

PROTOCOLO 201954626

PARECER Nº 393/2019

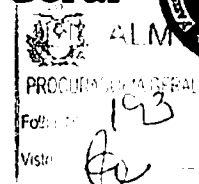
ADESÃO CARONA Nº 02/2019 À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 032/2018/SEGES/MT, ORIUNDA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 032/2018/SEGES/MT, REALIZADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO (SEGES/MT) - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM FRETAMENTO DE AERONAVES, PARA ATENDER À DEMANDA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. PELA POSSIBILIDADE DA ADESÃO.

1

I- RELATÓRIO

Trata-se do Memorando nº 799/2019/SGEL (fl. 190) encaminhado a esta Procuradoria, no qual solicita parecer quanto à adesão carona à Ata Registro de Preços nº 032/2018 da Secretaria de Gestão do Estado de Mato Grosso – SEGES/MT.

Constam dos autos, em síntese: Memorando nº 1321/2019-SG, acompanhado de justificativa técnica (fls. 02/04); Cópia de publicação da Ata de Registro de Preços nº 032//2018/SEGES (fls. 05/06); Cópia da Ata de Registro de Preços nº 032/2018/SECRETARIA DE DESTADO DE GESTÃO (fls. 07/13); Cópia do Edital do Pregão Eletrônico nº 032/2018/SEGES (fls. 14/64); Ofício GGM/APL/nº 291/2019, Solicitação de autorização para adesão carona (fl. 65); Autorização para



adesão carona – Abelha Taxi Aéreo e Manutenção Ltda. (fls. 66/125); Termo de Referência nº 0065/2019 (fls. 67/82); Pedidos de orçamentos – fretamento de aeronave turboélice (fls. 84/97); Consultas ao Sistema APLIC, do TCE/MT (fls. 98/101); Consultas ao Sistema COMPRASNET, do Governo Federal (fls. 102/105); Orçamentos – fretamento de aeronaves turboélice (fls. 106/109); Cópia do Contrato nº 15/2019 celebrado entre o TCE/MT e Abelha Táxi Aéreo e Manutenção Ltda. (fls. 110/114); Cópia do Contrato nº 21/2019 celebrado entre o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e Abelha táxi Aéreo e Manutenção Ltda. (fls. 115/118); Planilha Comparativa de Preços (fl. 119); Despacho nº 086-2019 (fl. 120); Autorização de Adesão Carona (fl. 123); Cópia de Alteração Contratual - Abelha Táxi Aéreo e Manutenção Ltda. (fls. 127/133); Cópia de documentação relativa à regularidade fiscal, trabalhista, junto ao FGTS e escrituração contábil da pretensa contratada (fls. 134/153); Atestados de Capacidade Técnica exarado pelo Governo do Estado de Mato Grosso (fls. 154/155); Declaração da empresa no sentido de que não possui em seus quadros empregados menores de 18 anos, e que não possui em seus quadros servidor da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (fl. 156); Cópia de documento pessoal de Hélio Vicente (fl. 157); Minuta de Contrato a ser eventualmente celebrado (fls. 159/180); Análise dos documentos de habilitação da empresa com a qual se pretende contratar (fls. 181/182); Memorando nº 675/2019-SPOF atestando a existência de disponibilidade orçamentária (fl. 183); Documento da eventual contratada afirmando que a pretendida adesão não comprometerá o atendimento aos demais órgãos participantes, nos termos do art. 84, § 2º, do Decreto nº 840/2017 (fl. 187); “Check-list” dos documentos de habilitação (fls. 188); Autorização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços nº 032/2018/SEGES (fl. 189).

2

É o essencial a relatar. Passo a opinar.

II- FUNDAMENTOS

Análise da Procuradoria da Assembleia

Este parecer limitar-se-á a analisar a regularidade do procedimento licitatório sob a ótica jurídica.

