

PROCESSO Nº 70086/2023

Requerente: Secretaria Municipal De Infraestrutura

Assunto: Manifestação da Procuradoria a respeito da legalidade e possibilidade de prosseguir com a contratação via Adesão a Ata de Registro de Preços nº021/2023 – CSL/SINFRA, decorrente da Concorrência Pública Nº 23/2023- CSL/SINFRA e Processo Administrativo 91309/2022 – CSL da Secretaria de Estado da Infraestrutura – Sinfra – MA, para Contratação empresa especializada para execução de pavimentação e conservação de vias urbanas com terraplanagem e drenagem superficial na zona urbana do Município de Balsas, sob demanda ordem de serviço.

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO:

Versa o presente parecer acerca da legalidade e possibilidade de prosseguir com a contratação via Adesão a Ata de Registro de Preços nº021/2023 – CSL/SINFRA, decorrente da Concorrência Pública Nº 23/2023- CSL/SINFRA e Processo Administrativo 91309/2022 – CSL da Secretaria de Estado da Infraestrutura – Sinfra – MA, para Contratação empresa especializada para execução de pavimentação e conservação de vias urbanas com terraplanagem e drenagem superficial na zona urbana do Município de Balsas, sob demanda ordem de serviço.

Observa-se que o processo licitatório teve sua regular tramitação, cumprindo os requisitos da legislação de regência, tendo sido adjudicado, homologado, te o respectivo Resultado de Julgamento publicado no Diário Oficial do município de São Luiz, bem como em todos os meios oficiais pertinentes, ocorreu a publicação da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N. 23/2023- CSL/SINFRA que tem como Detentora a empresa TAC CONSTRUÇÕES EIRELI, CNPJ N. 23.433.246/0001-52. Noutro Giro, consta no processo o Ofício do órgão Carona com a solicitação de autorização da adesão para o Órgão Gerenciador, e a Autorização de Adesão do Órgão Gerenciador, e todos os atos, de acordo com as normas pertinentes.

Em apertada síntese é o que tínhamos a relatar.

II – FUNDAMENTOS:

2.1. Sistema de Registro de Preços (SRP) e Ata de Registro de Preços (ARP) - Da adesão à ata de registro de preços de outro ente federado por órgão não participante (carona) – requisitos a serem preenchidos

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O Sistema de Registro de Preços – SRP consiste em procedimento previsto no artigo 15, II, da Lei nº 8.666/1993, destinado ao registro formal de preços com o propósito de futuras aquisições de bens e, por extensão, de contratações de serviços, nas hipóteses autorizadas delimitadas pela norma. Utilizando-se desse procedimento, instaura-se um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

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.

O Professor Marçal Justen Filho sintetiza o conceito do registro de preços da seguinte forma¹:

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

A disciplina do registro de preços está prevista no art. 15 da Lei (Federal) nº 8.666/1993 que prevê:

*Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
(...)*

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.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

(...)

Não obstante a literalidade do dispositivo acima fazer alusão a compras, tornou-se pacífico o entendimento de que o registro pode ser utilizado também para serviços, conforme entendimento do próprio Tribunal de Contas da União:

“DENÚNCIA. IRREGULARIDADE NA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA . PERMISSÃO PARA UTILIZAÇÃO DO SRP PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS , OBSERVADAS CONDIÇÕES PARA IMPEDIR DESVIRTUAMENTO DA LICITAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.”
(TCU, DEN Acórdão 1737/2012 – Plenário, Relatora Ana Arraes, Data da sessão: 04.07.2012, Ata nº 24/2012).


Outrossim, importante anotar que o Decreto Federal nº 7.892/13, aplicável no âmbito da União, regulamentou o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em âmbito federal, asseverando as condições necessárias para a sua utilização por órgãos ou entidades não participantes e trouxe a possibilidade dos demais órgãos da Administração Pública que não tenham participado do registro de preços fazerem uso das atas já celebradas, durante a vigência, na condição de órgão aderente, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantajosidade:

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.

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES

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 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.

§ 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.

Destaca-se que a redação do Decreto Federal n. 7.892/2013 foi alterada pelo Decreto n. 9.488/2018, tendo sido estabelecidos novos limites à adesão de órgãos não participantes ("caronas"), dentre os quais merece destaque o limite total máximo de quantitativos a serem adquiridos pelos órgãos aderentes (limite global) e a exigência de que o órgão gerenciador, caso pretenda admitir adesões, inclua obrigatoriamente no edital do certame a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes (limite formal).

