

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



PROCESSO: 11883/2019.
REQUERENTE: VITOR VICENTE GUANANDY
ASSUNTO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

ADESÃO ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
POR ÓRGÃOS INTERNOS. REQUISITOS
PARA ANÁLISE DO PEDIDO. LEI Nº
8.666/93. DECRETO FEDERAL Nº
7.892/2013. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.
JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS.
DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS. CHECK
LIST. DEFERIMENTO.

PARECER JURÍDICO

1. DO RELATÓRIO

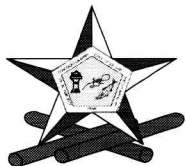
Versam os autos sobre tema encaminhado pelo Procurador Geral, a fim de que seja analisado pelo Colegiado de Procuradores, no intuito de tornar a temática “ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS DA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO” saneada do ponto de vista jurídico, norteando a atuação do Poder Público Municipal.

Serão utilizados como referência na presente análise jurídica a base legal, requisitos, documentos indispensáveis, órgãos que deverão atuar e recomendações finais, se for o caso.

Eis o resumo do processo, passamos a análise jurídica propriamente dita.

2- DO FUNDAMENTO JURÍDICO

O artigo 37, inciso XXI, estabelece a obrigatoriedade dos Entes Públicos realizarem licitações quando pretendem contratar com o particular, confirmando a



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



afirmação doutrinária de que a licitação não é um fim, mas um meio para a Administração Pública alcançar o fim pretendido. Vejamos:

“Art. 37 (...)

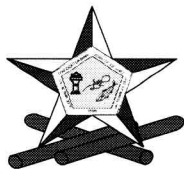
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Nesta seara, foi editada a Lei 8.666/93, que regulamentou o artigo 37, inciso XXI, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Em seu artigo 15, inciso II, é determinado que as compras, sempre que possível, deverão, ser processadas através de sistema de registro de preço.

Diante disso, ante a carência de regulamentação, foi editado em 23 de janeiro de 2013, o Decreto Federal nº 7.892.

Conceitualmente, o sistema de registro de preços é aquele que através da modalidade concorrência ou pregão, selecionam-se propostas de preços a serem abarcadas para contratações futuras de bens ou serviços, que serão utilizados de maneira frequente, mas que não se poderá precisar, somente estimar.

A viabilidade de se adotar o sistema de registro de preços deve ser avaliada em cada caso, tendo em vista os contornos do objeto pretendido e da necessidade da Administração.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



Neste sentido, importante mencionar a manifestação do ilustre Professor Jorge Ulysses Jacoby (FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão. Belo Horizonte: Fórum, 2003), que diz: *“Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.”*

No âmbito deste Município, há também regulamento próprio versando sobre o mesmo tema, sendo o decreto municipal nº 4.178/2009 que “Regulamenta o Sistema de Registro de preços previstos no art. 15 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.”.

Importante ressaltar que a presente análise jurídica, neste item, será direcionada ao tema **“ADESÃO A ARP POR ÓRGÃOS DA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO”**.

A figura do Órgão não participante do certame licitatório, ou o “carona”, estampado no artigo 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013, é sem dúvidas uma das mais questionadas no Sistema de Registro de Preços.

Citado artigo define que *“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.”*

Como o próprio artigo define, é necessário que a contratação tenha motivação adequada, ou seja, que a Secretaria Requerente apresente razões tangíveis quanto a aquisição/contratação que pretende realizar. Nesta linha, importante colacionar o entendimento do Tribunal de Contas da União. Vejamos:

Contratação pública – Licitação – Sistema de Registro de Preços –
Adesão à ata – Requisitos – TCU A realização de contratação por meio



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



de adesão à ata de registro de preços deve ser precedida de formalização do "termo de caracterização do objeto a ser adquirido", bem como da apresentação das "justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração". Além disso, deverá ser providenciada "pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública". (TCU, Acórdão nº 2.764/2010, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, DOU de 15.10.2010) (grifamos).;

Esta benesse legislativa, tem permitido que qualquer órgão público que não estiver participado da licitação para registro de preços, possa contratar com o(s) licitante(s) vencedor(es), limitando-se apenas quanto a autorização do órgão gerenciador, a não ocorrência de prejuízo ao cumprimento das obrigações, e o quantitativo de **50% (cinquenta por cento) do registrado na Ata.**

Vale ressaltar, que o artigo 22 do decreto 7.892/2013 disciplina em seus parágrafos, quais documentos serão necessários para que o órgão não participante da licitação possa aderir a Ata de Registro de Preços, se não vejamos:

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.