Tal análise é uma imposição da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

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:

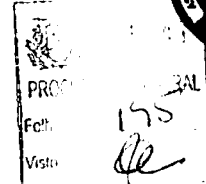
3

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (g.n.)

Portanto, todas as minutas de editais de licitação e de contratos, acordos, convênios ou ajustem **devem** ser examinados previamente pelo setor jurídico do órgão.

Essa análise tem por objetivo prevenir a produção de atos irregulares, que possam ser questionados e até mesmo anulados posteriormente.



Também visa afastar condições que prejudiquem a competitividade, acarretando prejuízos aos cofres públicos.

Desse modo, a atuação da Procuradoria da Assembleia tem por missão proteger o patrimônio público de qualquer cláusula ou condição jurídica que frustre a busca da proposta mais vantajosa ou que implique em responsabilidade civil por prática de ato ilícito.

Do Sistema de Registro de Preços

Preliminarmente, insta abordar a sistemática do Sistema de Registro de Preços. Conforme Manual de Orientações e Jurisprudência do TCU:

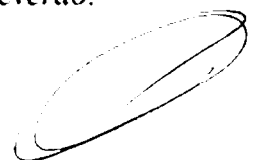
Trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração. (...) No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período (pg. 243).

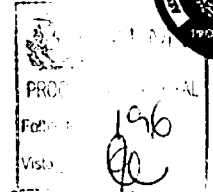
4

Cuida-se, deste modo, de processo de cadastro de produtos e fornecedores para eventual e futura contratação pela Administração. Ocorre mediante processo licitatório nas modalidades concorrência ou pregão, do tipo menor preço, após ampla pesquisa de mercado.

Realizada a licitação, registram-se os preços e condições na Ata de Registro de Preços. O instituto possui previsão na Lei nº 8.666/93:

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





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.

5

§ 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.

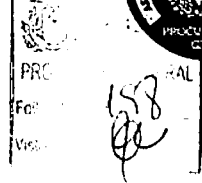
*§ 6o Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.
(...) – (grifamos)*

6

A Lei nº 10.520/02, que institui o pregão, traz a possibilidade de o registro de preços também se dar por meio desta modalidade licitatória:

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 registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico. (grifamos)

Regulamentando a Lei de Licitações, foi editado o Decreto nº 7.892/13, dispondo acerca do Sistema de Registro de Preços em âmbito federal.



No âmbito do Estado do Mato Grosso, encontra-se o Decreto nº 840/2017, que regulamenta as aquisições de bens, serviços e locação de bens móveis no Poder Executivo.

Nota-se que inexistente regulamentação específica do Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso acerca do Registro de Preços, o que não inviabiliza sua utilização, visto que a previsão na Lei nº 8.666/93 é autoaplicável.

Assim entendeu o Superior Tribunal de Justiça:

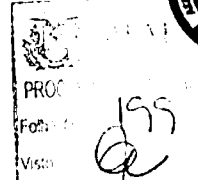
2. Embora auto-aplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º. [...]

A recorrente, invocando a lição do Professor Marçal Justen Filho, argumenta ser autoaplicável o art. 15 da Lei 8.666/93. Efetivamente, essa é a afirmação do ilustre doutrinador, ao comentar a Lei de Licitações, por entender que a disciplina da lei seria suficiente para se restituir o sistema de registro de preços, dando ela solução à quase totalidade das indagações.

7

Entretanto, enfatiza a utilidade de uma regulamentação em nível estadual ou municipal, para que sejam atendidas as peculiaridades regionais. E, como as pessoas jurídicas de Direito Público — leia-se Estados e Municípios —, estão demorando para expedir os seus decretos, adverte o comentarista aqui festejado que isto não significa que o registro de preços só possa ser aplicado mediante prévia regulamentação. Esclarecido o alcance da auto-aplicabilidade do art. 15, vejamos (...) - Recurso Ordinário





em Mandado de Segurança 15.647/SP. Relator: Eliana Calmon. DJ: 25/03/2003.