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Inclusive, de acordo com o TCU, a ausência de tal estimativa no edital da licitação impede a adesão de “caronas” a atas de registro de preços: “*A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes (caronas) a atas de registro de preços constituídas após o início da vigência do Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência dessa norma somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a adesão por parte de órgãos não participantes (Acórdão 855/2013 - Plenário)*”.

Assim, tem-se que a instituição de ata de registro de preços se mostra adequada àqueles objetos que possam ser individualizados por meio de descrição clara e uniforme. Sua aplicação requer a padronização da solução a ser contratada, ou seja, o objeto não poderá sofrer modificações a cada contratação futura que vier a ser celebrada a partir da ata.

Exatamente por essa característica que a regra é a vedação de utilização do SRP para a contratação de obras de engenharia dada a incompatibilidade com a padronização exigida, podendo o instituto ser utilizado apenas para “serviços comuns de engenharia”. Nesse sentido, o Acórdão nº 3605/2014 – Plenário TCU:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO COM VISTAS À FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES. ADOÇÃO DE MODALIDADE INDEVIDA DE LICITAÇÃO E DA OPÇÃO PELO REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR A LICITAÇÃO.

(...)

15. Sob o aspecto da modalidade de contratação, esta Corte de Contas, recentemente, por meio do Acórdão 1540/2014-TCU-Plenário, em processo de Solicitação do Congresso Nacional que tratou, dentre outras questões, da utilização do pregão em obras de simples execução, se manifestou no sentido de que “não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia (Súmula TCU 257/2010)”. Pela pertinência do assunto, reproduzo trecho do Voto que impulsionou o referido decisum: “(...) é questionado se a construção de banheiros públicos pode ser considerada obra de simples execução e, assim, se a modalidade adequada seria o convite ou o pregão. A Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, traz em seu art. 1º e parágrafo único:

‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.’

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Embora a Lei nº 10.520/2002 em nenhum momento vede a contratação de obras por meio de pregão, condicionando apenas na figura do objeto da licitação como bens e serviços comuns, o Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, é taxativo quanto a tal vedação:

'A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.'

Assim, embora muito se discuta a viabilidade e vantajosidade prática na utilização do pregão para a contratação de obras, não existe margem à discricionariedade em comando tão específico (Acórdão 1538/2012-TCU-Plenário). Nesse diapasão, não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações (vide Acórdãos em Licitações Contratos & Orientações e Jurisprudência do TCU, p. 48-64, 4ª Edição - Revista, atualizada e ampliada).

A Lei nº 8.666/93, que subsidiariamente é aplicada ao pregão, estabelece nos incisos I e II do artigo 6º:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;'

Diante da clara distinção entre o conceito de obra e de serviço, a utilização da modalidade pregão é permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia, encontrando amparo na Lei nº 10.520/2002 (Enunciado da Súmula TCU nº 257/2010).

Dessa forma, de acordo com os normativos legais vigentes, a construção de banheiros públicos não pode ser licitada mediante pregão eletrônico.

(...)

18. A realização de obras não atende às hipóteses acima. Entendo que o aludido normativo viabiliza a contratação de serviços comuns de engenharia com base no registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Mas o uso desse sistema com o intuito de contratar obras não pode ser aceito, uma vez que não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. Não há, nessa situação, divisibilidade do objeto.

