
PARECER JURÍDICO Nº 047/SEMSA

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação e Pregoeiro.

ASSUNTO: Licitação – Adesão a Ata de Registro de Preço

PROCESSO Nº 2023.004-AD – CPL - SEMSA

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE MEMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS, NECESSÁRIOS PARA REFORMA, ADEQUAÇÃO, MANUTENÇÃO E REPAROS DO HOSPITAL E MATERNIDADE SANTANA NO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-MIRI /PA.

Ementa: Adesão à ata de registro de preço nº 046/2022, decorrente do Pregão Presencial nº 052/2022 que tem como órgão gerenciador a Prefeitura Municipal de Acará/PA. – Inteligência do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Base Legal: Lei Federal N.º 10.520/2002; 8.666/93 e Decreto Federal nº. 7.892/2013

1 - RELATÓRIO

Trata-se de questão submetida a esta Assessoria Jurídica pela Prefeitura Municipal de Igarapé-Miri, que solicita parecer sobre a possibilidade de adesão à *Ata de Registro de Preço 046/2022, decorrente do Pregão Presencial nº 052/2022 que tem como órgão gerenciador a Prefeitura Municipal de Acará/PA*, cujo objeto a ser contratado é o de **SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSARIOS A REFORMA E ADEQUAÇÃO, MANUTENÇÃO E REPAROS DE PREDIOS PUBLICOS E ESCOLAS DAS REGIÕES G. MIRIM, MIRITIPITANGA E JAGUARARI NO MUNICÍPIO DE ACARÁ/PARÁ.**

Em sua justificativa, caracteriza o objeto a ser contratado, apresenta uma tabela de quantitativo e preço dos itens da ata que pretende aderir, afirmando que foram feitas pesquisas

e os valores coletados encontram-se acima do valor registrado na Ata de Registro de Preço nº **046/2022**, bem como a urgência na aquisição dos serviços, razão pela qual entende ser mais vantajoso para a Administração Pública aderir a ata.

Consta, ainda, dos autos o pedido de verificação de adequação orçamentária e de existência de saldo financeiro. Em manifestação o setor de contabilidade informa da existência de dotação orçamentária suficiente para suportar as despesas pela contratação dos serviços, através do memorando nº 535/2023-DAF/SEMSA de 04 de Dezembro de 2023.

Diante de tal informação, o ordenador de despesas da Secretária Municipal de Saúde de Igarapé-Miri autorizou a despesas e determinou as tratativas para adesão da ata de registro de preço.

Através do Ofício nº 1689/2023-GAB/SEMSA de 28 de Novembro de 2023 a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE IGARAPÉ-MIRI, requereu à Prefeitura Municipal de Acará adesão á Ata de Registro de Preço nº 046/2022, o que foi deferido pelo Prefeito Municipal senhor Pedro Paulo Gouvêa Moraes, através da AUTORIZAÇÃO PARA ADESÃO DA ATA nº 046/2023, através do ofício 514/2023 de 01 de Dezembro de 2023.

Consta também nos autos cópia de:

- 1) Ata de Registro de Preço nº 046/2022;
- 2) Memorial Descritivo e varias especificações técnicas;
- 3) Planilha Orçamentária; Informações do projeto, planta baixa;
- 4) Ato constitutivo da empresa AZUL CONSTRUÇÃO EIRELI-ME e vários termos aditivos de alteração do estatuto original;
- 5) da CNH de Carlos Azevedo Pinto Guimarães; comprovante do CNPJ da empresa AZUL CONSTRUÇÃO EIRELI-ME ;
- 6) alvará de funcionamento da empresa DISTRIBUIDORA HOSPITALAB LTDA – EPP expedido pela Prefeitura de Belém-PA;
- 7) Certidão tributária da RFB;
- 8) Certidão tributária da SEFA-PA, SEFIN-PA;
- 9) Certidão tributária da Prefeitura de Belém-PA;
- 10) Certidão de regularidade do FGTS – CEF;
- 11) Certidão negativa de débitos trabalhistas;
- 12) Certidão judicial negativa cível;

13) Certidão regularidade de registro CREA-PA;

Eis o breve relatório.

2 - DA ANÁLISE DO PROCESSO:

O processo foi remetido a esta Assessoria, para análise dos aspectos jurídicos, em observância ao artigo 38, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93 e alterações posteriores. Convém salientar que este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir à administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase externa da licitação.