Quanto ao procedimento intitulado “adesão carona”, assim dispõe o Decreto Federal nº 7.892/2013:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

(...)

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

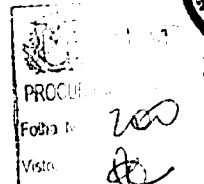
8

(...)

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.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de



adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

(...)

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

(...)

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

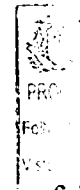
9

Depreende-se do Decreto supra que órgãos que não participaram da licitação do registro de preços podem utilizar a respectiva ata para realizarem suas contratações, desde que observados os requisitos lá mencionados.

Deverá ser obtida anuência do órgão gerenciador da ata para a sua utilização. Também deve ser obtida a aceitação do fornecedor beneficiário da ata de registro de preços.

A contratação deve ser realizada dentro do prazo de validade da ata de registro de preços.

Antes da adesão, o órgão não participante deve comprovar a vantagem na utilização da ata, ou seja, deve comprovar, através de pesquisa de preços, que a adesão à ata é vantajosa.



Observadas essas prescrições legais, é perfeitamente possível utilizar ata de registro de preços oriunda de licitação realizada por outro órgão, mesmo que o aderente não tenha participado da licitação.

Na Ata de Registro de Preços nº 032/2018/SEGES/MT há autorização expressa para sua utilização por órgãos não participantes da licitação, conforme se depreende do item 4 (fls. 10).

Deste modo, mostra-se permitida a utilização do Sistema de Registro de Preços com base na legislação nacional.

In casu, pretende a Assembleia Legislativa aderir à Ata de Registro de Preços nº 032/2018, da SEGES/MT, conforme já aludido, oriunda do Pregão Eletrônico nº 032/2018/SEGES, para Registro de Preços.

Consta dos autos a justificativa para a pretendida adesão, às fls. 03/04, bem como no item 6 (fls. 67/68) do Termo de Referência nº 0065/2019 (fls. 67/82).

10

Presentes nos autos, ainda, autorização da Mesa Diretora para a pretendida adesão (fl. 123) e documento atestando a existência de dotação orçamentária suficiente para a contratação visada (fl. 183).

No tocante à validade do registro de preços, nota-se que ela é de 12 meses, a contar da data de publicação da referida Ata (DOE/MT, fls. 05/06), qual seja, 25 de setembro de 2018. Deste modo, conclui-se estar ainda vigente, sendo possível a adesão.

Por último, ressalta-se a importância da juntada ao processo da pesquisa de preços. É este o entendimento do TCU:

Auditoria. Planejamento da contratação. Licitação. Toda contratação, inclusive as realizadas por meio de adesões a

PROD
Fórmula
Assinatura

102
Q

atas de registro de preço, devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento. Determinação. – Acórdão 1793-27/11-Plenário. (grifamos)

Vale ressaltar que esta Casa de Leis, vinha se valendo apenas de orçamentos obtidos junto a potenciais fornecedores para comprovar a ampla pesquisa de preços. Esta Procuradoria, em pareceres anteriores, orientou, embora de forma não vinculante inicialmente, que se buscassem outras fontes de pesquisa de preços, nos termos da jurisprudência do TCU, tais como contratações similares realizadas por outros órgãos públicos, mídias e sites eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

11

Seguindo essa linha, em decisão vinculante de 09/08/2016 tomada na **Resolução de Consulta nº 20/2016**, o **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso** decidiu que a pesquisa de preço não pode se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores. Vejamos o julgado:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços

PROCURADORIA GERAL
203
[assinatura]

aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

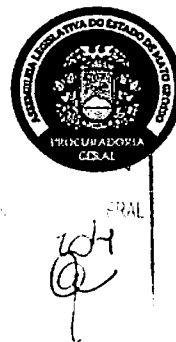
Ademais, ainda neste ponto, deve-se dar preferência por bancos de dados de preços praticados pela Administração, conforme entendimento do TCU:

12

Se não for possível obter preços de referência nos sistemas oficiais, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas ou fornecedores distintos, fazendo constar no respectivo processo de licitação a documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. AC-3280-54/11-P.