19. Sob esse aspecto, ressalto que a opção de utilização do registro de preço está prevista no art. 15, inciso II, da Lei 8.666/1993, contudo, quanto à obra, esta Lei é bastante explícita, em seu art. 10º, em definir os regimes de contratação (empregada global, empregada por preços unitários, tarefa e empregada integral), sem fazer menção à possibilidade de emprego do registro de preço.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Frise-se que, mais recentemente, no julgamento do Acórdão nº 980/2018 – Plenário, o TCU novamente reiterou seu posicionamento:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO COM VISTAS À REFORMA NAS INSTALAÇÕES E DEPENDÊNCIAS FÍSICAS DE ORGANIZAÇÃO MILITAR. UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE DE CERTAME PREGÃO ELETRÔNICO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS. CONTRATO COM OBJETO GENÉRICO, SEM A ELABORAÇÃO PRÉVIA DE PROJETOS E SEM A ESPECIFICAÇÃO DOS LOCAIS EM QUE SERIAM EXECUTADAS AS REFORMAS. AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE ITENS DE MATERIAIS OU SERVIÇOS QUE NÃO FORAM LICITADOS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS GESTORES. 1. A modalidade de licitação pregão não deve ser utilizada para contratação de obras, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia. 2. O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nessa situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. 3. O parecer técnico e jurídico favorável a um determinado ajuste não retira a responsabilidade do administrador público pela prática de ato irregular, uma vez que cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração. 4. Nos casos em que se verificam infrações graves à norma legal ou regulamentar, sem que as justificativas para tanto sejam suficientes para afastar as irregularidades apontadas, deixar de responsabilizar o administrador público secundarizaria o princípio da legalidade e, em consequência, apequenaria o dever geral de obediência ao ordenamento jurídico de regência.

Sobre a contratação dos serviços comuns de engenharia, colacionamos o seguinte julgado:

ACOMPANHAMENTO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO POR MEIO DO SISTEMA DE ANÁLISE DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E EDITAIS (ALICE). PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA, COM POSSIBILIDADE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS . SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. ANULAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA MEDIANTE PREGÃO. 1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros. 2. A utilização do

X

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

critério de julgamento menor preço auferido pela oferta de desconto sobre os preços da tabela Sinapi tem amparo no artigo 9º, § 1º, do Decreto 7.892/2013, desde que os pagamentos dos serviços, durante a validade da ata de registro de preços, ocorram com base nos valores da tabela Sinapi da data da licitação, tendo em vista o disposto na Lei 8.666/1993 sobre reajustes anuais. 3. O instrumento convocatório de pregões para registro de preços de serviços comuns de engenharia deve demonstrar que tais serviços serão empregados em atividades de manutenção predial, observados os conceitos do artigo 6º da Lei 8.666/1993 e das normas técnicas relacionadas à matéria, de forma que não haja margem de interpretação para a realização de obras mediante a contratação.

Portanto, a adesão a atas de registro de preços apenas resta admitida quando tratar-se de serviços comuns de engenharia, bem como quando os padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.

De todo modo, ressalte-se que o presente parecer não abarca a adesão a ata de registro de preços que tenham como objeto obra e/ou serviço de engenharia, sendo feitas as considerações jurídicas acima apenas para propósitos de contextualização jurídica.

Fincadas estas premissas, especificamente sobre a possibilidade de adesão a atas de outros entes, o Decreto Municipal nº 006, de 30 de janeiro de 2017, expressamente autorizou o Município de Balsas e seus órgãos/entidades a aderir a atas de registro de preços municipais, estaduais, distritais e federais.

Outrossim, destaca-se que, para se aderir à ata de outro ente federado, deve constar expressamente no edital a que se pretenda aderir tanto a possibilidade de adesão por órgãos não participantes como respectivos quantitativos permitidos, que devem estar em conformidade com a legislação regulamentadora local (do referido ente).

Corroborando a argumentação supra alinhavada, e dando interpretação aos dispositivos citados, o Tribunal de Contas da União - TCU vem entendendo que a ausência de previsão de estimativa de quantitativos a serem adquiridos por entidades não participantes da licitação impede a adesão à ata. Nesse sentido, foi proferido o Acórdão nº 213/2013-Plenário e o Acórdão nº 855/2013-Plenário, do qual se transcreve o seguinte trecho:

“15. No entanto, considerando que duas das exigências editalícias não estão em perfeita sintonia com a Lei nº 8.666/93, com a Lei nº 10.520/2002 e com a jurisprudência desta Corte de Contas, e que outra exigência ainda carece de análise mais detida por parte da Sefti, entendo que deva ser determinado à Universidade Federal de Viçosa que se abstenha de autorizar adesão à ata de registro de preços.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

16. *Ad argumentandum, ainda que não houvesse previsão expressa no acórdão a ser prolatado, a sobredita vedação de adesão à ata por parte dos chamados "caronas" (órgãos não participantes) estaria implícita por força do art. 9º, III, c/c o art. 22, § 4º, ambos do novel Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, senão vejamos: "Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo: (...) III – estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões; (...) 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. (...) § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo 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."*

