

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 070/2022 – COJUR/SESEP

PROCESSO Nº P211053/2022.

INTERESSADO: Coordenadoria Administrativa Financeira - COAFI/SESEP.

ASSUNTO: Adesão a Ata de Registro de Preço para aquisições de peças de reposição para máquinas roçadeiras e motosserras para atender as necessidades da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral/CE.

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Adesão à Ata Registro de Preço. Órgão não participante. Adesão a Ata de Registro de Preço para aquisições de peças de reposição para máquinas roçadeiras e motosserras para atender as necessidades da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral/CE. Análise jurídica. Aprovação.

I. DO RELATÓRIO.

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade de adesão à ata de registro de preços, tendo como objeto a *“adesão a Ata de Registro de Preço para aquisições de peças de reposição para máquinas roçadeiras e motosserras para atender as necessidades da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral/CE”*.

A Ata de Registro de Preço (ARP) em questão é a ARP nº 069/2022-AMA, decorrente do Pregão Eletrônico nº 22007, da Agência Municipal do Meio Ambiente, cujo objeto foi o *“registro de preço para futuras e eventuais aquisições de peças de reposição para máquinas roçadeiras e motosserras”*.

Na justificativa apresentada ao processo, o setor competente tratou de explanar a necessidade da contratação, conforme se observa:

A Coordenadoria Administrativa Financeira da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos - SESEP, vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de adesão a Ata de Registro de Preços nº 069/2022-AMA, relativa ao Pregão Eletrônico nº 22007 / AMA - Processo nº P190743/2022 da Agência Municipal do Meio Ambiente - AMA do Município de Sobral/CE, tendo como objeto o *“Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de peças de reposição para máquinas roçadeiras e motosserras”*.

A Secretaria da Conservação e Serviços Públicos possui como atribuição a realização da limpeza pública urbana (realização da coleta sistemática de resíduos, varrição, roço, capina, poda de vegetação, dentre outras) e a gestão integrada de resíduos (abrange a realização da coleta seletiva municipal, inclusive, gerenciando o tratamento e a destinação final de madeiras e galhos e troncos de árvores, dentre outras funções/atribuições).

Percebe-se, assim, que pelas atividades acima descritas, se faz necessário o uso de máquinas específicas, como é o caso das roçadeiras e das motosserras, inclusive, uso comum. Estes maquinários são essenciais para a execução dos serviços de roço, capina e poda de vegetação disposta em sarjetas de vias pavimentadas e não pavimentadas, logradouros públicos, assim como terrenos públicos, parques, praças e jardins. Atividades que proporcionam o ordenamento urbano, a melhoria das condições sanitárias da cidade e o estabelecimento do bem-estar e qualidade de vida da população. Bem como, a possibilidade de tratar e destinar de forma adequada as madeiras e os troncos e os galhos de árvores, que acabam indo para o Pátio de Compostagem e lá servem como matéria prima para a produção de adubo. A aquisição das peças para roçadeiras e motosserras, visa garantir a manutenção preventiva e corretiva destes equipamentos. Propiciando

eficiência, melhoria da produtividade e prolongamento de vida útil dos equipamentos, evitando quebras inesperadas e desgastes prematuros. Tudo isto levando em consideração que as máquinas retro citadas trabalham diariamente e, por no mínimo, 08hrs (oito) horas, devido as horas de funcionamento e as atividades desempenhadas, aquelas precisam de manutenção corretiva e preventiva de forma constante, caso contrário, ficariam sem utilidade prejudicando o desempenho das atribuições da SESEP.

O quantitativo apresentado toma como base a demanda dos 02 (dois) últimos anos de peças demandadas pelo setor de operação das máquinas roçadeiras e motosserras, bem como o fato de que a SESEP, atualmente, possui 40 (quarenta) roçadeiras e 03 (três) motosserras ativas e em uso.

Portanto, entendemos como justificado e, por consequência, pedimos a brevidade máxima possível na conclusão dos procedimentos que se fizerem cabíveis e necessários para que se permita a prestação dos serviços tidos como fundamentais.

Os autos foram regularmente autuados, formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Ofício e Justificativa de Contratação, ambos exarados pela Coordenadoria Administrativa Financeira da SESEP;
2. Ofício solicitando ao órgão gerenciador da Ata (CELIC) a devida anuência para a adesão a ata;
3. Ofício do órgão gerenciador da ARP (CELIC) solicitando informações e a autorização para a realização da adesão junto ao órgão detentor da ARP (AMA);
4. Ofício de autorização de utilização da ARP por parte do órgão detentor da ARP (AMA);
5. Ofício de autorização da realização de adesão a ata de registro de preço por parte do órgão gerenciador da ARP (CELIC);
6. Solicitação de autorização do órgão não participante ao fornecedor – Alves & Castelo Branco Empreendimentos LTDA – para utilização da ARP;
7. Autorização do fornecedor detentor do registro de preço
8. Termo de Referência;
9. Cópia do Edital da licitação de origem com os seus respectivos anexos – P.E. nº 22007-AMA;
10. Ato de Homologação e Publicação do Resultado Final da licitação de origem;
11. Ata de Registro de Preços nº 069/2022-AMA na íntegra e sua respectiva publicação;
12. Documentos de Habilitação da Empresa Fornecedor;
13. Autorização da autoridade máxima da SESEP.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para o cumprimento do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

II. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA.

