



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Educação
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 729/2023

Ementa: Contratação de solução tecnológica de serviços especializados de videomonitoramento, câmeras e sistema de alarmes (2536009) para unidades educacionais da Rede Municipal de Educação, por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 092/2022 ([2535993](#)), oriunda do Pregão Eletrônico nº 049/2022 (2535956) da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso. Possibilidade. Fundamentação Legal: art. da Lei nº 8.666/1993 e art. 17, §§ 3º e 4º da Lei Municipal nº 9.525/2014.

I. RELATÓRIO

Vieram a esta especializada os autos do processo em epígrafe, por meio de solicitação da Gerência de Compras, Contratos e Convênios, exarada no Despacho nº 3363/2023 (2536779), requerendo análise e emissão de parecer quanto à possibilidade de contratação da empresa **CUIABÁ COMÉRCIO DE ALARMES LTDA.**, por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 092/2022 (2535993), oriunda do Pregão Eletrônico nº 049/2022 (2535956) da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, com fundamento na Lei nº 8.666/1993.

A presente contratação tem por objeto a prestação de serviços especializados em solução tecnológica de videomonitoramento, câmeras e sistema de alarmes (2536009) para atender as unidades educacionais da Rede Municipal de Educação de Goiânia.

Estão acostados aos autos: cópia da Ata de Registro de Preços n.º 092/2022 (2535993), cópia do Edital do Pregão Eletrônico nº 049/2022 da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso (2535956), Declaração Orçamentária e Financeira (2536425), Termo de Aceite da Empresa (2536288), Retificação do Formulário - Solicitação de Compra/Contratação (2536009), Termo de Referência (2536452), Ofício da SME para a DFMT solicitando manifestação do interesse junto ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 49/2022 (2535993), Manifestação do órgão gerenciador solicitando instrução de documentos para que seja feita a análise do pedido de adesão (2536237).

É, em síntese, o relatório. Passemos à análise da questão.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, há de se ressaltar que a presente manifestação se baseia, exclusivamente, nos documentos que constam dos autos do presente processo administrativo até a presente data.

Com efeito, incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Passando à análise do mérito, busca-se, no presente processo administrativo, averiguar a possibilidade de contratação de empresa especializada em solução tecnológica de serviços de videomonitoramento, câmeras e sistema de alarmes (2536009) para atender as unidades educacionais da Rede Municipal de Educação de Goiânia, conforme condições e especificações estabelecidas na Ata de Registro de Preços nº 092/2022 (2535993) oriunda do Pregão Eletrônico nº 049/2022 (2535956), mediante instrução do Processo SEI nº 23.24.000020285-9.

III. DA ADESÃO A ATA E DAS CIRCUNSTÂNCIAS AUTORIZATIVAS

A premissa elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que concerne a contratação pela Administração Pública, é de que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços com terceiros levadas a efeito pelo ente Público, serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar e escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa feita, a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/1993), é regra para a Administração Pública que, ao necessitar adquirir produtos ou executar algum tipo de serviço, deve abrir um processo de licitação para escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços, devendo fazer, sempre, a opção pela proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido, colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

Nesse viés, convém observar o que está previsto no art. 15, II, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) que determina que as aquisições, sempre que possível, deverão ser processadas mediante regime de Sistema de Preço, senão vejamos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

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

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 nº 8.666/1993, foi editado o Decreto nº 3.931/2001, revogado posteriormente pelo Decreto nº. 7.892/2013, 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.

Tal conclusão advém, conforme já afirmado, de um dos pressupostos autorizadores para adesão às atas de registro de preços que é a comprovação da vantajosidade na adoção dessa medida, o que pressupõe a adequação entre a necessidade existente e a solução registrada.

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.

Cumprido observar que o Decreto de nº 7.892/2013, 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, e, é claro, a comprovação dos requisitos previstos no caput do mencionado art. 22.

Cumprir destacar que os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e conseqüentemente o sistema de adesão a ata de registro de preços, 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”.

Independentemente da forma utilizada para instrumentalização da contratação, termo de contrato, nota de empenho, autorização de compra ou outro equivalente, a Administração aderente deve assegurar que dele constem as mesmas condições estabelecidas no edital, na ata de registro de preços e na proposta oferecida no certame pelo beneficiário da ata.

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.

Importante observar que, temos em demasia, razões para que os órgãos que não participaram da licitação realizada através do Sistema de Registro de Preços venham a promover a adesão às atas de registro de preços oriundas de tais procedimentos, como têm pontuado a doutrina e jurisprudência, desde que, ao menos, sejam observados os requisitos de economicidade e vantajosidade para a Administração Pública.

