pelo Decreto nº 2.743 de 21.8.1998. (grifo apostado- Decisão 472/1999 Plenário).

20. Também do Manual de Licitações e Contratos do TCU – 3ª edição assim retira-se recomendação:

As compras, sempre que possível, deverão:

- atender ao princípio da padronização;*
- ser processadas através de sistema de registro de preços (...)*

21. Igualmente a Advocacia-Geral da União reconhece uma das grandes vantagens da adoção do sistema de registro de preços, a saber, a dispensa de comprovação de dotação orçamentária por ocasião da abertura de sua fase externa, senão, previamente à eventual assinatura do contrato administrativo decorrente da ata registrada.

22. A propósito vejamos: "NA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS, A INDICAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA E EXIGIVEL APENAS ANTES DA ASSINATURA DO CONTRATO." (Orientação Normativa nº 20, de 01 de abril de 2009).

23. Ocorre que, do procedimento licitatório que origina a futura ata de registro de preços, regras deverão ser observadas, como em qualquer certame de licitação, a saber do Decreto nº 7.892/13:

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;



IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

§ 2º Quando o edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região.

§ 3º A estimativa a que se refere o inciso III do **caput** não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico- financeira na habilitação do licitante.

24. Também, os princípios licitatórios, insculpidos no art. 3º da Lei nº 8 666/93 com a redação conferida pela Medida Provisória de nº 495, de 2010, decorrentes dos próprios princípios da Administração Pública Constantes do caput art. 37 da Constituição Federal, deverão ser observados no procedimento do sistema de registro de preços, a saber:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, de impessoalidade, da moralidade, da igualdade da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



25. Isso posto, o sistema de registro de preços deverá ser fomentado pela Administração Pública, a fim de aprimorar o planejamento na área de compras dos órgãos e entes públicos.

26. Como já vimos o presente processo trata sobre a Adesão de Ata de Registro de Preço nº 010/2019 decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2019 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, Ata esta que tem por objeto a **“AQUISIÇÃO EVENTUAL DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, DE ACORDO COM A DEMANDA”**, para atender as necessidades do Município de Igarapé-Açu.

27. Portanto, a adesão à ata de registro de preços se dá com a possibilidade de um órgão ou entidade que não participou do procedimento licitatório aderir à ata e adquirir os bens e serviços licitados por órgão diverso.

28. A Adesão teve sua previsão inicialmente no artigo 8º do Decreto 3.931/01, que apesar de prever o “carona”, não regulava de maneira adequada a sua participação na ata nem impunha limites à adesão. Isso fez com que essa prática fosse alvo de críticas das mais diversas e culminou com a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU) para que este Decreto fosse revisto e alterado no que fosse necessário a regulamentação da prática.

29. Assim, em janeiro de 2013, foi aprovado um novo Decreto que revogava o anterior, trata-se do Decreto 7.892/13. Este novo Decreto continua fazendo previsão à figura do “carona”, no artigo 22, e agora o define como órgão não participante, dedica um capítulo inteiro para tratar do tema, regulando, assim, a maioria dos pontos controvertidos apontados pela doutrina e jurisprudência.

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.

30. O atual Decreto regulamentador define o órgão não participante como aquele que “não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.” (art. 2º, V, Decreto 7.892/13).

31. *In casu*, a Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu não participou dos procedimentos iniciais que deram origem à Ata de Registro de Preço nº 010/2019 decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2019 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, logo, mostra plenamente cabível a adesão pleiteada pela Prefeitura.

32. De início, fica claro que o órgão não participante da ata deve demonstrar a vantagem de aderir à ata de outro órgão ao invés de realizar uma licitação própria.



33. Tal vantagem foi constatada na pesquisa de mercado realizada, cujo preços apurados ficaram acima dos preços registrados na ata, sendo assim, resta claro o caráter vantajoso em se aderir os preços registrados.
34. Além disso, o fornecedor beneficiário da ata deve concordar com a adesão de modo a não prejudicar as obrigações assumidas com os órgãos gerenciador e participantes da licitação.
35. Em atendimento supra, constam nos autos as autorizações dos Fornecedores Beneficiários, concordando em fornecer os itens almejados nas mesmas condições registradas.
36. Ademais, as aquisições ou contratações adicionais provenientes da adesão à ata não podem exceder a 50% dos quantitativos previstos no instrumento convocatório para os órgãos gerenciador e participantes.
37. Aliás, no edital de licitação deve constar a estimativa das quantidades a serem adquiridas pelos órgãos gerenciador, participantes e não participantes, conforme artigo 9º do Decreto 7.892/13.
38. Além do mais, deve constar no instrumento convocatório a previsão de que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder ao quádruplo do quantitativo previsto para os órgãos que participaram da licitação, independente do número de órgãos não participantes que aderirem à ata.
39. Por fim, o órgão não participante, em regra, só poderá aderir à ata de registro de preços após a primeira aquisição ou contratação realizada por órgãos integrantes da ata, sendo que depois de autorizado pelo órgão gerenciador terá 90 dias para realizar a aquisição ou contratação do bem ou serviço, observado o prazo de vigência da ata.

III – CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Assessoria Jurídica opina pela adequação dos procedimentos administrativos adotados para a adesão da ata de registro de Preços nº 010/2019 decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2019 da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, Ata esta que tem por objeto a **“AQUISIÇÃO EVENTUAL DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, DE ACORDO COM A DEMANDA”**, para atender as necessidades do Município de Igarapé-Açu, pois, condizente com os preceitos legais estabelecidos pelo disposto art. 15, § 3º da Lei nº 8.666/93, e Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, desse modo, esta Assessoria manifesta pela possibilidade jurídica de adesão da ata, deixando registrada a avaliação da conveniência e oportunidade é de competência exclusiva do gestor municipal, que deve ponderar sobre o caráter vantajoso ou não da pretendida adesão.
41. Retornem os autos à CPL.



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu
PROCURADORIA GERAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55

Igarapé-Açu/PA, 18 de junho de 2020.

Danilo Ribeiro Rocha
Procurador