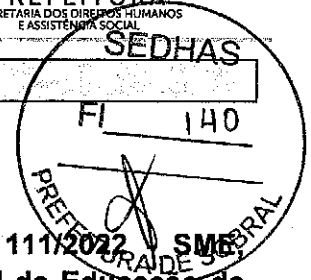


PARECER JURÍDICO



- PARECER JURÍDICO Nº 05/2023 – COJUR / SEDHAS
- PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P242427/2023
- ADESÃO (CARONA) À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - ARP Nº 111/2022-SME decorrente do Pregão Eletrônico nº 22020/2022, da Secretaria Municipal da Educação da Prefeitura de Sobral.
- OBJETO: Adesão a Ata de Registro de preços para aquisições de kits escolares personalizados para atender as necessidades das unidades da Secretaria dos Direitos Humanos e Assistência Social.
- EMPRESA VENCEDORA/CONTRATADA: EDULAB - COMERCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA; CNPJ:11.386.332/0001-72.
- PRETENSÃO CONTRATANTE: SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SOBRAL - CE

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão à uma Ata de Registro de Preços – ARP de nº 111/2022-SME, fruto do Pregão Eletrônico nº 22020/2022 - SME, da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Sobral, de tipo menor preço por lote e com forma de fornecimento por demanda.

O feito acima individualizado foi encaminhado pela Coordenadoria Administrativo Financeira (COAFI) da SEDHAS à essa Coordenadoria Jurídica (COJUR) para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é: Adesão a Ata de Registro de preços para aquisições de kits escolares personalizados para atender as necessidades das unidades da Secretaria dos Direitos Humanos e Assistência Social-SEDHAS, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

Na justificativa apresentada no processo administrativo em análise, vemos os seguintes motivos para tal contratação, conforme se segue:

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

A Coordenação da Assistência Social da Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social, vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de adesão a Ata de Registro de Preços nº 111/2022-SME, oriunda do Pregão Eletrônico nº22020 e processo nº P198443/2022 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Sobral, tendo como objeto "Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de kits escolares personalizados para atender as necessidades dos alunos matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral/CE", com a finalidade de atender as necessidades da Secretaria dos Direitos Humanos e Assistência Social, pelos motivos expostos a seguir:

A Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social - SEDHAS, é responsável pela execução municipal do Sistema Único da Assistência Social, que ampara os equipamentos da Proteção Social Básica, que compreendem os 6 (seis) Centros de Referência da



Assistência Social - CRAS, que precisam de materiais didáticos diversos em seus estoques para atender aos usuários dos programas (o Programa de Acompanhamento de Indivíduos e Famílias - PAIF) e, sobretudo, serviços (como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - que tem grupos de 0 a 6 anos, de 0 a 12 anos, de 13 a 17 anos, como também o grupo de idosos) atendidos em cada um destes equipamentos, que atendem a todo o território de Sobral.

Ademais, além da PSB, também temos os equipamentos da Proteção Social Especial de Média Complexidade, que compreende os equipamentos do Centro de Referência Especializada em Assistência Social - CREAS (que atende usuários do Programa de Acompanhamento Especializado de Famílias e Indivíduos - PAEFI), como também o Centro de Referência para População em Situação de Rua - Centro Pop (que atende às pessoas em situação de rua, promovendo oficinas e atividades em geral) e o Centro do Idoso do Bairro Sumaré (que atende idosos em situação de vulnerabilidade que passam o dia no equipamento com cuidados multisetoriais, que necessitam dos materiais diversos para realização das atividades ocupacionais).

A PSE também compreende os equipamentos de Alta Complexidade, tais quais Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua, que acolhe até 25 usuários, que residem no local, e a necessidade dos materiais didáticos se justifica para o trabalho da equipe com essas pessoas no sentido de ressocializá-los, capacitá-los para o mercado de trabalho, dentre outros, e também tem-se o Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, que atende até 25 usuários, crianças e adolescentes destituídos do poder familiar por decisão judicial, residindo no local até serem adotados conforme o Cadastro Nacional de Adoção, precisando, portanto, da ludicidade promovida pelos profissionais com a utilização dos recursos didáticos.

[*QUADRO DE BENEFICIÁRIOS POR EQUIPAMENTO CONSTA NA PLANILHA PARTE DA JUSTIFICATIVA, ELABORADA PELA AUTORIDADE COMPETENTE].

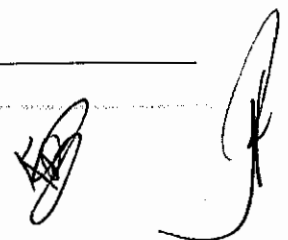
A SEDHAS também é responsável pela gestão do Cadastro único que operacionaliza os benefícios sociais, de modo que os entrevistadores e cadastradores precisam de materiais didáticos para os atendimentos e as visitas domiciliares.