É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal. AC-2380-34/13-P.





À folha 120 consta o despacho nº 086-2019, oriundo da equipe de cotação de preços da Secretaria de Administração e Patrimônio, asseverando que foi realizada ampla pesquisa de preço, conforme a Instrução normativa n. 03 de 20 de abril de 2017 SLTI/MP e Resolução 20-2016 TCE/MT, porquanto foi realizada pesquisa de preços consistentes em dois orçamentos enviados por empresas do ramo, bem como pesquisa de preços públicos, consistentes em contratos com objeto semelhante ao dos autos, a saber: Cópia do Contrato nº 15/2019 celebrado entre o TCE/MT e Abelha Táxi Aéreo e Manutenção Ltda. (fls. 110/114); Cópia do Contrato nº 21/2019 celebrado entre o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e Abelha Táxi Aéreo e Manutenção Ltda. (fls. 115/118).

No mesmo despacho a Administração informa que procedeu a pesquisas no sistema APLIC, do TCE/MT, e no Sistema COMPRASNET, ADO Governo Federal, e que não foram encontrados registros de contratações semelhantes às do feito em mesa.

13

Os preços encontrados, conforme descrito acima, constam da Planilha Comparativa de Preços de fl. 119.

Por fim, vale destacar que consta dos autos a anuência do órgão gerenciador (SEPLAG/MT) da ata nº 032/2018/SEGES/MT para a sua utilização (fl. 189).

A empresa fornecedora dos serviços objeto dos autos foi também consultada (fl.65) acerca do seu interesse na pretendida adesão, com ela anuindo, à fl. 66.

Salienta-se, por fim, que não se adentrou na análise da regularidade do processo licitatório originário do Registro de Preços, limitando-se à questão da possibilidade de adesão à Ata de outro órgão.

605
qu

Quanto à fase interna, verifico que há um termo de referência, contendo a justificativa da licitação, a descrição do objeto e dos itens do certame e as quantidades a serem adquiridas.

É de se consignar ainda que está presente nos autos minuta do contrato a ser celebrado com a empresa fornecedora constante da Ata de Registro de Preços objeto do feito em tela, o que atende ao que prescreve a lei.

Da análise da minuta do Contrato e das Cláusulas Necessárias

Segundo o artigo 55 da Lei de Licitações, que rege as cláusulas necessárias dos contratos administrativos, temos:

14

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;



PRCO
Fcc
Vista106
de

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

15

O quanto disposto nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XII e XIII estão devidamente previstos na minuta do contrato de fls. 159/180.

O disposto nos incisos X e XI, por sua vez, é inaplicável ao caso.

Aprovada, portanto, a minuta contratual referida, podendo o processo licitatório ter seu devido prosseguimento.

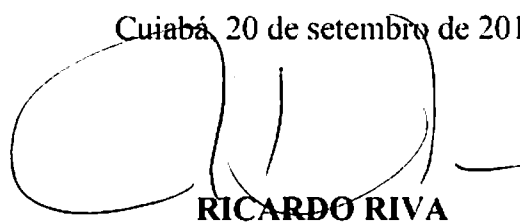
III - CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, opino pela **viabilidade de adesão à ata de registro de preços nº. 032/2018/SEGES/MT.**

Ressalto que o parecer se restringiu a analisar o procedimento sob o aspecto jurídico, não adentrando nas questões técnicas e econômicas do objeto, nem nas questões de conveniência e oportunidade da contratação, por escapar da área de atuação da Procuradoria da Assembleia Legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cuiabá, 20 de setembro de 2019.


RICARDO RIVA
PROCURADOR GERAL ADJUNTO

16