§ 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



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.

(Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o **quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços 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**, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

(Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

(...) (Vigência)

§ 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 houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.

§ 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



§ 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. (Grifos Nossos)

Os dispositivos alhures apontam regramentos gerais para a figura do “Carona”. Todavia, como o propósito desta análise está voltada para o Órgãos da própria Administração (Secretarias Municipais e afins), trataremos esse ponto em sequência.

O decreto nº 7.892/2013 definiu textualmente o que são órgãos no artigo 2º, incluindo a figura do órgão não participante:

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

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.

A Lei 8666/93 também indica de maneira clara que a Administração Pública opera e atua concretamente por seus órgãos, entidades ou unidades administrativas, conforme se vê no artigo 6º, incisos XI e XII, abaixo transcritos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



Nesta linha intelectual e considerando que órgãos “são centros de competência instituídos para o desempenho das funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem” (Helly Lopes Meirelles – Direito Administrativo, 42ª edição- 2016, pag. 71), entendo que tais conceitos se aplicam às Secretarias Municipais, podendo então ser considerado como órgão não participante, possibilitando assim a pleiteada adesão.

Vale lembrar que o Tribunal de Contas da União – TCU (Processo nº TC 008.837/2012-0) esclareceu que as adesões às atas de registro de preços podem ser classificadas em horizontais e verticais:

“(...) 7.3. As adesões às atas de registro de preços receberam doutrinariamente uma classificação, sendo chamadas horizontais quando entre órgãos da mesma esfera de governo, ou chamadas verticais quando entre entes governamentais distintos, de esferas diversas (por exemplo, órgãos federais podem aderir às atas de órgãos estaduais). (...)”

Neste sentido a posição jurídica ora adotada é de adesão horizontal, ou seja, por órgãos do próprio Município de Conceição da Barra-ES, aqui representados como Secretarias Municipais.

Urge destacar que a atuação ideal da administração pública é oportunizar a todas as secretarias municipais participação nos certames licitatórios para registro de preços, uma vez que a estimativa de cada uma será mais realista a necessidade potencial.

Outrossim, não há vedação legal para que órgãos do mesmo Ente adiram as ARP's dele emanadas.

No que tange ao quantitativo a ser aderido, temos que com as alterações elencadas no decreto federal nº 7.892/2013, proferidas através do decreto federal nº



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



9.488/2018, tornaram mais fácil o entendimento a esse respeito, conforme claramente se vê no §3º do artigo 22 do normativo federal.

Destarte, há possibilidade jurídica em se autorizar adesões a Atas de Registro de Preços para órgãos do mesmo Ente, devendo sempre ser alertado ao Requerente quanto a obrigatoriedade de se **efetivar a aquisição ou contratação** solicitada em **até noventa dias**, observado o prazo de vigência da ata (§6º do artigo 22 do decreto 7.892/2013).

Outro ponto de grande importância e que deve ser observado pelo Poder Público em suas contratações, é a vantajosidade na almejada adesão, sendo essa uma condicionante a ser observada pelo Requerente, nos moldes do art. 22 do decreto em evidência.

Esta vantajosidade é facilmente comprovada quando da realização de pesquisa mercadológica, que terá o condão confrontar os preços registrados com aqueles praticados no mercado.

A pesquisa de mercado é condição inafastável para uma regular contratação por adesão a Ata de Registro de Preços - ARP, conforme claramente apresentado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Acórdão TC-154/2012, que utiliza como fundamento, inclusive, decisão colegiada do Tribunal de Contas da União que aponta que o parâmetro mínimo para aferição de mercado é a busca por três orçamentos, como se vê adiante:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;” Grifo nosso.