Portanto, entendemos como justificado e, por consequência, pedimos a brevidade máxima possível na conclusão dos procedimentos que se fizerem cabíveis e necessários para que se permita a aquisição dos materiais tidos como fundamentais.

Ante o exposto, solicito as providências cabíveis para a realização do feito.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único do art. 38, e art. 60, caput da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

2. DO EXAME



No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado ¹. Verifica-se também que há solicitação de contratação elaborada pelo agente competente.

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a(s) dotação(ões) orçamentária(s):

23.01.14.243.0462.2.199.3.3.90.30.00.1.500.0000.00
23.01.04.122.0500.2.523.3.3.90.30.00.1.500.0000.00
23.02.08.244.0155.2.202.3.3.90.30.00.1.669.0000.00
23.02.08.244.0155.2.202.3.3.90.30.00.1.660.0000.00
23.02.08.244.0156.2.203.3.3.90.30.00.1.669.0000.00
23.02.08.244.0156.2.203.3.3.90.30.00.1.660.0000.00
23.02.08.244.0463.2.208.3.3.90.30.00.1.660.0000.00
23.02.08.244.0463.2.209.3.3.90.30.00.1.660.0000.00
23.06.08.241.0467.2.526.3.3.90.30.00.1.669.0000.00

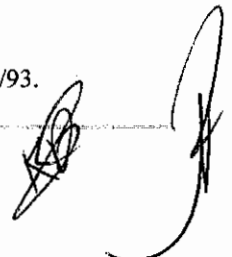
Fonte de Recurso: Federal e Municipal.

Conforme as explanações trazidas no Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços - SRP neste Município, temos que, para essa situação, foi **dispensada a pesquisa de preços de mercado** para comprovar a **vantajosidade** da contratação, uma vez que a Ata de Registro de Preços a que se pretende aderir é **INTERNA, ou seja, de órgão deste mesmo ente federativo (Secretaria da Educação deste município de Sobral)**.

As peças processuais, até o presente momento carreadas aos autos, são:

- a) *Solicitação de autorização para adesão da ARP 111/2022 – SME, por meio do Ofício Nº 100-A/2023 – Coordenação da Assistência Social - SEDHAS;*
- b) *Anexo do ofício Nº 100-A/2023 - Coordenação Administrativa Financeira -SEDHAS (JUSTIFICATIVA DE CONTRATAÇÃO);*
- c) *Pedido de autorização para utilização da ARP para a CELIC, por meio do ofício 061/2023 - SEDHAS;*
- d) *Pedido de manifestação da CELIC à Secretaria Municipal de Educação, acerca da adesão requerida pela SEDHAS à Ata de Registro de Preços nº 111/2022-SME, relativa ao Pregão Eletrônico nº 22020-SME, por meio do Ofício nº 18/2023 - Central de Licitação (CELIC)*
- e) *Autorização da Secretaria Municipal de Educação - SME, acerca da adesão à Ata de Registro de Preços nº 111/2022-SME, por meio do Ofício nº 0019/2023 - COJUR/SME;*
- f) *Manifestação da CELIC noticiando a autorização à Ata de Registro de Preços nº 111/2022-SME relativa ao Pregão Eletrônico nº 22020-SME, por meio do ofício nº 19/2023-CELIC;*
- g) *Pedido de autorização para a utilização de Ata de Registro de Preço 111/2022-SME à empresa EDULAB - COMÉRCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA, por meio do ofício nº 062/2022 - SEDHAS;*
- h) *Termo de aceite da empresa EDULAB - COMÉRCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA acerca adesão solicitada pela SEDHAS;*
- i) *Cópia de e-mail com pedido de adesão à Ata de Registro de Preço 111/2022 para a empresa;*
- j) *Termo de Referência;*
- k) *Cópia do Pregão Eletrônico nº 22020 - SME, e seus anexo (Anexo A - Tabelas de composições dos kits escolares personalizados, Anexo II - Carta Proposta, Anexo III- Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado menor, Anexo IV- Minuta da Ata de Registro de preços, Anexo Único da Ata de Registro de Preços nº _/20_-Mapa de preços Dos Bens, Anexo V- Minuta do Contrato, Anexo VI- Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos)*

¹ Art. 4º, parágrafo único; Art. 38, *caput* e incisos; e Art. 60, *caput*, todos da Lei Federal nº 8.666/93.