Cumprir destacar, por sua vez, que a ata em tela materializou um Sistema de Registro de Preços, que é um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou via pregão, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, vantajosidade, para eventual e futura contratação pela Administração.

Importante observar que qualquer contratação está condicionada a validade de tal registro por prazo não superior a um ano conforme determinação do § 3º, III, do art. 15 da Lei nº 8.666/1993, haja vista a eficiência, viabilidade e maior economicidade obtida através desse sistema, permitida a aditivação, com ampliação desse termo, somente se, prevalecer as condições, necessárias e suficientes, para tomada dessas providências.

Desta forma, no mesmo intuito, não restam receios quanto a economicidade na situação específica, caso Administração Municipal opte pela contratação, em vez de deflagrar um novo e dispendioso procedimento licitatório, desde que, conforme exaustivamente apresentado neste parecer, fique caracterizado a economicidade e vantajosidade para o Órgão que está aderindo à Ata de Registro de Preços, o que deverá ser devidamente demonstrado pelo setor competente da Administração.

Por sua vez, ao teor da doutrina, Celso Antônio Bandeira de Melo, de forma bastante instrutiva, apresenta a seguinte lição quanto a Atas de Registro de Preços:

O “registro de preços” é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado (Grifo nosso).

O renomado doutrinador Marçal Justen Filho, igualmente, atesta em seus escritos e escólio que o SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) é caracterizado por ser um instrumento de grande aproveitamento para Administração Pública, senão vejamos:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) É UMA DAS MAIS ÚTEIS E INTERESSANTES ALTERNATIVAS DE GESTÃO DE CONTRATAÇÕES COLOCADA À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, NÃO SE TRATANDO DE UMA MERA ESCOLHA DISCRICIONÁRIA. (JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. Ed. São Paulo: Dialética, 2005.) (Grifo nosso).

É preciso, destacar, para evitar qualquer incompreensão do assunto, que o registro de preços não é uma modalidade de licitação. Neste aspecto, a Professora Flávia Cristina Moura de Andrade argumenta que o “Registro de preços não é modalidade de licitação, mas de procedimento para situações de fornecimento contínuo. Ressalte-se que o registro de preços é precedido da Concorrência” (ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. Elementos do Direito Administrativo. 2. ed. Premier: São Paulo, 2008. p. 183.).

Também há que se observar a reserva pela ata à qual se pretende aderir de quantitativo do objeto para ser adquirido por órgãos não participantes. O próprio plenário do TCU, desde os primórdios desse debate, já indicava que “a falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013” (vide TCU, Acórdão nº 855/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, 10.04.2013).

Secundariamente, a outra condição consiste em obter a anuência do órgão gerenciador, ou seja, o “dono” da ata, aliada, ainda, ao aceite da empresa que prestará o serviço ou o fornecimento de produtos. Após cada órgão não participante somente poderia contratar, por adesão, até o limite de 100% do quantitativo de cada item registrado para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Além disso, conforme previsto no item 3.3 do Edital nº 49/2022 - Defensoria Pública do MT (SEI2535956):

“As aquisições ou contratações, mediante adesão de ata de registro de preços, não poderão exceder a 100% do quantitativo”.

Ademais, cumpre ressaltar que adesão à Ata de Registro de Preços nº 92/2022 da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, deve ser firmada na validade de 12 (doze) meses a contar da data da assinatura, com eficácia a partir da publicação do seu extrato no Diário Oficial do Estado (DOE eletrônico). Desta forma, do ponto de vista da validade, observa-se que não haverá empecilho legal para que a Administração Municipal celebre a presente adesão e futura contratação, posto que é evidente que a ata encontra-se em plena vigência.

Acerca da adesão à Ata, necessário observar, ainda, o que disserta o art. 17, da hodierna Lei Municipal nº. 9.525, de 29 de dezembro de 2014, que dispõe minuciosamente sobre o Sistema de Registro de Preços nas compras, obras e serviços contratados pelos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional e das Sociedades de Economia Mista do Município de Goiânia, senão vejamos:

Art. 17.A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

(...)

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 100% (cem por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na Ata de Registro de Preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º A liberação de adesão às Atas de Registro de Preços resultantes de licitações promovidas pela Administração Pública Municipal a outros entes federados, não poderá exceder, na sua totalidade, a 100% (cem por cento) dos quantitativos originalmente registrados na Ata de Registro de Preços.

§ 5º Os órgãos da Administração Direta, as autarquias e fundações, os fundos especiais, as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo

Município somente poderão aderir à Ata de Registro de Preços quando a licitação tiver sido promovida por órgão ou entidade municipal, estadual ou federal.

(...)

§ 10º É facultado ao Município, desde que comprovada a economicidade, a adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual e federal.

