



MUNICÍPIO DE RONDOLÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Avenida Joana Alves de Oliveira, s/n, Centro, Rondolândia, Mato Grosso.
Tel – Fax: 0xx - (66) 3542-1005 – CEP: 78.338-000.

PARECER N. 50/PGM/GAB/2023

PROCESSO ADM. N. 467/2023-SEMUSA, DE 18/08/2023 (Tramitação Híbrida: Eletrônico-físico).

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde
: Gabinete do Prefeito

ASSUNTO: Adesão parcial a Ata de Registro de Preço n. 162/2022, oriunda do Pregão Eletrônico n. 030/022-SRP que tem como órgão gerenciador a Prefeitura Municipal de Sapezal/MT.

I. Parecer jurídico. Direito Administrativo. Adesão a ata de registro de preços como órgão não participante. Compras de bens. Pregão eletrônico com adjudicação por itens. Gerenciador: Município de Sapezal/MT.

II. Objeto: Aquisição do (01) uma Unidade do veículo descrito no item 06 da ARP n. 162/2022. Pregão Eletrônico n. 030/2022.

III. Admissibilidade prevista no Art. 22 do Decreto n. 7.892 de 2003 Art. 6º e Art. 15, §3º Lei nº 8.666/93 e Art. 21 do Decreto Municipal n. 1.067 de 2015 e suas alterações.

IV. Pelo regular prosseguimento, atendidas às recomendações constantes na Conclusão deste parecer.

I – RELATÓRIO

Intermédio do Comunicado Interno da lavra da Pregoeira Oficial (fls. 1.626-Vol. VI), vieram os autos para análise e manifestação da Procuradoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no artigo 4º, incisos III e VIII da Lei n. 87, de 5 de Dezembro de 2005, no §1º, do artigo 4º do Decreto n. 270/GAB/PMR, de 6 de Novembro de 2008 e suas alterações, c/c o artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Registro outrossim, que o processo administrativo contendo VI Volumes está sequencialmente paginados de fls. 001-1.626. Igualmente, que tramita na forma híbrida (eletrônico/físico), sendo recebido neste órgão consultivo, tanto no sistema do protocolo eletrônico *e-ticons* quanto pelo meio físico, ambos na data de 11/09/2023 (físico: rosto da fls. 1.626-VOL. VI).

Trata-se da verificação dos aspectos jurídico-formais da intenção da Administração promover a adesão parcial a ARP n. 162/2022, oriunda do Pregão Eletrônico n. 030/2022 que tem como órgão gerenciador a Prefeitura Municipal Sapezal/MT, especificamente, para aquisição de (01) um veículo de passeio, marca, modelo, ano e demais especificações

técnicas, constantes do Item 06 da ARP n. 162/2022. (fls. 06 do Vol. 0I). Vigência entre 20/09/2022 a 20/09/2023. (fls. 08 do Vol. I)

Objetivo da Adesão com vista a contratação da empresa ASCIA COMÉRCIO DE VEICULOS LTDA, CNPJ N. 28.258.221/0001-83 para o fornecimento de (01) um veículo tipo passeio para atender as necessidades da Secretária Municipal de Saúde, nos termos e justificativas constantes do Termo de Referência de fls. 02-05 e Plano de aplicação aprovados pelo Secretário Municipal de Saúde Sr. GUSTAVO DE SOUZA CAVALCANTE e referendados pelo Conselho Municipal de Saúde (fls. 15-20).

Enfim, deixo de apresentar relatório circunstanciados dos autos, porém anoto que se encontra instruído no que importa a presente análise e manifestação.

Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Considerações Preliminares

De início, convém destacar que compete a Procuradoria Jurídica prestar consultoria ¹sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa, o que leva a clássica lógica de que o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

Ademais, entende-se que as manifestações da Procuradoria Jurídica são de natureza meramente opinativa, portanto, não são vinculantes para que o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa proferida por outro órgão que lhe assita imediatamente, daquela emanada pela Consultoria Jurídica.

Nesta senda, portanto, ainda que o presente opinatório tenha natureza obrigatória, não possui o condão vinculante.

¹ . Lei Orgânica do Município de Rondolândia: “**Art. 82.** A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município judicial e extra judicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultorias e assessoramento jurídico do Poder Executivo**, e, privativamente a execução da dívida ativa de natureza tributária.” (g.n.) (publ. no D.O.E. ed. n° 1771, de 26.07.2013, p. 84-103). Lei n. 87, de 23/12/2005, art. 4º, inciso VIII – revisar editais de licitações. (publ. no D.O.E. ed. n° 2.643, de 10.01.2017, p. 84-103).

