



Câmara Municipal de Açailândia

Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia - Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PG – PROCURADORIA GERAL



PARECER JURÍDICO – ADESÃO CARONA

Folha Nº 161
Processo Adm Nº 057/2021
Câmara Municipal de Açailândia
CNPJ: 12.143.442/0001-76

INTERESSADO: Câmara Municipal de Açailândia.

ASSUNTO: Adesão de Ata de Registro de Preço nº **009/2021** e Processo Administrativo nº 057/2021 da Câmara Municipal de Imperatriz-MA.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE CENTRAIS DE AR CONDICIONADO DIVERSOS MODELOS. PERMISSIVO LEGAL DA LEI Nº 8.666/93, LEI 10.520/02. ADESÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº **009/201** DA CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ-MA. POSSIBILIDADE.

I – Licitação na modalidade de Contratação Direta por adesão a Ata de Registro de Preço nº Ata de Registro de Preço nº **009/2021** da Câmara Municipal de Imperatriz, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Açailândia.

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

I – RELATÓRIO

1. Por despacho do Presidente da CPL, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise de Adesão da Ata de Registro de Preço nº **009/2021**, da Câmara Municipal de Imperatriz-MA, ata esta que tem por objeto o “REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE CENTRAIS DE AR CONDICIONADO DIVERSOS MODELOS”, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Açailândia-MA.

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.



Câmara Municipal de Açailândia

Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia - Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PG – PROCURADORIA GERAL



Folha Nº 162
Processo Adm Nº 05712021
Câmara Municipal de Açailândia
CNPJ: 12.143.442/0001-76

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, serviços 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.

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.

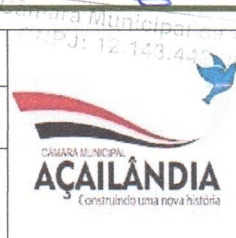
9. Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a



Câmara Municipal de Açailândia

Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia - Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PG – PROCURADORIA GERAL



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.



Câmara Municipal de Açailândia

Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia - Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PG – PROCURADORIA GERAL



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 da Ata de Registro de Preço nº 005/2019/CMIA/SRP/PP decorrente do Pregão Presencial nº 005/2019/CMIA/SRP/PP da Câmara Municipal de Igarapé-Açu, ata esta que tem por objeto o "REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE AR CONDICIONADO TIPO SPLIT", para atender as necessidades da Câmara de Igarapé-Açu e Secretarias.

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;

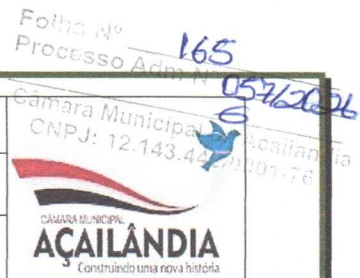
III- validade do registro não superior a um ano.



Câmara Municipal de Açailândia

Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia - Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PG – PROCURADORIA GERAL



§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

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. 3 edição São Paulo Saraiva, 2008, p. 417 (grifo aposto)

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 aposto- 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.



Câmara Municipal de Açailândia
Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia – Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PG – PROCURADORIA GERAL



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 da Ata de Registro de Preço nº 009/2021 da Câmara Municipal de Imperatriz, ata esta que tem por objeto o "REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE CENTRAIS DE AR CONDICIONADO DIVERSOS MODELOS", para atender as necessidades da Câmara Municipal de Açailândia.

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.

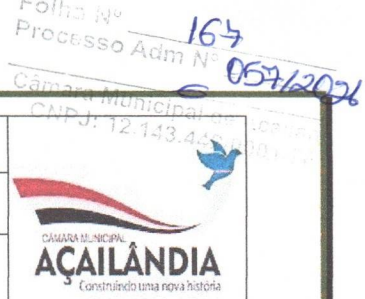
Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração



Câmara Municipal de Açailândia

Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia – Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PG – PROCURADORIA GERAL



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 Câmara Municipal de Açailândia não participou dos procedimentos iniciais que deram origem à Ata de Registro de Preço nº 009/2021 da Câmara Municipal de Imperatriz, logo, mostra plenamente cabível a adesão pleiteada pela Câmara.

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 90% 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 nêuplo do quantitativo previsto para os órgãos que participaram da licitação, independentemente 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



Câmara Municipal de Açailândia

Rua Ceará nº 662, Centro - Açailândia - Maranhão
CNPJ: 12.143.442/0001-76



PG – PROCURADORIA GERAL

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, por ocasião da assinatura de contrato e da conclusão do processo de Adesão, esta Assessoria Jurídica opina pela adequação dos procedimentos administrativos adotados para a adesão da Ata de Registro de Preço nº 009/2021 da Câmara Municipal de Imperatriz, ata esta que tem por objeto o "REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE CENTRAIS DE AR CONDICIONADO DIVERSOS MODELOS", para atender as necessidades da Câmara Municipal de Açailândia, 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 da Câmara Municipal de Açailândia, que deve ponderar sobre o caráter vantajoso ou não da pretendida adesão.

41. Retornem os autos à CPL.

Açailândia /MA, 08 de março de 2022.

Ricardo Melo e Silva
Procurador CMAÇ/MA
Portaria nº 004/2021