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica,

econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições. Vejamos o entendimento do STF:

É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

(STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator: Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)

Ainda, na forma do entendimento firmado pelo **Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 1.492/2021 - Plenário**, não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

III. DO EXAME E DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado, ainda, verifica-se que há solicitação de adesão elaborada pelo agente competente, conforme determina a legislação pertinente ao caso.

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob as seguintes dotações orçamentárias: 27.01.04.122.0500.2.455.3.3.90.30.00.1.500.0000.00; 27.01.18.451.0448.2.469.3.3.90.30.00.1.500.0000.00; 27.01.18.451.0448.1.400.3.3.90.30.00.1.500.0000.00 - Fonte de Recurso: Municipal.

Verifica-se a dispensabilidade de apresentação de propostas de preços, haja vista tratar-se de procedimento de Adesão Interna, cujos documentos essenciais encontram-se discriminados no Anexo II do Decreto Municipal nº 2.257/2019.

O caso sob análise versa sobre solicitação de adesão à ARP nº 069/2022-AMA, oriunda do P.E. 22007-AMA (processo nº P190743/2022), tendo como objeto o "registro de preço para futuras e eventuais aquisições de peças de reposição para máquinas roçadeiras e motosserras".

O art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/13, com suas alterações posteriores, autoriza a adesão de outros órgãos da Administração Pública a determinada Ata de Registro de Preços, para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada, bem como deverá obedecer ao percentual dos quantitativos registrados na referida ata. 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.

[...]

§ 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.

[...]

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

Neste mesmo sentido, mas no âmbito municipal, há a regulamentação da modalidade de adesão à ata de registro de preço, nos termos do Decreto Municipal nº 2.257/2019, *in verbis*:

Art. 31. A ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, nas esferas Municipais, Estaduais ou Federal, mesmo que não tenha participado do certame licitatório, mediante a aceitação do órgão gerenciador.

[...]

§3º As aquisições ou contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (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.

Sobre o tema, o doutrinador Ronny Charles, na obra "Leis de Licitações Públicas Comentadas" (p. 84, 2011), nos ensina que o registro de preços é um procedimento permitido pela legislação, de forma a facilitar a atuação da Administração em relação a futuras prestações de serviços e à aquisição gradual de bens. Utilizando esse procedimento, pode-se deflagrar certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de obtenção dos bens e serviços sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos e de modo proporcional à demanda da Administração.

Como leciona Joel de Menezes Niebuhr, "a Administração contrata se quiser, na quantidade que quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo previsto na ata) e quando quiser (desde que dentro do prazo de vigência da ata)"¹, sendo esta a principal característica que particulariza o sistema de registro de preços, e que proporciona inegáveis vantagens gerenciais na contratação de determinados objetos, a exemplo daqueles cuja demanda seja frequente e/ou não possa ser previamente estimada com exatidão.

Neste azo, analisando a jurisprudência sobre o assunto, percebeu-se que há uma preocupação com o uso exagerado técnica licitatória em comento, mas seguindo pela linha do interesse público e pela devida justificativa objetiva de interesse real e cuidado com a lisura do processo, o Tribunal de Contas da União decidiu que:

¹ GUIMARÃES, Edgar e NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 24.

O órgão gerenciador do registro de preços deve justificar eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes (“caronas”) dos procedimentos iniciais. A adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/13 é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços. Representação formulada por sociedade empresarial apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico realizado pela Fundação Nacional de Saúde – destinado ao registro de preços na prestação de serviços de cópia, digitalização, impressão e plotagem, com fornecimento, instalação e configuração de equipamentos – , dentre elas a previsão editalícia, sem justificação, de que qualquer órgão ou entidade da Administração, que não tenha participado do certame, poderia utilizar-se da ata de registro de preços. Analisando o ponto, o relator, após a realização das oitivas regimentais, manifestou sua “crescente preocupação com o verdadeiro descalabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso ‘mercado de atas’”. Nesse sentido, assentou convicção de que, em futuro muito próximo, “esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como ‘adesão tardia’, ou mais simplesmente, ‘carona’, atualmente o art. 22 do Decreto 7.892/2013”. A propósito, lembrou que boa parte da doutrina aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a princípios constitucionais, além de distorções funcionais como, por exemplo, “os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata”. Assim, reafirmou o relator seu entendimento de que “a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços”. E que, nos termos defendidos pela unidade instrutiva, “a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes”. Assim, acolheu o TCU a proposta da relatoria, considerando procedente a Representação e, à luz da caracterização de sobrepreço na licitação, dentre outras irregularidades, assinando prazo para a adoção de providencias com vistas à anulação do pregão, cientificando a entidade da “falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013”.