2.2 - Da Adesão à ARP – Procedimentos

O procedimento de adesão difundiu-se, na doutrina jurídica, sob a denominação de “carona” que pode ser traduzido em linguagem coloquial como uma ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, com redução de tempo e de custos, evitando-se o dispendioso e demorado processo de licitação, propiciando maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Desse modo, considerando-se o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e mesmo aconselhável, com as devidas cautelas, aproveitar uma proposta mais vantajosa conquistada por outro ente da Federação, como pretendido no presente caso.

A utilização de ARP por órgão não participante proporciona, inegavelmente, maior agilidade às contratações e aquisições por parte da Administração Pública, tendendo a resultar em preços menores, dado o volume estimado de aquisição de serviços ou bens. (em tese, proporciona ganhos de escala).

Assim, desde que devidamente justificada a vantagem, a ARP vigente poderá ser utilizada por órgão não participante.

O Art. 22 do Decreto Federal n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, prevê a possibilidade de que uma Ata de Registro de Preços seja utilizada por outros entes, maximizando o esforço dos Entes administrativos que implantaram o Sistema de Registro de Preços². *Verbis*:

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.

Como se vê, é possível a aquisição de produtos ou prestação de serviços por meio de adesão a ata de registro de preço decorrente de licitação realizada por outro ente público, sendo necessário apenas a anuência do órgão gerenciador.

Cumprido destacar, que os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e conseqüentemente o sistema de adesão a ata de registro de preços consiste na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante

² Regulamentado no âmbito do Município de Rondolândia pelo Decreto Municipal n. 1.067 de 2015.

quando já se tem registro de uma proposta mais vantajosa para a aquisição de bens ou prestação de serviços de que se necessita.

Além disso, quando o carona adere uma determinada Ata de Registro de Preços em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste, reduzindo o risco de uma prestação de serviços deficiente ou inadequada.

A Secretária Municipal de Saúde por intermédio dos documentos de fls. 02-05 e de fls. 41-42, traz as razões e justificativas anexando documentos, indicando a vantajosidade para a Administração a adoção da ata do Município de Sapezal/MT, especialmente no que concerne a celeridade e que a forma de contratação pretendida que, segundo informa, não acarretará custos adicionais para o município.

Igualmente, ressei do Ofício de n. 225/2023-GPRondolandia e documentos que o acompanham (fl.47-63), que o Município consultou a possibilidade de adesão a ata de registro de preço de n. 162/2022 ao órgão gerenciador Município de Sapezal/MT, bem como ao fornecedor, anuindo ambos com resposta positiva, conforme ressei do Ofício n. 199/2023/GPSapezal (fls. 58-60).

A detentora da ARP, fornecedor ASCIA COMÉRCIO DE VEICULOS LTDA, CNPJ N. 28.258.221/0001-83, também manifestou-se positivamente quanto ao fornecimento dos serviços, conforme documentos anexos de fls. 61-63.

Constata-se, igualmente, que o Município de Sapezal/MT, além da autorização/concordância, encaminhou toda documentação do certame, ou seja, cópia do edital do PE n. 030/2022, ARP n. 162/22, parecer jurídico, publicações, propostas de preços, atas da sessão pública de julgamento da proposta, Ata de registro de preço, etc. (fls. 64-1.598). De fls. 06-14, cópia integral assinada da ARP n. 162-2022.

De fls. 1.614-1.625, demais atos da Pregoeira Municipal e Equipe de registro da Adesão, juntando certidões e documentos de habilitação da detentora, Confirmação autenticidades e validade das certidões, resultado da Adesão, termo de adjudicação, publicações resultado da adesão e outros.

Portanto, constata-se, no contexto geral, observância, no proceder, do disposto §3º do artigo 15 da Lei 8.666/93, Decreto Federal n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013 e art. 21 do Decreto Municipal n. 1.067, de 2015³ para a Adesão pretendida.

³ Art.21. 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 municipal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

2.2.1. Da posição do TCU sobre adesão à ARP

Consoante decisão do TCU, a adesão é uma possibilidade anômala e excepcional, não havendo obrigatoriedade em que conste de todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, assim decidiu o TCU, no Acórdão nº 1297/2015-Plenário, Min. Bruno Dantas, consoante divulgado no Informativo de Licitações e Contratos nº 244/2015:

"3. O órgão gerenciador do registro de preços deve justificar eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes ("caronas") dos procedimentos iniciais. A adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/13 é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços."

Além disso, o TCU, acertadamente, vem reiteradamente enunciando a obrigatoriedade da adjudicação por item, no sistema de registro de preço, como regra, sendo a adjudicação global ou por lote medida excepcional e que impediria a aquisição por item (Acórdãos nºs 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário; Acórdão nº 757/2015-Plenário; Acórdão nº 125/2016-Plenário; e Acórdão nº 343/2014TCU-Plenário). E mais recentemente:

"É indevida a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados – incluindo o próprio gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes – para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação. (...)"

