

PARECER JURÍDICO Nº 264/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2020-27

CARONA Nº A/2020-002

**INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E PROMOÇÃO SOCIAL
SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

ASSUNTO: Adesão à ata de registro de preços do Pregão Eletrônico SRP nº 09/2020-27 que tem como órgão gerenciador a Prefeitura Municipal de Bragança/PA, objetivando em caráter de emergência a aquisição de materiais e equipamentos de EPI's (equipamentos de proteção individual), para subsidiar as medidas de combate à pandemia do Coronavírus (COVID-19) e suprir as necessidades da Secretaria de Trabalho e Promoção Social de Bragança/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. LEI Nº 10.520/02 E DECRETO Nº 7.892/13. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2020-027. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E EPI'S (EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL) PARA SUBSIDIAR MEDIDAS DE COMBATE À COVID-19. REQUISITOS JURÍDICOS FORMAIS DO PROCEDIMENTO PREENCHIDOS. LEGALIDADE. PARECER OPINANDO PELA CONTINUIDADE DO PROCESSO.

I – RELATÓRIO

Síntese dos fatos:

Trata-se de consulta encaminhada pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sra. Marianne Souza da Silva, a esta Procuradoria para análise e emissão de Parecer Jurídico sobre o processo em epígrafe que trata da Adesão a Ata de Registro de Preços, oriunda do Pregão Eletrônico SRP nº 9/2020-027, realizado pela Prefeitura Municipal de Bragança/PA, cujo objeto é a aquisição de materiais e equipamentos de EPI (equipamentos de proteção individual), para subsidiar as medidas de combate a pandemia da COVID-19 no município de Bragança, em caráter de emergência em

[assinatura]



decorrência da pandemia internacional, contempladas no Ofício nº 043/2020-SEMTRAPS e anexos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social de Bragança/PA.

Em sua justificativa, caracteriza o objeto a ser contratado, bem como no bojo do processo, apresenta uma tabela de quantitativo dos itens da ata que pretende aderir, afirmando que foram feitas pesquisas de preços para a contratação requerida, entretanto, em razão da emergência para a aquisição dos bens, cogitou-se a possibilidade de aderir a Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 9/2020-027, realizada pela Prefeitura Municipal de Bragança/PA, uma vez que o objeto requisitado é compatível com os objetivos da Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social de Bragança/PA, sendo, portanto, mais vantajoso para a Administração Pública aderir a ata.

Consta, ainda, dos autos o pedido de verificação de adequação orçamentária e de existência de saldo financeiro. Em manifestação a Secretaria Municipal de Finanças informa a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar as despesas oriundas da contratação. Diante de tal informação, a ordenadora de despesas da Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social, Sra. Eliena Ramalho Dias, autorizou a despesa e determinou as tratativas para adesão da ata de registro de preço.

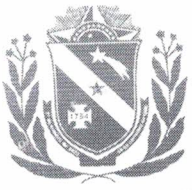
Por fim, ressaltamos que consta nos autos, manifestação das empresas F. CARDOSO E CIA LTDA, K. A. GONÇALVES PEREIRA - ME e R. P. FERRAGENS LTDA, concordando em fornecer os produtos e autorização do órgão gerenciador, no caso, a Prefeitura Municipal de Bragança/PA.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – PARECER

II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.



A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Desta forma, o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar a adesão da ata de registro de preços pretendida, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria Jurídica.

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos constantes dos autos concernentes ao processo licitatório cuja ata se pretende aderir, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos da administração pública.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação da melhor doutrina e da jurisprudência, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais oportuna e conveniente.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

II.II – Da Fundamentação

Ab initio, a premissa elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que concerne a contratação pela Administração Pública, é de que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços com terceiros levadas a efeito pelo ente Público, serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar e escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa feita, a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93), é regra para a Administração Pública que, ao



necessitar adquirir produtos ou executar algum tipo de serviço, deve abrir um processo de licitação para escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços, devendo fazer, sempre, a opção pela proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido, colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

A modalidade de licitação escolhida pelo órgão gerenciador foi o pregão (Lei nº 10.520/02), para fins de Registro de Preços, conforme previsto no art. 15, II da Lei nº 8.666/93, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.892/2013.