17 *No caso concreto, considerando que o edital não estimou as quantidades a serem a adquiridas pelos "caronas", vedada está a adesão à ata ."*

Nesta monta, observa-se que para a validade e eficácia da extensão da ata de registro de preços aos órgãos não participantes é necessário o preenchimento de uma série de requisitos, a saber:

- a) Existência de licitação anterior, em decorrência da qual foi celebrada ata de registro de preços, desde que haja previsão no edital de permissão para adesão de órgão não participante, bem como regulamentação no instrumento convocatório dos quantitativos e percentuais autorizados ao órgão gerenciador, participantes e não participantes;
- b) Prévia consulta e anuência do órgão gerenciador sobre a utilização da ata e controle pelo gerenciador dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório para o órgão gerenciador e participantes, de modo a ficar dentro dos limites legais permitidos;
- c) Avaliação em processo próprio precedido de planejamento, no qual o órgão demonstre a adequação dos termos e das

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

especificações da ata para o atendimento de sua demanda, e que os preços e condições da ata de registro de preços são vantajosos;

- d) Interesse do órgão aderente em utilizar a ata celebrada, devendo a contratação ser celebrada dentro do prazo de validade da anuência do órgão gerenciador, que, em regra é de 90 (noventa) dias, e sempre dentro do prazo de vigência da ata;
- e) Consulta e aceitação pelo fornecedor da contratação pretendida, desde que mantidas as mesmas condições do registro.

Destaca-se que o instrumento convocatório da licitação deverá prever a possibilidade de adesão à ARP e o limite quantitativo para contratações decorrentes de adesões. Por essa razão, é obrigatório que os autos do processo de Adesão estejam instruídos com cópia do Edital e respectivos anexos da Licitação que originou a ARP, para fins de verificação e demonstração destes elementos.

Ainda, alerta-se que as disposições contidas no Edital originário da Ata nortearão a formalização dos contratos derivados de adesões a Atas de Registro de Preços, tanto no que se refere aos quantitativos, quanto à verificação da exata identidade do objeto e a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às necessidades e peculiaridades do órgão aderente, sendo indispensável a juntada das cópias referidas.

Noutro aspecto, tanto a formalização da adesão como a celebração do contrato (ou instrumento equivalente) devem ocorrer dentro da vigência da ata. Assim, é de fundamental importância a observância do prazo preciso para adoção de todas as providências necessárias à formalização do processo, concessão de autorização e contratação que devem ser adotadas com a maior antecedência possível para que seja concluído no curso da vigência da ARP.

Frise-se que a vigência da ARP se encerra tanto pelo decurso do tempo quanto pela utilização integral dos quantitativos nela registrados.

Nessa linha, observa-se que quanto à utilização pelo “órgão carona”, conforme Jurisprudência do TCU, antes da adesão à ARP deve ser feita uma ampla pesquisa de mercado que comprove que os preços estabelecidos na ARP são compatíveis com os praticados no mercado, garantindo assim a seleção da proposta mais vantajosa para Administração, consoante estabelece o art. 3º da Lei 8.666/1993 (Acórdãos nº 2.786/2013 - Plenário e nº 301/2013 - Plenário).

Ainda, quanto às formalidades para adesão à ata de registro de preços, traz-se importante julgado do TCU:

Formalidades exigidas para adesões a atas de registro de preços A adesão a ata de registro de preços não prescinde da caracterização do objeto a ser adquirido , das

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, da pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens com os preços de mercado e do cumprimento ao limite imposto pelo art. 8º, § 3º, do Decreto n.º 3.931/2001, segundo o qual é proibida a compra de quantidade superior à registrada na ata. Foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar representação autuada com base em informação da Ouvidoria do TCU, versando sobre supostas irregularidades ocorridas no Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região (TRT/22ª Região). Realizada inspeção no órgão, a unidade técnica analisou uma série de processos em que veículos foram adquiridos utilizando-se ata de registro de preços de outro órgão. Após aprofundado exame, sobressaíram as seguintes impropriedades: 1ª) ausência de formalização de termo de caracterização do objeto, previamente à contratação; 2ª) ausência de justificativa contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração; 3ª) descumprimento do § 1º do art. 15 da Lei n.º 8.666/1993, que prevê a obrigação de ampla pesquisa de mercado previamente às aquisições mediante registro de preços; 4ª) desobediência ao § 3º do art. 8º Decreto n.º 3.931/2001, que limita o quantitativo a ser adquirido em 100% daquele registrado na ata de registro de preços, tendo sido comprados quatro veículos quando a cotação realizada pelo órgão responsável pela licitação foi referente a apenas três. Uma vez confirmadas tais irregularidades, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir determinação corretiva ao TRT/22ª Região para futuras contratações por meio de adesões a atas de registro de preços. (Acórdão n.º 2764/2010-Plenário, TC026.542/2006-1, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 13.10.2010).

