



Parecer Jurídico nº 109/2022.

Assunto: Adesão à Ata de Registro de Preços nº 018/2022, Pregão Eletrônico nº 017/2022, Processo Administrativo nº 25041030/2022 – Urbano Santos/MA.

Referência: Processo Administrativo nº 08.023/2022 (Adesão nº 006/2022).

Interessado: Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão/MA.

EMENTA: Exame prévio da Adesão à Ata de Registro de Preços conforme previsão legal no art. 22, do Decreto Federal nº 7.892/2013. Constatação de regularidade. Análise.

I – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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,



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

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.

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”.

Conforme os ensinamentos de Gustavo Henrique Pinheiro Amorim, os advogados públicos devem prestar apenas a consultoria jurídica, ou seja, possuem legitimidade para manifestarem-se somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, porque tais dizem respeito ao mérito do ato administrativo, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá aconselhamento jurídico (O advogado público na função consultiva, os pareceres jurídicos e a responsabilidade deles decorrente. In: BOLZAN, Fabrício; MARINELA, Fernanda (orgs.). *Leituras complementares de direito administrativo: advocacia pública*. 2. Ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 325).

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 de 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 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.

II – DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Assessora Jurídica, o processo em referência para análise e parecer a respeito da **Adesão à Ata de Registro de Preços nº 018/2022, Pregão Eletrônico nº 017/2022, Processo Administrativo nº**



231

25041030/2022, Órgão gerenciador: Secretaria Municipal de Educação de Urbano Santos/MA, tendo como objeto a futura Contratação de Empresa Especializada na Elaboração e Confeção de Livros de História e Geografia sobre o município, destinado aos alunos de ensino fundamental 1, 2 e EJA de interesse da rede municipal de ensino do município de Urbano Santos/MA, atendendo de igual modo, os interesses da Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão/MA.

O procedimento prévio foi instaurado junto a Comissão de Licitação com escopo de deflagração de Processo de Contratação na modalidade "CARONA", para contratação da Empresa **E. M. SOUSA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, com valor estipulado em R\$ 769.500,00 (setecentos e sessenta e nove mil e quinhentos reais).**

Os autos contêm, até aqui, 277 (duzentos e setenta e sete) folhas.

Para instruir o feito administrativo, foram juntados, além de outros, os seguintes documentos:

- a) Termo de Justificativa devidamente assinada pelo Secretário Adjunto Municipal de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão/MA;
- b) Termo de autorização da Secretária Municipal de Educação e Esportes de Itinga



do Maranhão/MA permitindo a abertura do procedimento, para a adesão, como carona à **ata de registro de preços nº 018/2022**, referente ao Pregão Eletrônico nº 017/2022, Processo Administrativo nº 25041030/2022 – Urbano Santos/MA;

c) Minuta do Contrato de Adesão e outros.

Em seguida, e por força do disposto no parágrafo único do art. 38 da lei nº 8.666/93, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para análise do Termo de Adesão à Ata de Registro de preços supramencionada.

Nesse sentido, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a esta assessora jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o breve relatório dos fatos.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA



Passo *a priori* fundamenar e *a posteriori* opinar.

Conforme explanado, tratam os autos sobre a deflagração de Processo Licitatório na modalidade **CARONA**, tombado sob o nº **006/2022**, para futura **Contratação de Empresa Especializada na Elaboração e Confeção de Livros de História e Geografia sobre o município**, destinado aos alunos de ensino fundamental 1, 2 e EJA de interesse da rede municipal de ensino do município de Urbano Santos/MA, atendendo de igual modo, os interesses da Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão/MA.

Informada da existência de **Ata de Registro de Preço nº 018/2022**, elaborada no **Pregão Eletrônico nº 017/2022**, realizado pela **Secretaria de Educação do Município de Urbano Santos/MA**, segundo o qual o Gestor Municipal resolveu aderir à mesma.

A princípio, é necessário fazer algumas observações quanto a legalidade da “figura” do carona, bem como do Sistema de Registro de Preços – SRP.

O Sistema de Registro de Preços está disciplinado no **artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**:

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

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

§ 1º O registro de preços será procedida de ampla pesquisa de mercado.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

234

§ 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.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade dese com o preço vigente no mercado.

Importante acrescentar o contido no artigo 11 da Lei nº 10.520/02:



Art. 11 – As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Visto que as previsões até então existentes não eram suficientes para dar efetividade a utilização do Sistema de Registro de Preços pela Administração Pública, alguns regulamentos passaram a ser editados pela União, prevalecendo o mais atual deles, qual seja, **Decreto Federal n° 7.892, de 23 de janeiro de 2013.**

Conforme mencionado diploma, vários são os requisitos para que a Ata de Registro de Preços possa ser aderida por outro ente da Administração não participante da licitação.