O Sistema de Registro de Preço – SRP, consiste em um procedimento auxiliar previsto no dispositivo legal antes mencionado e tem por objetivo facilitar a atuação da Administração Pública nas contratações ou aquisições de bens de forma gradual ou parcelada, conservando as condições de igualdade de oportunidade daqueles que do certame queiram participar.

De outro modo, pode se dizer que o SRP é o conjunto de procedimento para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada uma Ata de Registro de Preço – ARP, que concerne em um documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

Assim, tem se como razoável sustentar que o sistema registro de preços não é um instituto próprio da contratação, mas sim uma técnica empregada no planejamento com a finalidade de proporcionar uma relação contratual mais eficiente para a Administração, considerando que a licitação em que se utiliza a técnica do registro de preços é exatamente igual às demais modalidades, diferenciando-se apenas na forma de aquisição ou da prestação dos serviços que fica condicionada pela efetiva demanda.

Cabe ressaltar que inegáveis são as vantagens dos registros de preços às aquisições da Administração Pública, mormente o fato de que o planejamento é princípio da Administração Pública, expresso no inciso I do art. 6º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1.967, sendo, extremamente valorizado, como prática de sua concreção, que a Administração utilize, para suas contratações, o sistema de registro de preços.

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)

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. (Decisão 472/1999 Plenário).

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
- (...)

Com o propósito de regulamentar o § 3º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, foi editado o Decreto nº 3.931/01, revogado posteriormente pelo Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, regulamentou o Sistema de Registro de Preços, e instituiu a possibilidade de ser aproveitada a proposta mais vantajosa de uma licitação realizada por outros órgãos e/ou entidades.

Tal procedimento 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 no caso indicado e justificado.

Cumprido observar que o Decreto de nº 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 das unidades administrativas que implantaram o Sistema de Registro de Preços, então vejamos o que prescreve o artigo 22 do referido Decreto:

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, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 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.

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.

Cumpra 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, comumente denominado de “carona”, segundo ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante 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.

Na presente situação, observa-se que através do ofício de nº 043/2020 – SEMTRAPS a Secretária Municipal de Trabalho e Promoção Social consulta a possibilidade de adesão a ata de registro de preço do Pregão Eletrônico nº 9/2020-27 e manifesta interesse na aquisição dos produtos descritos no anexo da justificativa.



Em resposta ao ofício, o Município de Bragança/PA, encaminha sua autorização/concordância, por meio do ofício de nº 404 – Gabinete do Prefeito, cópia da ata de registro de preço, do Edital e demais documentos, manifestando, ao final, pela concordância com a adesão da ata pretendida.

Deste modo, observa que os procedimentos legais foram adequadamente adotados, razão pela qual nada impede a adesão da ata de registro de preço em questão.

III – CONCLUSÃO

Cumprе salientar que esta consultoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Ex positis, com arrimo no farto acervo fático e normativo apresentado, notadamente pela regularidade e presença de todas as garantias envolvendo a Administração Pública, presentes os princípios que orientam os contratos públicos previstos na Lei nº 8.666/93, bem como em não havendo qualquer óbice legal, esta Assessoria Jurídica entende como adequado os procedimentos administrativos adotados para a Adesão da Ata de Registro de Preço, decorrente de licitação na modalidade Pregão Eletrônico SRP nº 09/2020-27, realizado pela Prefeitura Municipal de Bragança/PA, 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. Portanto, esta Procuradoria se manifesta pela possibilidade jurídica de adesão da ata, deixando registrado que a avaliação da conveniência e oportunidade é de competência exclusiva do gestor municipal, que deve ponderar sobre a vantajosidade ou não da pretendida adesão.

Destarte, recomendamos que os presentes autos sejam encaminhados ao Controle Interno da Prefeitura Municipal de Bragança - PA, para análise final do trâmite processual.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Bragança-PA, 25 junho de 2020.

HANNAH LETICIA DO AMARAL GODINHO
Assessora Jurídica – PMB

CNPJ: 04.873.592/0001-07
Passagem Nossa Senhora da Glória – Riozinho
CEP: 68.600-000 • Bragança – Pará