(TCU - Acórdão 1297/2015-Plenário, TC 003.377/2015-6, relator Ministro Bruno Dantas, 27.5.2015)

Através da Adesão a Ata de Registro de Preços em análise, a SESEP, visa adquirir peças de reposição para máquinas roçadeiras e motosserras, opta pela contratação da empresa ALVES & CASTELO BRANCO EMPREENDIMENTOS LTDA.

Como a Ata do Registro de Preços em questão é fruto de Pregão, modalidade de licitação que busca a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns para qualquer que seja o valor estimado, verifica-se que o processo está em conformidade com as disposições legais.

Ainda, ao analisar a documentação colacionada nos autos, até o presente momento, e sem adentrar nas questões técnicas, uma vez que não cabe a esta Coordenadoria Jurídica,

é possível encontrar que há: **a)** justificativa para contratação; **b)** a ata de registro de preço a ser aderida se encontra vigente; **c)** a não participação da SESEP no Pregão Eletrônico que originou a ata em questão; **d)** autorização/anuência do órgão gerenciador e detentor e do fornecedor; **e)** obediência ao quantitativo permitido para a realização da adesão; e **f)** a manutenção de todas das condições da licitação que originou a ata de registro de preço, bem como as disposições nesta contida.

Após analisar a solicitação da Coordenadoria Administrativa Financeira da SESEP, verifica-se que as especificações técnicas dos serviços solicitados são compatíveis com o que está disposto a ser fornecido pela empresa participante, não havendo, portanto, nenhum óbice quanto à sua utilização. Destaca-se, ainda, que o procedimento, ora requerido, está em conformidade com os requisitos e definições dispostos no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93, que trata das aquisições pelo Poder Público, bem como no disposto nos decretos federais supracitados.

De fato, não se percebe nenhuma impossibilidade para a adesão da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos à ata de registro de preços em epígrafe, através da modalidade de carona. Em verdade, tal ato se apresenta como imperativo de atendimento ao interesse público, princípio formadora a atividade administrativa.

Portanto, é possível vislumbrar que o presente feito mantém perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/93, bem como com pela legislação específica, qual seja, a Lei Federal nº 10.520/02, e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, bem como o Decreto Federal nº 7892/13 e os Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regulamentam o Sistema de Registro de Preços e o Pregão, *in casu*, Pregão Eletrônico e a Adesão a Ata de Registro de Preços, que constituem algumas das mais céleres e eficazes formas de contratação pela Administração Pública, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

IV. DA CONCLUSÃO.

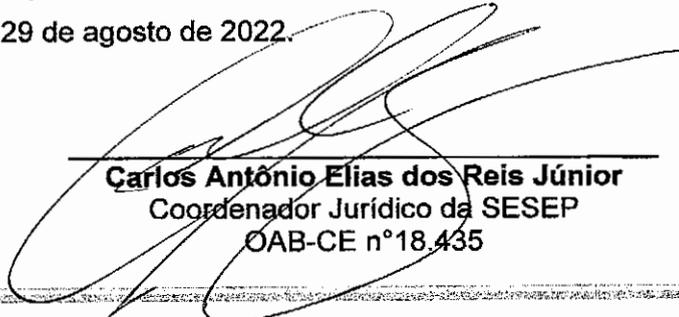
Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, concluo pela viabilidade jurídica, opinando, assim, pelo prosseguimento do certame.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SESEP e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade da Administrativa Financeira da SESEP.

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos à Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral/CE, 29 de agosto de 2022.

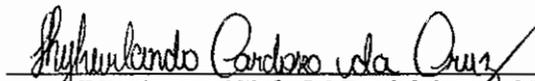


Carlos Antônio Elias dos Reis Júnior
Coordenador Jurídico da SESEP
OAB-CE nº 18.435

DESPACHO:

De acordo com a íntegra do Parecer nº 070/2022 – COJUR/SESEP. Remeta-se os autos à Central de Licitações (CELIC) para providências.

Sobral/CE, 29 de agosto de 2022.



HYLVERLANDO CARDOSO DA CRUZ
Secretário Executivo da Conservação e Serviços Públicos