Preliminarmente, este Parecer tange-se às especificidades do caso concreto apresentado durante os trâmites licitatórios. Quanto à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, não cabe analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, econômico e/ou discricionários, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

3 - DA FUNDAMENTAÇÃO:

3.1. Do cabimento de parecer consultivo no caso presente.

O Parecer consultivo foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos da Assessoria Jurídica, bem como desta Procuradoria, que, por vezes, vem ao encontro do princípio da eficiência, constitucionalizado no art. 37 da CF/88 pela EC 19/98, e reflete a mudança paradigmática do modelo de administração do Estado brasileiro, consequência da necessidade de se encontrar formas de prestação de serviços públicos mais satisfatórias e eficazes.

Sobre o tema, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do município de Igarapé-Miri, resguardou a obediência ao princípio da eficiência, consoante o art. 2º, *in verbis*:

*“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público, **eficiência**, impessoalidade e publicidade”.*

Noutro aspecto, destaca-se que a atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Entretanto, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

In casu, trata-se de traçar uma orientação uniforme com os requisitos a serem preenchidos/observados pelos órgãos da Administração Pública Municipal para aderirem à atas de registro de preços de outras unidades federadas.

De outro lado, conforme podemos inferir dos dispositivos anteriormente referidos, a margem de que a Administração Pública dispõe para alargamento do âmbito de aplicação de um Parecer consultivo é, em regra, restrita.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2.674/2014-Plenário, a seguir transcrito, referendou a viabilidade de tais manifestações. Bem se sabe que a orientação do TCU a respeito da emissão dos pareceres jurídicos emitidos quanto à adequabilidade das minutas dos editais licitatórios previstos no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes.

O parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

Ainda, mais recentemente o TCU referendou o entendimento, em análise também sob o regime da Lei nº 8.666/1993. Na oportunidade destacou a importância da efetiva abrangência do parecer referencial, abarcando todas as questões jurídicas pertinentes:

Assim, os pareceres consultivos não devem se constituir em documentos meramente formais, apenas para atendimento da exigência contida no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993, mas precisam evidenciar uma avaliação efetiva do edital.

Destarte, ressalta-se que o exame da matéria posta em debate restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos da análise qualquer questão técnica ou econômica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer

acordo/ajuste, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

Apresentadas essas considerações iniciais, e presentes os requisitos necessários para fins de elaboração de Parecer, passa-se à análise do mérito propriamente dito.

3.2. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) - DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DE OUTRO ENTE MUNICIPAL – REQUISITOS A SEREM PREENCHIDOS.

A modalidade de licitação escolhida foi o pregão presencial (Lei nº 10.520/02), para fins de Registro de Preços, conforme previsto no o art. 15, II da Lei nº 8.666/93, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.892/2013.

O Sistema de Registro de Preço – SRP, consiste em um procedimento auxiliar previsto no dispositivo legal antes mencionado e tem por objetivo facilitar a atuação da Administração Pública nas contratações ou aquisições de bens de forma gradual ou parcelada, conservando as condições de igualdade de oportunidade daqueles que do certame queiram participar.

De outro modo, pode se dizer que o SRP é o conjunto de procedimento para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada uma Ata de Registro de Preço – ARP, que concerne em um documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

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.

Com o propósito de regulamentar o § 3º do artigo 15 da Lei 8.666/93, foi editado o Decreto nº 3.931/01, revogado posteriormente pelo Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, regulamentou o Sistema de Registro de Preços, e instituiu a possibilidade de ser aproveitada a proposta mais vantajosa de uma licitação realizada por outros órgãos e/ou entidades.

Tal procedimento difundiu-se, na doutrina jurídica, sob a denominação de “carona” que pode ser traduzido em linguagem coloquial como uma ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, com redução de tempo e de custos, evitando-se o dispendioso e demorado processo de licitação, propiciando maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Desse modo, considerando-se o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e mesmo aconselhável, com as devidas cautelas, aproveitar uma proposta mais vantajosa conquistada por outro ente da Federação, como no caso indicado e justificado.

Cumprindo observar que o Decreto de nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, prevê a possibilidade de que uma Ata de Registro de Preços seja utilizada por outros entes, maximizando o esforço das unidades administrativas que implantaram o Sistema de Registro de Preços, então vejamos o que prescreve o art. 22 do referido Decreto:

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.