Por inexistir regramento específico quanto ao prazo entre o respectivo registro de preço devidamente publicado e o pedido de adesão, este Subscritor entende como **lapso temporal mínimo** para averiguação da vantajosidade, **03 (três) meses**.

3 - DA CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto alhures, entendemos que se as condições apresentadas em processos específicos contarem com a observância do inteiro teor deste parecer, alinhado a fundamentação jurídica nele contida e ainda considerar a tramitação apresentada através do *Check List* anexo, a Procuradoria deverá OPINAR PELO DEFERIMENTO do pedido.

Frise-se, para que não venha ser alegada ignorância de potencial Órgão Requerente, que os itens aderidos e seus respectivos valores deverão estar dentro do valor de mercado, demonstrando a vantajosidade na adesão, bem como a contratação/aquisição deverá se operar em até 90 dias após a Autorização.

RECOMENDA-SE que seja orientado a cada ano, ao setor de compras ou órgão municipal que realize pesquisa de mercado para as contratações deste Ente, se centralizado, que cada licitação para itens que são comuns a mais de uma secretaria, seja comunicado a Secretaria não participante, para que entre no processo, a fim de evitar adesões futuras, evidenciando uma melhor Gestão, inclusive para contratações futuras.

Salvo Melhor Juízo, este é o nosso parecer, o que levamos para apreciação do Colegiado de Procuradores de Conceição da Barra-ES para **APRECIACÃO, e se assim entenderem, seja proferido ACÓRDÃO validando seu inteiro teor, com remessa ao Exmo. Sr. Prefeito para homologação por meio de decreto executivo,**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



cujo o qual orientará e vinculará todos os órgãos da Administração Pública, nos termos da Lei Complementar nº 25/2011 e Decreto Municipal nº 4.738/2015.

É nosso parecer.

Conceição da Barra (ES), em 25 de março de 2020.


Vitor Vicente Guanandy
Advogado
Portaria nº 115/2020
Matrícula nº 5307



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL
COLEGIADO DE PROCURADORES DE CONCEIÇÃO DA BARRA-ES



ANEXO ÚNICO

“CHECK LIST” – ADESÃO A ARP ENTRE SECRETARIAS

QUEM	DOCUMENTOS E REQUISITOS P/ CONCESSÃO	BASE LEGAL	ÓRGÃOS ATUANTES	RECOMEND. FINAIS
Solicitação Secretaria	Requerimento assinado por titular da Pasta, devidamente justificado, inclusive expondo as razões da não participação da licitação, com cópia à ARP a ser aderida, autorização da do Órgão Gerenciador e Ofício da(s) empresa(s) licitante(s) que registrou (aram) os preços, acolhendo o pedido de adesão	Art. 15, II, Lei 8.666/93 e decreto federal nº 7.892/2013	Protocolo Geral para registro da solicitação no sistema e legitimação da tramitação do processo	Não sendo atendido os requisitos para protocolo do pedido, este não deverá ser realizado, com a entrega dos documentos ao agente público que os apresentou
Secretaria de Administração	Indicação formal, por parte da Secretaria Requerente dos itens que se pretende aderir, lembrando da limitação de 50% para cada item	Art. 22, §3º do decreto 7.892/93	Setor de compras para verificação da vantajosidade (pesquisa de mercado), se maior que 03 meses do registro	Não sendo vantajoso, os autos retornam a Secretaria Requerente
Secretaria de Finanças	Apresentação dos itens e seus respectivos valores, inseridos no sistema de dados da Prefeitura		Setor contabilidade para indicação de dotação orçamentária e disponibilidade financeira	
Procuradoria Municipal	Análise do processo nos termos do acórdão		Assessoria Jurídica para verificação de conformidade	
Gestão de Governo/Gabinete do Prefeito	Decisão deferindo ou não a solicitação de contrato da ARP		Prefeito	No caso de indeferimento o processo deve ser remetido a secretaria requerente para ciência e arquivamento
Secretaria de Administração	Realizar o contrato nos moldes apresentados na ARP de origem		Setor de Contratos	