Destarte, importante trazer ao debate, o entendimento dos Tribunais de Contas Municipais em relação ao instituto da adesão a atas de registro de preços, no qual, destacamos o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM/GO, através do Acórdão Consulta n.º 019/2017, que regulamentou naquele Estado o instituto da adesão a atas de registro de preços formuladas por outros entes federativos, *in verbis*:

LICITAÇÕES. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO. ADOÇÃO MEDIANTE DECRETO. POSSIBILIDADE . É possível ao Município adotar, mediante decreto, preferencialmente nos moldes do Decreto Federal n.º 7.982/2013, o instituto da adesão a



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

atas de registro de preços formuladas por outros órgãos do município e também de outros entes federativos, atendidas as orientações legais e os requisitos formais manifestos nesta Consulta.

Assim, foram estabelecidos os seguintes parâmetros para a adesão a ata de registro de preços de outros entes federados:

II - RESPONDER AO CONSULENTE que é possível ao município a adoção do instituto da adesão às atas de registro de preços de outros entes federados ou outros órgãos do próprio município, observando-se os seguintes parâmetros:

a) a adoção deve-se dar mediante decreto do Poder Executivo, devidamente publicado nos órgãos oficiais e na internet, preferencialmente nos moldes adotados pela União no Decreto Federal nº 7.892/2013;

b) o decreto municipal deve limitar o quantitativo da adesão a 100% do quantitativo registrado na respectiva Ata, observando, também, que as adesões de outros órgãos não excedam ao quádruplo do total registrado para o órgão gerenciador e os respectivos participantes;

c) as adesões devem ser precedidas de termo de referência, no qual constem:

c.1. o diagnóstico da necessidade administrativa;

c.2. a caracterização da solução a ser contratada;

c.3. a motivação técnica capaz de justificar a adequação do objeto e das condições registradas em ata, em vista da necessidade administrativa;

c.4. a pesquisa de preços apta a demonstrar a compatibilidade dos valores a serem contratados com os praticados no mercado fornecedor; e


c.5. a motivação da vantajosidade do procedimento de adesão em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico;

d) o município deve, ainda, em cada aquisição oriunda de adesão a ata de registro de preços:

d.1. consultar o Órgão gerenciador e o fornecedor por ele indicado, para obtenção de autorização para a adesão e anuência, respectivamente;

d.2. observar as condições fixadas na Ata, limitar a aquisição à quantidade exata autorizada pelo gerenciador para adesão e celebração da contratação dentro do prazo de vigência da ata;

d.3. publicar o Termo de adesão e o contrato decorrente (ou o instrumento que o substitua) nos moldes previstos em lei;



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Na mesma linha, o Acórdão nº 1.233/2012, o Plenário do Tribunal de Contas da União orientou que, por ocasião da adesão à ata de registro de preços, o planejamento da contratação é obrigatório, assim como a demonstração formal da vantajosidade da adesão e da adequação e compatibilidade das regras e das condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços, com as necessidades e as condições determinadas na etapa de planejamento da contratação.

Sobre pesquisa de preços, ALERTA-SE que recentes julgados dos Tribunais de Contas e, com o escopo do regular atendimento ao disposto no art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93, exigem que seja feita a verificação de preços em outras contratações com a Administração Pública.

Nessa linha, em 2013, a orientação da Corte de Contas federal no Acórdão nº 868/2013 – Plenário, o Ministro Relator concluiu que “*para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado.*” Ou seja, o *decisum* reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada. Assim, necessário que seja efetivada, sempre que possível, busca de preços públicos para os serviços a serem contratualizados, já que a cotação deve ser parametrizada também em preços públicos.