Em sintonia com os acórdãos citados, fundado no princípio da economicidade, a alternativa, neste caso, sendo a aquisição de bem que ofereça os menores preços na fase de lances, inclusive, certificados que o preço registrado para os itens pretendidos é o menor obtido no certame, além que, se revelou o preço registrado na ARP n. 162/22, abaixo do preço de mercado consultado pelo Departamento de Compras (fls. 39), a adesão pretendida que se refere ao Item 06 da ARP n. 162/22, a princípio se adequa aos parâmetros exigidos pelo TCU.

2.3 – Da obrigatoriedade de realização de pesquisa de preços

Ainda que se trate de adesão a ARP, é relevante destacar a imprescindibilidade da pesquisa de preços nos moldes do art. 22 do Decreto nº 7.892 de 2013. Não sem razão, está expresso nesse sentido, ou seja, exige a demonstração justificada da vantagem da adesão à ata de registro de preços, o que envolve, precipuamente, a economicidade. É nesse sentido que o Tribunal de Contas da União vem reiteradamente alertando para a importância da diversificação das fontes de pesquisa e para a formação de "cesta de preços aceitáveis".

Inclusive, o Decreto Municipal n. 1.067/GAB/PMR, de 24 de março de 2015, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Poder Executivo Municipal, determina no inciso III, do §1º, do artigo 4º que cabe ao órgão gerenciador a realização de pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidação dos dados das pesquisas realizadas pelos órgãos e entidades participantes.

Esse entendimento expresso no decreto regulador, encontra guarida nos arrestos do Tribunal de Contas da União que, em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada à definir o orçamento estimado (Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário e Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário). Inclusive, a partir de 2013, a Corte de Contas Federal concluiu que “para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado.” (Acórdão TCU nº 868/2013 – Plenário e Acórdão nº 2.170/2007 – Plenário).

Vê-se, neste caso em concreto, dos documentos acostadas aos autos de fls. 25-40 que o Departamento de Compras realizou pesquisa dos preços preliminares junto a fornecedores diretos, Sistema Banco de Preços, Sistema RADAR/TCE e outros, inclusive, antes da decisão pela adesão da lavra do Secretário Municipal de saúde, conforme consta da justificativa de fls. 41-42, o que reporta cumprimento mínimo às exigências apontadas.

2.3. Dos atos administrativos e documentos exigidos para a adesão

A vista do procedimento de adesão, dada a sua anomalia, circunstancial que se verifique se foram cumpridos o que segue:

- a) Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93);
- b) Consta a solicitação/requisição do objeto, elaborada pelo Secretário competente;
- c) Justificativa fundamentada dos quantitativos (bens/serviços) requisitados;
- d) A autoridade competente justificou a necessidade da contratação (art. 3º, I da Lei nº 10.520/;
- e) O bem registrado na Ata, decorre de licitação realizada pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, promovida no âmbito da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal;
- f) O edital realizado para o registro de preços admite a adesão à Ata;

g) Consta no edital realizado para o registro de preços, o quantitativo reservado para as aquisições pelo órgão gerenciador, órgãos participantes e, também, pelos órgãos não participantes (art. 9º, II e III, do Decreto nº 7.892/13);

h) Juntadas, no processo, cópias da ata de registro de preço, do edital da licitação, do termo de referência (ou projeto básico) e do termo de contrato (quando este existir) referentes à licitação realizada e ao objeto que se pretende.

Se confirmado, deste modo, observando-se que os procedimentos exigidos foram adequadamente observados, nada impede a adesão da ata de registro de preço em questão.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINO que há legalidade para a realização da Adesão pretendida, desde que autorizado pelo Prefeito Municipal, homologando a Adesão à ARP n. 162/2022, oriunda do Pregão Eletrônico n. 030/2022, tendo com órgão Gerenciador a Prefeitura Municipal de Sapezal/MT. Recomenda-se o seguinte:

- a) **RECOMENDA-SE:** Definida a aquisição, proceda a devolução do processo a PGM para instrumentalização do contrato administrativo.
- b) **RECOMENDA-SE:** Salvo melhor juízo, tendo em vista que a prática do ato de ordenação de despesa no Município é privativo⁴, sendo igualmente formal, tendo em vista o teor dos documentos de fls. 43-46, prudente colher a autorização prefetural de ordenação para realização da despesa, mediante sua assinatura no ato de fls. 46.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade superior competente.

Rondolândia/MT, 11 de Setembro de 2023.

Luiz Francisco da Silva
Procurador Municipal

⁴ Lei Orgânica do Município: **Art. 70.** Compete privativamente ao Prefeito: (...)XVIII. Executar o orçamento.