



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

PARECER JURÍDICO

PROCESSO : Carona – SRP 001/2022
PROPONENTE : EXECUTIVO MUNICIPAL

PARECER : Nº 13/2022
REQUERENTE : Presidente da Câmara Municipal de Porto Walter/AC

Ementa “ADESÃO A ATA DE REGISTRO de Preços nº 01/2022 - SRP, celebrada em decorrência do certame licitatório modalidade Pregão Presencial Nº 001/2022-SRP realizada pela Comissão Permanente de Licitações do Município de Porto Walter - Consulta realizada pela CAMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER/AC, notadamente acerca do regular atendimento aos preceitos e exigências normativas na **ADESÃO - PROCESSO DE CARONA Nº 001/2022.**

1. RELATÓRIO:

Solicita parecer acerca da possibilidade de Adesão a Ata de Registro de Preços 01/2022 - Processo de Carona para Contratação de Pessoa Jurídica para Prestação de serviço de suporte e manutenção com fornecimento e licenciamento de sistema de gestão pública municipal, destinado a Câmara Municipal de Porto Walter, mediante **ADESÃO A ATA DE REGISTRO** de Preços nº 001/2022-SRP, celebrada em decorrência do certame licitatório modalidade Pregão Presencial Nº 001/2022-SRP realizada pela Comissão Permanente de Licitações do Município de Porto Walter.

Os autos, contendo, vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Ofício sobre a existência de ata de registro de preços apta à adesão, contemplando a necessidade administrativa;
- b) Ata de registro de preços n. 001/2022-CPL/CMMTH, decorrente do Pregão Presencial SRP nº



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

001/2000, realizado pela Câmara Municipal de Marechal Thaumaturgo;

- c) Pesquisa de preços;
- d) Justificativa para adesão a ata de registro de preços;
- e) Aceite da empresa fornecedora;
- f) Aceite do órgão gerenciador
- g) Termo de reserva orçamentária;
- h) Autorização para abertura do processo administrativo
- i) Termo de autuação;
- j) Documentos de habilitação da empresa fornecedora

Instruído o procedimento, no que importa relatar, os autos vieram a esta assessoria jurídica para análise e parecer.

2. PARECER:

2.1 Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

De início, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Consultoria Jurídica.

Convém esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Assim, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Consultoria. Primeiro, porque a legislação de regência atribui às Consultorias Jurídicas a competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

Por fim, ratificamos que a finalidade do prévio exame pelo órgão de assessoria jurídica é precisamente identificar eventuais defeitos e vícios de legalidade relacionados à licitação pública, orientando o gestor quanto à sua correção, de sorte a conduzi-lo à atuação em conformidade com os termos legais e princípios administrativo.

2.2 Do Sistema de Registro de Preços. Da possibilidade de adesão (“carona”)

Inicialmente, impende destacar que, embora seja atribuição desta Consultoria Jurídica o assessoramento no exame da legalidade dos atos administrativos a serem praticados, a presente análise não exime a responsabilidade do ordenador de despesas do cumprimento das disposições legais aplicáveis, especialmente no que concerne à observância das exigências legais na execução orçamentária e financeira, bem como do órgão técnico responsável pelo certame, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar o contrato.

A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, XXI, da Constituição:

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.

O registro de preços é um procedimento auxiliar permitido pela Lei, que facilita a atuação da



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

Administração em relação a futuras contratações de serviços e aquisição gradual de bens.

Utilizando-se de um conjunto de procedimentos de registro formal de preços, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidade de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

O sistema de registro de preços é comandado pelo "Órgão Gerenciador", que é responsável pela prática de todos os atos de controle e administração do sistema, competindo a ele a direção do procedimento, protagonizado o planejamento e o desenrolar do certame, bem como administrar a utilização da ata, durante a vigência.