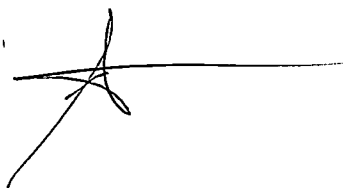
2.2. Do procedimento e checklist

Conforme prescrito no *caput* do art. 38 da Lei nº 8.666/93, o procedimento de contratação deve ser iniciado, com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, concedida pela autoridade competente para contratar, e a indicação sucinta de seu objeto e formalização da demanda elaborada pelo agente ou setor competente que requer o objeto.

Importa aqui ressaltar que a realização de procedimento de adesão não dispensa a realização prévia de todos os procedimentos internos de planejamento da contratação, incluindo estudo que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública da utilização da ata de registro de preços, posto que as adesões a atas de registro de preço são medidas alternativas que podem ser adotadas quando se revelarem vantajosas no contexto do planejamento das suas contratações.

Alerta-se que a responsabilidade pela correta instrução do processo com toda a documentação necessária, bem como pela regularidade das planilhas de quantitativos, valores, cálculos e especificação técnica do objeto, será dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos referidos documentos.

Por último, cumpre alertar aos órgãos e entidades municipais que as adesões a atas de registro de preço são medidas alternativas que podem ser adotadas quando se revelarem vantajosas no contexto do planejamento das suas contratações, não



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

consistindo, contudo, uma prática que possa ser executada em regime ordinário em detrimento das licitações que podem e devem ser também realizadas pelo próprio órgão.

Ademais, não devem ser feitas adesões a ata de registros de preços decorrentes de licitação na qual tenham sido estabelecidos critérios e condições estritamente particulares às necessidades do órgão gerenciador, conforme tratado no Acórdão do Plenário do TCU nº 2.600/2017.

Por fim, acerca da análise da minuta contratual, ressalta-se que a Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Aquisições E-CJU/Aquisições da Consultoria Geral da União da Advocacia Geral da União entendeu que o ato de aprovação jurídica da minuta de edital ou contrato, obrigatório, nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei n.º 8.666/93, compete ao órgão de assessoramento jurídico do órgão gerenciador. Na adesão à ata de registro de preços, portanto, a manifestação do órgão de assessoria jurídica não é obrigatória, pois não tem o condão de aprovar a minuta.

Portanto, tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos para adesão por órgão municipal à Ata de Registro de Preços promovida e gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital, estadual e federal, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal nas situações que se amoldem à hipótese autorizativa ora tratada.

3. Do caso concreto:

Inicialmente, cabe mencionar que uma vez concluída e homologada a licitação na modalidade Concorrência Pública 023/2023 CSL, do tipo menor preço por global, originou a ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N 021/2023- CSL que tem como Detentora a empresa TAC CONSTRUÇÕES EIRELI, CNPJ N. 24.433.246/0001-52, que foi localizada pelo setor de compras Secretaria Municipal de Infraestrutura de Balsas-MA fazendo parte dos orçamentos, onde foi constatado que o preço da ata seria o mais vantajoso economicamente e célere para a Administração Pública, onde a Secretaria demandante solicitou a formalização da adesão da respectiva Ata, para que seja gerado o vínculo obrigacional por meio de contrato, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62, da Lei n. 8.666/93 e art 15. do Decreto Municipal nº 006, de 30 de janeiro de 2017.

Em análise a Ata de Registro de Preços, foi observado por esta Procuradoria a vigência da Ata, senão vejamos:

(...)

CLÁUSULA QUARTA - DA VALIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 4.1. O prazo de validade desta Ata de Registro de Preços será de 12 (doze) meses contados de sua publicação, vedada sua prorrogação, conforme dispõe o artigo 15, 5º 3º, inciso I, da Lei

PREFEITURA DE BALSAS

Continue a construção da cidade que queremos

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

252

Portanto, verifica-se que a Cláusula Segunda da Ata, trata da vigência da ata por 12 meses a contar da assinatura, a referida da Ata teve a assinatura efetuada em 01 de novembro de 2023, estando a mesma vigente, conforme se comprova abaixo:

ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA - SINFRA
COMISSÃO SETORIAL DE LICITAÇÃO

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA PUBLICAÇÃO
O ÓRGÃO GERENCIADOR fará publicar a presente Ata no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado do Maranhão, após sua assinatura, nos termos da Legislação vigente.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Parágrafo Primeiro - Todas as alterações que se fizerem necessárias serão registradas por intermédio de lavratura de Termo Aditivo ou Apostilamento, à presente Ata de Registro de Preços, conforme o caso.

