



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 166/2024

INTERESSADO: SEMED/PMA

OBJETO: Contratação – Pregão Eletrônico SRP - Adesão a ATA

I - RELATÓRIO

Vieram os autos a Processo Administrativo referente a contratação de empresa para confecção de materiais gráficos destinados a suprir as exigências da Rede Municipal de Educação - SEMED/PMA, por um período de 12 (doze) meses, conforme especificações estabelecidas na Ata de Registro de Preços.

É o relatório.

Sobre o pleito esta Procuradoria se manifesta:

II – DO DIREITO

O Processo Administrativo refere-se a contratação de empresa para confecção de materiais gráficos destinados a suprir as exigências da Rede Municipal de Educação - SEMED/PMA, por um período de 12 (doze) meses, conforme especificações estabelecidas na Ata de Registro de Preços.

Vale salientar que iremos seguir o Decreto Municipal n.º 1.590, de 01 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a vigência de Ata, com base na Lei n.º 8.666/1993, como vemos a seguir:

Art. 1.º. Fica alterado o Artigo 6º e criado o parágrafo único do Artigo 6º e o Artigo 7º do Decreto n.º 1.129, de 15 de março de 2023, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“.....

Art. 6.º. Durante a vigência de Atas de Registro de Preços firmadas sob a égide da Lei Federal n.º 8.666, de 1993, os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública de Ananindeua, direta e indireta, poderão aderir a estes instrumentos.

Parágrafo único. Fica facultada a adesão de outros entes às Atas de Registro de Preço do município de Ananindeua mediante a autorização do órgão gestor.

Art. 7.º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Assim, temos respaldo legal para realizar adesão de procedimentos licitatórios abertos na Lei n.º 8.666/1993 que ainda tenham vigência.

Não obstante, o marco temporal de transição dos regimes jurídicos de contratações públicas, para a plena aplicação da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito de Ananindeua, se rege pelo Decreto n.º 1.129, de 15 de março de 2023, que dispõe:

Art. 1.º. Os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública de Ananindeua, direta e indireta, poderão optar por licitar ou contratar diretamente

com fundamento na Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na Lei federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e respectivos regulamentos, desde que a opção seja formalmente indicada no processo administrativo e aprovada pela autoridade competente, até o dia 31 de março de 2023.

§ 1º. Na hipótese de que trata o "caput" deste artigo, a legislação aplicada regerá a contratação durante toda sua vigência, vedada a combinação com a Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 2º. Após realizada a opção de que trata este artigo e ainda durante a fase preparatória, é possível que a autoridade competente, justificadamente, decida pela realização da licitação ou contratação com fundamento na Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, desde que sejam observados todos os seus requisitos.

Art. 2º. As atas de registro de preços resultantes de licitações em que tenha ocorrido a opção de que trata o artigo 1º deste decreto poderão ser utilizadas durante o prazo de sua vigência, observado o limite legal de 01 (um) ano, sendo possível celebrar contratações ou admitir adesões, conforme estabelecido no respectivo instrumento convocatório.

Art. 3º. Os editais de licitação e os extratos das ratificações da contratação direta de que trata o artigo 1º deste decreto serão publicados no Diário Oficial do Município de Ananindeua, obrigatoriamente, até o dia 29 de dezembro de 2023. Parágrafo único. Nas hipóteses de contratação direta não sujeitas à ratificação, a celebração do contrato deve ocorrer até a data prevista no "caput" deste artigo.

Art. 4º. As contratações decorrentes de processo de credenciamento realizado com fundamento no artigo 25 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e precedidas da opção de que trata o artigo 1º deste decreto poderão ser celebradas durante o prazo de validade do credenciamento, até 29 de dezembro de 2023.

Art. 5º. Os contratos cujo instrumento tenha sido firmado sob a égide da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, continuará a ser regido quanto às suas alterações e aditivos Contratuais de acordo com as regras previstas nesta legislação revogada.

Art. 6º. Durante a vigência de Atas de Registro de Preços firmadas sob a égide da Lei Federal nº 8.666, de 1993, os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública de Ananindeua, direta e indireta, poderão aderir a estes instrumentos. [\(Dispositivo alterado pelo Decreto nº 1.590, de 01 de dezembro de 2023\)](#)

Parágrafo único. Fica facultada a adesão de outros entes às Atas de Registro de Preço do município de Ananindeua mediante a autorização do órgão gestor. [\(Dispositivo incluído pelo Decreto nº 1.590, de 01 de dezembro de 2023\)](#)

Art. 7º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação. [\(Dispositivo incluído pelo Decreto nº 1.590, de 01 de dezembro de 2023\)](#)

Deste modo, não há afronta legal neste caso concreto em utilizar ATA elaborada por outro órgão público de acordo com a Lei n.º 8.666/1993, se os requisitos forem atendidos.