No at. 3° temos as hipóteses nas quais o **SRP** poderá ser adotado, vejamos:

Art. 3° O sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

236

II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Já no art. 5º pode ser verificado que o legislador se preocupou em estabelecer as obrigações que devem ser adotadas pelo órgão gerenciador, nesse sentido transcreve-se o dispositivo na íntegra:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

I – registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo Federal;

II – consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização



237

e racionalização;

III – promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV – realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2014)

V – confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

Tomando ainda o Decreto nº 7.892/2013 como referência, a primeira condição a ser atendida será que a ata à qual se pretende aderir tenha reservado quantitativo do objeto para ser adquirido por órgãos **não** participantes. Essa condição está prevista no art. 9º, inciso III, do Decreto nº 7.892/2013 e, segundo o Plenário do TCU:

“A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013. (TCU, Acórdão nº 855/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, 10.04.2013.)



A segunda condição a ser observada consiste em obter a anuência do órgão gerenciador, ou seja, o “dono” da ata. O art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 deixa clara a necessidade de a adesão ser precedida de anuência do órgão gerenciador.

Outro requisito imposto pelo Decreto nº 7.892/2013 é a observância a determinados limites quantitativos para a adesão. De acordo com o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 22 desse regulamento, **cada órgão não participante poderá contratar, por adesão, até 50% do quantitativo de cada item registrado** para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Além disso, o quantitativo total fixado para adesões no edital, na forma do art. 9º, inciso III, 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, indeoendemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

A partir do **art. 22** encontram-se os requisitos específicos para que a adesão à ata seja legítima. Assim rezam os dispositivos:

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.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

239

§ 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.

§ 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 contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

~~§ 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não~~



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

240

~~houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.~~ (Revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2014)

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

Pois bem, feita a apresentação jurídica a qual se submete todo e qualquer procedimento de **SRP**, resta saber se o caso concreto se subsumi à norma.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

Antes disso, cabe destacar que p presente processo licitatório fora classificado pela Comissão de Licitação na modalidade CARONA, cujo conceito é o seguinte:

“consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo (JUSTEN FILHO, 2010, pg. 207)”.

No caso dos autos restaram demomstrados os requisitos necessários para que a adesão à ata seja legal, quais sejam:

- a) A ata de Registro de Preços trouxe a previsão da adesão (Cláusula quarta);
- b) O órgão gerenciador autorizou a adesão;
- c) A empresa fornecedora anuiu aos serviços;
- d) A Ata está vigente;
- e) A contratação deverá ser efetuada em até 90 dias;
- f) A adesão está se dando de forma horizontal.

Orienta-se ainda que seja observado, no momento da assinatura do



contrato os quantitativos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto 7.892/2013, que impõe que cada órgão não participante poderá contrtar, por adesão, até 50% do quantitativo de cda ítem registrado para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

242

Ademais disso, verifica-se que a vantagem quanto à adesão à Ata é inquestionável, uma vez que a Administração está evitando a elaboração de mais um processo administrativo complexo, saltando etapas burocráticas e que geram gastos aos cofres públicos.

Ainda há que ser observado o princípio da economicidade, pois veja que o preço em que as contratações dos serviços de locações que se darão, serão os mesmos aferidos no processo licitatório que ocorre em

No que concerne a documentação apresentada pela empresa para a formalização da contratação, entendo suficiente para conceder a legalidade necessária à contratação.

III - 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, observados os apontamentos contidos nessa manifestação, essa assessoria jurídica **opina pela inexistência de óbice legal quanto a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 018/2022, Pregão Eletrônico nº 017/2022, Processo**



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

Administrativo nº 25041030/2022, Órgão gerenciador: Secretaria Municipal de Educação de Urbano Santos/MA, tendo como objeto a futura Contratação de Empresa Especializada na Elaboração e Confeção de Livros de História e Geografia sobre o município, destinado aos alunos de ensino fundamental 1, 2 e EJA de interesse da rede municipal de ensino do município de Urbano Santos/MA, atendendo de igual modo, os interesses da Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão/MA.

243

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão.

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

O presente parecer é composto por 17 (dezesete) laudas.

Itinga do Maranhão - MA, 15 de setembro de 2022.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

244

Hellyayne Dâmaris Silva Oliveira
Assessora Jurídica – OAB/MA nº 19.527