Ainda, o sistema prevê a possibilidade dos demais órgãos da Administração Pública que não tenham participado do Registro de Preços fazerem uso das atas já celebradas, durante a sua vigência, na condição de órgão aderente, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

Trata-se, pois, da figura do "carona", largamente utilizada nos dias atuais, que propicia uma maior celeridade e um melhor aproveitamento dos recursos públicos, eis que reduz o custo e o tempo nas contratações, sem prescindir da realização de procedimento licitatório prévio.

Em exame dos autos, observou-se que, de fato, houve comprovação da vantagem da adesão, notadamente diante do que expõe a justificativa, indicando além da compatibilidade dos valores com o praticado no mercado, sobretudo, a vantajosidade inerente à celeridade do procedimento de adesão diante da urgência da contratação.

2.2 Da instrução processual

A Câmara Municipal de Porto Walter, como órgão aderente, em processo devidamente autuado, registrado e numerado, acostou documentos de onde se infere a solicitação da adesão, acompanhada da devida justificativa, a qual contemplou não só os quantitativos solicitados, como indicou a pertinência dos requisitos e das especificações dispostas na ata às suas necessidades, em harmonia com o art. 3º, caput, e 15, §7º, incisos I e II, da lei nº 8.666/93.

Além disso, a autoridade competente autorizou a contratação e o processo foi instruído com cópia da Ata de Registro de Preços, constando, ainda, cópia da publicação da ARP no Diário Oficial.

Contudo, recomendável que conste no processo o Edital do Pregão que originou a ata que se pretende aderir, para que se possa aferir a previsão da possibilidade de adesão de órgão não participante, bem como a respectiva homologação do procedimento de licitação que originou o registro de preço. No mais, importante certifica-se que o contratado mantém as condições da



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

habilitação exigidas no edital que gerou a ata de registro de preços que irá se aderir.

2.3 Minuta do Termo de Contrato

No que se refere à minuta do contrato, por se tratar de adesão a ata de registro de preços, em que o fornecedor se obrigará a cumprir o contrato conforme as disposições previstas no instrumento convocatório, é de se entender que a minuta contratual não poderia ser objeto de nova análise e parecer pela assessoria jurídica do órgão aderente, por estar vinculada aos termos do edital e do certame já realizados, já tendo sido objeto de análise e parecer jurídico, prévios.

Em que pese não aplicável diretamente ao caso ora analisado, veja-se nesse sentido a disposição do art. 9º do Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da União:

Art. 9º (...) §4º O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

Referendando o entendimento, é o que dispõe RONNY CHARLES:

A regra acima, entendemos, foi incluída no corpo do regulamento federal para deixar claro que não cabe a aprovação jurídica da minuta do edital e contrato, pela assessoria jurídica do órgão participante. Esse ato (aprovação da minuta) é praticado pela assessoria jurídica do órgão gerenciador (que, em princípio, é o responsável pela condução das fases interna e externa da licitação, além do próprio gerenciamento da ARP), por uma questão de eficiência administrativa e de racionalização do procedimento licitatório, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal.

Observa-se que o Decreto Federal nº 7.892/2013 excepciona a análise jurídica da minuta de contrato para adesão a ata de registro de preço do órgão participante e, assim, dispensa a aprovação da minuta pela assessoria jurídica dos órgãos não participantes, o que não obriga o envio para a análise jurídica do negócio jurídico.

Aqui, a título pedagógico, é relevante destacar a argumentação exposta em ato opinativo do órgão de advocacia pública federal, no Parecer n. 00007/2018/CPLC/PGF/AGU2, que debatia, dentre outros temas, a não obrigatoriedade de nova análise das minutas e do processo de adesão pela assessoria do órgão não participante.

No curso do referido ato opinativo, foi destacada a existência do Parecer n. 348/PGF/RMP/2010, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que estabelecia a necessidade de a assessoria jurídica



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

do órgão não participante, previamente à efetiva contratação, analisar a regularidade do procedimento de adesão à ata de registro de preços, independentemente da análise já havida pela assessoria jurídica do órgão ou entidade públicos gerenciadores da ata. Isso porque, quando da edição do referido parecer, o ato normativo vigente à época (Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001) não trazia qualquer tipo de disposição acerca da inserção, dentre os requisitos para a adesão à ata, da análise jurídica obrigatória do procedimento pelo órgão consultivo do órgão ou entidade não participante.