Parágrafo Segundo - Integra esta Ata, o Edital de CONCORRÊNCIA Nº 023/2023 - CSL/SINFRA e seus anexos e as propostas das empresas registradas nesta Ata.

Parágrafo Terceiro - Poderá haver modificações nos locais de entrega dos materiais caso em que a CONTRATANTE notificara a CONTRATADA.

Parágrafo Quarto - Os casos omissos serão resolvidos de acordo com a Lei Federal nº 12.462/2011, de 04 de Agosto de 2011, o Decreto Federal nº 7.531/2011, de 11 de outubro de 2011, a Lei nº 8.656, de 21 de Junho de 1993, a Lei Complementar 123/2006, o Decreto Estadual nº 31.533/2016 e demais legislações aplicadas à espécie.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DO FORO
Fica eleito o foro da comarca desta cidade de São Luís, capital do Estado do Maranhão, para fins expressa de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir quaisquer dúvidas oriundas do presente instrumento.

E, por estarem, assim, justos e contratadas, as partes assinam o presente em presença das duas testemunhas.

São Luís (MA), 01 de novembro de 2023.

VICENTE DÍOGO SOARES JÚNIOR
PRESIDENTE DA CSL/SINFRA

ROBERTO FERREIRA
TAC CONSTRUÇÕES EIRELI

CLAUDIO ROBERTO DUTRA CLETRIM

Noutro giro, verificou-se ainda, a Autorização de adesão pelos órgãos Caronas, no processo licitatório, ou na própria Ata de Registro, conforme segue:

SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
AUTORIZAÇÃO DE ADESÃO Nº 0307024 - SEAD/MA

A Secretária Adjunta de Licitações e Compras Especiais - SALLIC, com base no Decreto Estadual nº 36.820/2023 e na Portaria nº 153/2023, de 21 de Junho de 2023, AUTORIZA a PREFEITURA MUNICIPAL DE BALSAS/MA a aderir, na qualidade do órgão em potencialmente "carona", os itens constantes na Ata de Registro de Preços nº 011/2023 - CSL/SINFRA, oriunda do(a) CONCORRÊNCIA Nº 023/2023 - CSL/SINFRA cujo objeto é o REGISTRO DE PREÇOS PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE MELHORAMENTOS E CONSERVAÇÃO DE ROBOVIAS, conforme discriminado nos itens abaixo:

Nº	DESCRIÇÃO	VALOR TOTAL
1	SERVÇOS DE MELHORAMENTO E CONSERVAÇÃO DE ROBOVIAS	R\$ 22.891.698,24

O valor total da Adesão é de R\$ 22.891.698,24 (vinte e dois milhões e oitocentos e noventa e um mil e setecentos e cinco reais e vinte e quatro centavos).

Informa-se que o presente instrumento não poderá exceder o valor autorizado desta Adesão.

Informa-se que o órgão deverá efetivar a contratação em até 60 (sessenta) dias, conforme Art. 29 do Decreto Estadual nº 36/84/2020, bem como após a publicação enviar para a Secretária Adjunta de Licitações e Compras Especiais - SALLIC através do e-mail: sallic@sead.ma.gov.br a cópia do texto do contrato.

Em 23 de fevereiro de 2024.

SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ADJUNTA DA SALLIC, em 23/02/2024, às 16:13, conforme art. 1º, III, "a", da Lei nº 11.125/2003.

Disselecção assinada eletronicamente por ALINE FERREIRO VASCONCELOS, SECRETÁRIA ADJUNTA DA SALLIC, em 23/02/2024, às 16:13, conforme art. 1º, III, "a", da Lei nº 11.125/2003.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site portal.tce.ma.gov.br através do link de acesso ao sistema de registro de preços nº 430937 e o código CRC: 5E542816.