Conforme a legislação supracitada, é facultado ao Município, desde que comprovada a economicidade, a adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada por órgão de outro ente federado.

É plenamente viável que os órgãos do Poder Executivo Municipal façam uso das atas de registro de preço, desde que atendidos os requisitos legais expressos, que devem ser analisados considerando as características concretas de cada situação, como a mencionada acima.

Não restam dúvidas, portanto, que o presente caso amolda-se perfeitamente às disposições do artigo 17 da Lei Municipal n.º 9525/2014.

O termo de referência (SEI 2536452) a que se pretende aderir especifica que o objeto da contratação é a solução tecnológica de serviços especializados de videomonitoramento, por sistema de câmeras com altíssima resolução de imagem - depreende-se do documento apresentado pela Gerência de Compras, que há uma demanda do Município pela aquisição de materiais envolvendo câmeras e sensores, no quantitativo de 112 itens, nos termos do Formulário (SEI 2536009) - com armazenamento em nuvem (cloud-computação), 24 horas por dia, 07 (sete) dias por semana, ininterruptamente, ao vivo (full-time), com fornecimento, instalação, desinstalação e/ou reinstalação de sistemas de alarme com análise e pronta resposta, para atender a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia – SME pelo período de 12 meses.

Cumpram-se, ainda, que foi juntado ao feito o TERMO DE ACEITE (SEI2536288) da Licitante, assentindo no atendimento da demanda da Pasta. No mesmo compasso, também, há que se rememorar que o órgão tem até o dia do vencimento da ata para firmar o contrato com a ganhadora do certame.

Verifica-se que não foram arroladas aos autos documentação de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, da empresa Cuiabá Comércio de Alarmes LTDA. Documentos esses que deverão ser juntados aos autos, estando devidamente atualizados.

O fato de não estarem contidos nesse momento nos autos o despacho autorizativo não nos parece ser uma questão problemática pois tal ato se faz necessário no momento em que se esteja a finalizar a última etapa antes da contratação, não tencionando, em nada, a orientar ou exercer o monopólio forçoso de validação desse expediente, se constatada qualquer enfermidade (in)sanável. Trata-se mesmo, como visto, de antecipação, em virtude do termo ad quem que se avizinha.

É que, cumpre-nos anotar, ainda, que consoante o que preconiza o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM, no Acórdão n.º 00019/2017 – há de se atentar que, para além da publicação do despacho autorizativo que, ainda, não consta dos autos, serão tomadas as providências com o intuito de materializar nomeação de fiscal, Termo Técnico Administrativo, o Termo de Adesão e o Contrato decorrente (ou instrumento que o substitua),

os quais, a tempo e modo próprios, quando a Lei assim exigir, deverão também ser publicizados.

Há que se relembrar e alertar que é defeso ao Município contratar a aquisição de quantia de bens ou serviços em quantidades superiores aos discriminados na Ata de Registro de Preço, tendo em vista a limitação da aquisição pelo órgão de até 100% por cento de cada item registrado.

IV. CONCLUSÃO

Ao cabo do exposto, nos termos da fundamentação antes vertida, esta Setorial entende, pela possibilidade jurídica quanto a adesão à Ata de Registro de Preços nº 092/2022 e Pregão Eletrônico nº 049/2022 da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, pelos fundamentos acima apresentados.

Saliente-se que a Gerência de Compras, Contratos e Convênios deverá ater-se à questões relacionadas a vigência da Ata, posto não consta dos autos comprovação de sua publicação no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso.

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta, da regularidade processual, bem como, tomou por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise dos atos discricionários a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

É importante frisar, contudo, 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).

Neste sentido, importa relembrar, que compete a esta Advocacia Setorial, nos termos do art. 13, do Decreto nº 182, de 14 de janeiro de 2021, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico quanto à possibilidade legal, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.

Isto posto, volvam-se os autos à Gerência de Compras, Contratos e Convênios.

É o Parecer, *sub censura*.

CHEFIA DA ADVOCACIA SETORIAL, aos 18 (dezoito) dias do mês de setembro de 2023.

LEIDE FRANCISCA DE ARAÚJO BARROS

Apoio Técnico - Advocacia Setorial

ANDERSON GONÇALVES DA SILVA

Chefe da Advocacia Setorial/SME

OAB/GO nº 31.973

Goiânia, 19 de outubro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Gonçalves da Silva, Chefe da Advocacia Setorial**, em 19/10/2023, às 15:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Leide Francisca de Araújo Barros, Profissional de Educação II**, em 19/10/2023, às 15:29, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **2748639** e o código CRC **FCD2ECF5**.

Rua 227-A, nº 331, Quadra 67-D -
- Bairro Setor Leste Universitário
CEP 74610-060 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 23.24.000031733-8

SEI Nº 2748639v1