Com efeito, consta da referida manifestação que:

32. No que se refere ao Parecer Jurídico por parte do órgão competente do "carona", não há, s.m.j., outra interpretação senão a necessidade de que este, por força do contido no parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, conste nos autos, previamente à eventual contratação.

33. Isso porque, em realidade, haverá uma nova contratação, não podendo-se "aproveitar" o parecer jurídico exarado pelo órgão consultivo do órgão gerenciador, pois os requisitos à fase interna, abaixo discriminados, devem ser examinados pelo órgão jurídico do "carona", pois, é este órgão ou entidade que irá assinar novo contrato, não podendo o parecerista jurídico do órgão ou entidade gerenciador ter feito uma "premonição" da regularidade das condições prévias para a contratação de seus futuros e eventuais "caronas". A respeito, assim vejamos as definições próprias contidas na Lei n.º 8.666/93:

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.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

34. Ou seja, da leitura sistemática legislativa acima, tem-se que "carona" é quem atua concretamente, isto é, é a ele que será dirigida contratação, sendo, pois sua assessoria jurídica (da Administração), não do órgão ou entidade gerenciador da ata (da Administração Pública), que deverá, previamente à contratação, analisar a regularidade da fase interna para sua adesão à ata, independentemente da análise já havida pela assessoria jurídica do órgão ou entidade públicos gerenciadores da ata.

35. A pergunta que temos é a seguinte: ora, como dar concreção ao controle por parte do órgão ou entidade "carona", do cumprimento dos requisitos relacionados abaixo do contido no Acórdão nº 1219/2008 – 2ª Câmara - TCU, senão pela emissão de Parecer jurídico prévio a contratação pelo órgão competente jurídico do "carona", caracterizando o final da fase interna, de curso necessário a prosseguir por este?

1.1.3 faça constar nas contratações realizadas mediante adesão a ata de registro de preços, que nos respectivos processos licitatórios realizados pela unidade:

- a) que a contratação a ser procedida seja acompanhada de justificativa que atenda ao interesse da administração, sobretudo quanto aos valores praticados, conforme preceitua o art. 39, § 4º, inciso II, do Decreto nº 3.931/2001 (Acórdão nº 555/2007 -TCU 1ª Câmara, subitem 2.3.2);
- b) justificativa contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição; c) ampla pesquisa de mercado, em equipamento equivalente ou similar, de forma a atender o disposto no § 13 do art. 15 da Lei nº 8.666/1993.

Trata-se, nesse caso, de nova contratação, de modo que a minuta do contrato administrativo, bem como a regularidade da fase interna da adesão, devem ser previamente examinadas pelo Departamento Jurídico, em atenção ao art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666, de 1993.

De tal forma, o envio do processo é recomendado para que se possa, no mínimo, avaliar outros aspectos da juridicidade da contratação. A aplicação de tal posicionamento não se divorcia da ideia de que a Câmara, como órgão aderente, não deveria "elaborar" nova minuta de contrato, e sim utilizar a minuta anexa ao edital de origem da ARP, e realizar adequação somente dos quantitativos, dos dados da contratante, enfim, somente dos dados de caráter formal que não alterarem a essência das cláusulas contratuais vinculadas ao instrumento convocatório.

Em suma, recomendável que a minuta do contrato anexa ao edital seja seguida "ipsis litteris", adequando-se somente os dados peculiares àquela contratação. Isso porque, pelos princípios



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

aplicáveis às licitações, principalmente o da vinculação ao instrumento convocatório, o órgão aderente se submete integralmente às cláusulas e condições da ata que aderiu, inclusive em relação à minuta do contrato. Portanto não é possível alterar as cláusulas, salvo, por exemplo, questões bem pontuais que decorrem da própria sistemática da adesão, a exemplo do local de entrega, por ser órgão diverso daquele que formalizou a Ata.