As fases internas e externas da licitação foram conduzidas pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Ananindeua – SEMED/PMA, razão pela qual a presente análise limitar-se-á aos procedimentos adotados no certame para a contratação pretendida.

Inicialmente, é necessário fazer algumas observações quanto a legalidade do Sistema de Registro de Preços.

O Sistema de Registro de Preços está disciplinado no artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

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

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 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 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.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Importante acrescentar o contido no artigo 11 da Lei nº 10.520/02:

Art. 11 – As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.”

O SRP não é instituto próprio de contratação, ou uma possível modalidade licitatória, mas tão somente uma técnica empregada no planejamento estratégico da Administração Pública, capaz de proporcionar ao Ordenador de Despesas a segurança de contratar o objeto que fora registrado, ou não, pautado na oportunidade e conveniência administrativa, o eximindo de qualquer compromisso e/ou obrigação para com o(a) beneficiário(a) do Registro.

Desse modo, considerando-se o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e, por vezes, extremamente aconselhável aproveitar uma condição mais vantajosa de preços conquistada por outro ente.

Neste diapasão, cumpre destacar o que brilhantemente nos ensina o Mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva.

É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa.

(...)

Uma das vigas mestras da possibilidade de ser carona em outro processo licitatório é o dever do órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional. Logo, aderir como carona implica necessariamente em uma vantagem ainda superior a um novo processo.

Essa vantagem se confirma por pesquisa e pode até mesmo ser considerada, quando em igualdade de condições entre o preço registrado e o de mercado, pelo custo indireto da licitação.

(...)

O aprimoramento do Sistema de Registro de Preços e a intensificação do uso do carona levarão inevitavelmente ao expurgo dos preços abusivos, pois a publicidade de ofertas disponíveis será cada vez mais ampliada.

(...)

Os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e do sistema de ‘carona’ consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa.

Além disso, quando o carona adere a uma Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste.

É importante não perder de vista que a licitação é um procedimento prévio a um contrato e quanto menos tempo e custo consumir mais eficiente é o processo.

(...)

Por fim, é importante assinalar que nenhum sistema está imune a desvios de finalidade, mas essa possibilidade não pode impedir o desenvolvimento de processos de modernização.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. O Pregoeiro, v. out. 2007. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso: 16 fev. 2023.)

Destarte, é válida, a vantagem de recorrer a uma proposta mais vantajosa já obtida pela Administração Pública, desde que adequada à necessidade do órgão aderente, que demonstrada a economicidade da contratação através de pesquisa mercadológica e que cumpridos os demais requisitos elementares dispostos na Lei Geral de Licitações e no regulamento aplicável.

No tocante a minuta contratual observa-se que se encontra em conformidade com aquela anexa ao edital de licitação que irá atender a demanda desta Secretaria Municipal de Educação do Município de Ananindeua, bem como o Parecer Jurídico e o Parecer do Controle Interno do órgão detentor da ATA, seguem ao art. 5º, LIX no que concerne ao Princípio Constitucional do Devido Processo Legal.

Deste modo, esta Procuradoria se obteve em análise a possibilidade jurídica em realizar contratação e sua minuta de contrato esta nos nos parâmetros descritos no ordenamento jurídico; não adentrando em mérito de ato administrativo, mas verificando a aplicação do Princípio Constitucional da Legalidade descrito nos arts. 5º, Inciso II; 70 e 150, Inciso I, da CF/88.

III. DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado 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. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o art. 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e editais de licitação ao exame e aprovação da jurídica.

Logo, o parecer jurídico não vincula o ato do Gestor Público, apesar de que em procedimento licitatório é peça obrigatória do rito administrativo.

IV – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e os princípios da Administração Pública e do Controle, não se observa óbice jurídico à contratação pretendida, para atender as necessidades da SEMED/PMA.

OPINAMOS pelo envio dos autos à Ordenadora de Despesa para manifestação e à Procuradoria Geral do Município para acato, depois os autos devem seguir para a Controladoria Geral do Município – CGM/PMA.

RECOMENDA-SE, no entanto, a verificação da disponibilidade orçamentária, a conferência e eventual atualização de todas as certidões relativas à regularidade fiscal da contratada.

É o parecer. S.M.J. é o nosso entendimento.

Ananindeua (PA), 07 de março de 2024.

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR

Procurador Municipal
Portaria n.º 004/2021-PGM