Como se vê, é possível a aquisição de produtos ou prestação de serviços por meio de adesão a ata de registro de preço decorrente de licitação realizada por outro ente público, sendo necessário apenas a anuência do órgão gerenciador.

Cumprindo destacar que os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e consequentemente o sistema de adesão a ata de registro de preços, comumente denominado de “carona”, segundo ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já se tem registro de uma proposta mais vantajosa para a aquisição de bens ou prestação de serviços de que se necessita.

Além disso, quando o carona adere uma determinada 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, reduzindo o risco de uma prestação de serviços deficiente ou inadequada.

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

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.

Preliminarmente, importante asseverar que em âmbito local, o SRP poderá ser adotado, que disciplina o registro de preços previsto no art. 15 da Lei (Federal) nº 8.666/1993.

3.3. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) - DA ADESÃO À ATA PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA.

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”.

No presente caso, sob o aspecto da modalidade de contratação, 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 manifestando 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).

Ora no presente caso, é meramente plausível é questionado que os reparos em banheiros, depósitos, lixo Hospitalar, cozinha, lavanderia, pode ser considerada obra de simples execução e, assim, se a modalidade adequada é mais viável é a adesão da Ata.

Conforme se ver nos autos, as fotos e relatórios juntados comprova a necessidade desses reparos com urgência, uma vez que os serviços em saúde estão sendo prejudicados,

inclusive a população quanto aos funcionários do local com a precariedade dos serviços básicos em saúde.

Sobre a contratação dos serviços comuns de engenharia, traz-se 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 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.

Corroborando com o presente parecer, a parte técnica de engenharia especificou os serviços básicos, destacando que São classificados como “**comuns**” os **bens e serviços** cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado.

Já o serviço “**comum de engenharia**” é a atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado.

O novo decreto reflete o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o uso do pregão eletrônico para a contratação destes serviços (Súmula TCU n.º 257). Neste sentido, o normativo reconhece a existência de serviços comuns de engenharia, ou seja, serviços da área, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado. A classificação do objeto da licitação como “comum” depende do exame do caso concreto e de análise predominantemente fática e de natureza técnica, presente nos autos.

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.

Conclui-se que, a adesão à Ata de Registro de Preços cumpre os princípios da vantajosidade, economicidade, eficácia e eficiência, uma vez que com este procedimento a Secretaria Municipal de Saúde, contrata um serviço já aceito por outro Órgão da administração pública.

Além disso, outro fato concorrente, se dar por uma economia financeira significativa à Administração Pública, tendo em vista que os preços total dos serviços orçados importa o valor de R\$ 2.148.724,36 (Dois Milhões cento e quarenta e oito mil, setecentos e vinte e quatro reais e trinta e seis centavos), e o valor demonstrado dos serviços em que se indicam para a Adesão a Ata pelo Setor de Engenharia, em planilha orçamentária reafirmada em parecer anexado, o montante de R\$ 1.630.494,30 (Hum milhão, seiscentos e trinta mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e trinta centavos), demonstrando uma grande e considerada vantagem de R\$ 518.230,06 (quinhentos e dezoito mil, duzentos e trinta reais e seis centavos), ou seja, a proposta encontram-se EM CONFORMIDADE com as condições estabelecidas pelo edital e seus anexos, em relação à Planilha Orçamentária.

4- CONCLUSÃO

Ante ao exposto, analisando os aspectos legais da justificativa e demais documentos apresentados, visando à Adesão a Ata de Registro de Preço, observando-se os ditames estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, mormente em seu artigo 15, e o preconizado no artigo 22 do Decreto 7892/2013, que regulamenta o sistema de Registro de Preços previsto, OPINA-SE

pela possibilidade jurídica de adesão, devendo a presente manifestação ser submetida ao ordenador de despesas para as devidas deliberações.

Cumpre-nos ressaltar que toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim, uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos objetivos do pleito.

Recomenda-se ainda, que o referido procedimento seja encaminhado para análise e manifestação do Controle Interno.

É o parecer, salvo melhor entendimento.

Igarapé-Miri/Pará, 05 de Dezembro de 2023.

NAZIANNE BARBOSA PENA
OAB nº 24.922
Assessora Jurídica portaria nº 505/2023