PREFEITURA DE BALSAS

Continua a construção da cidade que queremos

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

Assunto: Solicitação de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 021/2023 - CSL/SINFRA.
Órgão Solicitante: PREFEITURA MUNICIPAL DE BALSAS/MA

A Secretária Adjunta de Licitação e Compras Estratégicas,


Temos de solicitar de adesão à Ata de Registro de Preços nº 014/2023-CSL/SINFRA, oriunda do(a) CONCORRÊNCIA Nº. 001/2023 - CSL/SINFRA, cujo objeto é o REGISTRO DE PREÇOS PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE MELHORAMENTOS E CONSERVAÇÃO DE RODOVIAS, com vigência até 29 de outubro de 2024, formulada pelo(a) PREFEITURA MUNICIPAL DE BALSAS/MA por meio do ofício nº 22/2023.


Na solicitação do órgão não participante encontra-se a descrição do item ao qual deseja aderir, quantitativo, valor total do pedido que perfaz R\$ 21.891.695,24 (vinte e dois milhões e oitocentos e noventa e um mil e setecentos e cinco reais e vinte e quatro centavos), e manifestação de interesse da autoridade competente juntamente com aceite favorável da empresa beneficiária TAC CONSTRUÇÕES EIRELI.

Destaca-se que foram observados o quantitativo máximo permitido de 50% do valor total da Ata de Registro de Preços, conforme disciplina o Art. 27, parágrafo quarto do Decreto Estadual 36.184/2020.

Resalva-se que a quantidade solicitada não prejudica as obrigações presentes e futuras da ata assumidas com os demais participantes e não ultrapassa a percentagem permitida pelo Decreto Estadual 36.184/2020.

Pelo exposto, manifestamos pela autorização da adesão à Ata de Registro de Preços nº 021/2023-CSL/SINFRA, submete-se à apreciação da Secretária Adjunta de Licitação e Compras Estratégicas.

 Documento assinado eletronicamente por PABLO HENRIQUE SILVA SANTOS, SUPERVISOR em 23/02/2024, às 16:55, conforme art. 1º, III, "B", da Lei 11.419/2006.

 A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ma.gov.br/autenticidade/informacao> o código verificador 0431891 e o código CRC 2E39E1FA.

AV. JERÔNIMO DE ALBUQUERQUE, EDIFÍCIO CLODOMIR MILETT, S/Nº, CALHAU, SÃO LUIS/MA - BAIRRO CALHAU, SÃO LUIS - MA - CEP 65074-220

- [HTTPS://WWW.PORTALDOSERVIDOR.MA.GOV.BR/](https://www.portaldoservidor.ma.gov.br/)

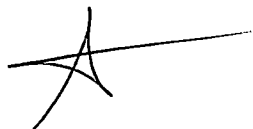
Convém observar ainda que a minuta do contrato, consta como anexo do edital de licitação e, dessa forma, foi objeto de análise no âmbito de parecer jurídico emitido por esta Procuradoria.

Convém observar ainda que, o quantitativo autorizado na ATA de 50% foi respeitado pelo órgão aderente, e a minuta do contrato, consta como anexo do edital de licitação e, dessa forma, foi objeto de análise no âmbito de parecer jurídico emitido por esta Procuradoria.

Ademais, é fundamental que sejam verificadas a validade das certidões e declarações por ocasião da celebração do contrato, atentando-se às regras atinentes à publicação do extrato do contrato (art. 61, parágrafo único, Lei Federal nº 8.666/199330), de forma a garantir sua eficácia.

III – CONCLUSÃO

Escoimado nos argumentos fáticos e jurídicos supra referenciados, e restrita aos aspectos jurídicos-formais, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela regularidade do procedimento de ADESÃO DE ATA. Portanto, prossiga-se com a



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

confeções do contrato, em seguida, **encaminhe o processo para a Controladoria Geral do Município de Balsas** para análise e aprovação do feito.

Deve o gestor público sempre observar os princípios que lhe são impostos pelo art. 37 da Constituição Federal, bem como aqueles previstos no art. 3º da Lei 8.666/93.

Cumpra anotar que o "*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar. Sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*". (Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed. 13ª, ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer tomou por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data. Ademais, incumbe, órgão da Procuradoria Geral do Município prestar manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Infraestrutura, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o parecer.

S. M. J.

Balsas (MA), 05 de março de 2024.



ANA MARIA CABRAL BERNARDES

Subprocuradora do Município

OABMA nº 17.791