Com efeito, a lógica do instituto da adesão – como se infere da sua própria denominação – é a de que um órgão que não participou da licitação para registro de preços venha a aderir à ata já firmada, aproveitando-se dos resultados da licitação anteriormente realizada por órgão ou entidade diversos para promover, a partir daí, contratação própria com o fornecedor registrado.

O contrato firmado entre o “carona” e o fornecedor beneficiário da ata constitui, pois, um ajuste decorrente do edital da licitação original. Daí porque o contrato celebrado pelo órgão não participante (assim como todos aqueles decorrentes da licitação original, sejam eles firmados pelo órgão gerenciador da ata ou pelos órgãos participantes), deverá respeitar fielmente os mesmos termos e condições estipulados no instrumento convocatório do certame, bem como na ata de registro de preços firmada e no contrato administrativo oriundo da licitação – que integram o edital para os fins legais (art. 40, § 2º, inciso III, da Lei n.º 8.666, de 1993).

Aqui, como dito, ressalvam-se as condições peculiares do “carona”, tais como a qualificação das partes, a data de início e o local da execução do objeto, o quantitativo de bens ou serviços, dentre outros.

Assim, o próprio raciocínio aqui apresentado permite concluir que a vinculação do contrato administrativo a ser firmado pelo órgão não participante aos termos e condições do instrumento convocatório do certame original e de seus anexos termina por afastar a obrigatoriedade de novo exame e aprovação dessas mesmas minutas, quando da futura adesão à ata, caso haja adoção de providências concretas do setor técnico competente no sentido de estabelecer a devida correspondência entre a minuta do futuro contrato e as cláusulas contratuais decorrentes da licitação original.

Por isso, a fim de evitar maiores inconvenientes à tramitação processual, é de se opinar pelo prosseguimento do feito, caso haja manifestação do setor técnico competente certificando que houve adesão à ata nos estritos termos e condições estabelecidos no edital da licitação de origem e da ata de registro de preços e demais anexos (como a minuta contratual), salvo, por óbvio, aquelas condições peculiares do órgão não participante, exemplificadas anteriormente.

Essa conclusão coaduna-se, inclusive, com os princípios que permeiam o Sistema de Registro de Preços, notadamente o da eficiência administrativa, por racionalizar o exercício das atividades de análise e aprovação de minutas de edital e contrato e simplificar o trâmite dos processos



ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO WALTER

administrativos, sem descurar da análise da legalidade desses atos. Por fim, em continuidade do procedimento, a contratante deverá publicar, no órgão de publicação oficial dos atos municipais, o extrato do contrato, como condição indispensável para sua eficácia (art. 61 da Lei nº 8.666/93).

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei Federal nº 8.666/1993, entendemos pela continuidade do procedimento de adesão à ata de registro de preços, desde que observadas as recomendações expostas neste ato, a saber:

- a) Que conste no processo o Edital do Pregão que originou a ata que se pretende aderir, para que se possa aferir a previsão da possibilidade de adesão de órgão não participante, bem como a respectiva homologação do procedimento de licitação que originou o registro de preço.
- b) Certifique-se o setor competente de que o contratado mantém as condições da habilitação exigidas no edital que gerou a ata de registro de preços que irá se aderir, com avaliação da validade das certidões apresentadas;
- c) A utilização da minuta anexa ao edital de origem da Ata de Registro de Preços, com adequação somente dos dados de caráter formal que não alterarem a essência das cláusulas contratuais vinculadas ao instrumento convocatório, a exemplo de itens cujo caráter decorra da própria sistemática da adesão, tais como os quantitativos, dados da contratante, local de entrega, dentre outros.

À consideração superior.

S.M.J.

Sem mais para o momento, é esse o parecer.

Porto Walter, 01 de Julho de 2022.

Glaciele Leardine Moreira
Consultora Jurídica
OAB/AC 5.227