- l) Cópia do Diário Oficial nº 1452, Pag. 05 e 06, com Aviso de Resultado Final de Licitação do Pregão Eletrônico nº 111/2022-SME;
- m) Cópia da Ata de Registro de preços nº 111/2022- SME contendo anexo único - mapa de preço dos bens, incluso os itens e a empresa vencedora, com a assinatura digital;
- n) Cópia do Diário Oficial nº 1453, Pag. 01, 02 e 03, com o extrato da Ata de Registro de Preços nº 111/2022-SME;
- o) Cópia do CNPJ;
- p) Cópia da alteração contratual da sociedade da empresa EDULAB - COMÉRCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA com assinatura eletrônica
- q) Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual do Paraná - PR com validação;
- r) Certidão Negativa de Débitos Tributários e Dívida Ativa Estadual Municipal de Curitiba - PR;
- s) Certificado de Regularidade do FGTS – CRF e Histórico do Empregador;
- t) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas
- u) Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União com confirmação de autenticidade
- v) Foto da fachada da empresa;
- w) Declaração relativa ao trabalho do empregado menor com assinatura digital;
- x) Cópia do Requerimento de Empresário/Protocolo na Junta Comercial;
- y) Cópia da RG do outorgado e comprovante de endereço; m assinatura digital;
- z) C.I. nº 0022/2023 – COAFI, com pedido de parecer jurídico.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório. Passa-se a opinar.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

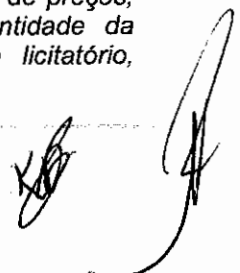
I – DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

No caso em apreço temos um pedido de Adesão (carona) a uma **ata de registro de preços da Secretaria Municipal de Educação - SME deste mesmo município de Sobral.**

O **objeto** do procedimento é **Adesão a Ata de Registro de preços para aquisições de kits escolares personalizados para atender as necessidades das unidades da Secretaria dos Direitos Humanos e Assistência Social-SEDHAS**, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência, conforme as descrições realizadas na Ata a ser aderida.

Dessa forma, como se depreende do Art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/13, com suas alterações posteriores, é possível a adesão de outros órgãos da administração pública a Ata de Registro de Preços para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada conforme exposto acima, senão vejamos:

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.



[...]

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

A realização dessa contratação com a técnica da adesão a Ata de Registro de Preços, mais comumente conhecida como "Licitação Carona", também encontra amparo legal na legislação municipal, em especial no Decreto Municipal nº 2.257/2019, que em seu art. 31 preceitua o seguinte:

Art. 31. A ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, nas esferas Municipais, Estaduais ou Federal, desde que devidamente comprovada a vantagem, mesmo que não tenha participado do certame licitatório, mediante a aceitação do órgão gerenciador.

Conforme Luiz Antonio Miranda Amorim Silva ² salienta:

A denominação de efeito "carona" ocorre, exatamente, pelo fato de um ente administrativo tomar "carona" no registro realizado por outro ente. Pois, enquanto determinado setor da administração teve que percorrer todas as etapas da licitação para obter o registro de preços, um outro ente administrativo, simplesmente, contrata, diretamente, beneficiando-se do registro de preços que já estava pronto. (SILVA, 2009, P. 07).

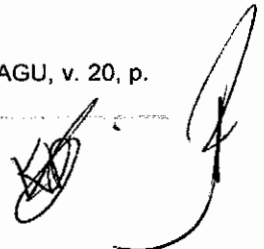
Continuando o raciocínio, o autor esclarece que:

Não parece desprovida de razoabilidade a previsão do efeito "carona" na legislação infralegal federal, pois, havendo a autorização legal para o registro de preços, é prestigiar o próprio princípio constitucional da eficiência, evitar a repetição de licitação quando já existe o registro de preços por licitação anterior. Além disso, como o registro em que se "toma carona" decorre de licitação, a aceitação, em tese, da "carona" não implica, necessariamente, em contrariedade ao princípio da isonomia, da competitividade, entre outros pertinentes, mas apenas implica numa mitigação desses em nome da necessidade de se prestigiar a eficiência. Portanto, aparenta-se razoável o entendimento de que a autorização da adesão a registro de preços já existente não é, de pronto, ilegal, nem inconstitucional. A autorização do efeito "carona", pelo menos em tese, não atenta contra os princípios constitucionais que envolvem a licitação, inclusive, dentro de uma utilização razoável desse efeito, não há violação ao princípio da moralidade administrativa. (SILVA, 2009, P.09).

Analisando a jurisprudência sobre o assunto, percebeu-se que há uma preocupação com o uso exagerado dessa técnica licitatória, mas seguindo pela linha do interesse público e pela devida justificativa objetiva de interesse real e cuidado com a lisura do processo, coloca-se a disposição o Informativo de Licitações e Contratos nº 244 do TCU – Sessões: 26 e 27 de maio de 2015:

O órgão gerenciador do registro de preços deve justificar eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes ("caronas") dos procedimentos iniciais. A adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/13 é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços. Representação formulada por sociedade empresarial apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico realizado pela Fundação Nacional de Saúde – destinado ao registro de preços na prestação de serviços de cópia, digitalização, impressão e plotagem, com fornecimento, instalação e configuração de equipamentos –, dentre elas a previsão editalícia, sem justificação, de que qualquer

² SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.



145

órgão ou entidade da Administração, que não tenha participado do certame, poderia utilizar-se da ata de registro de preços. Analisando o ponto, o relator, após a realização das oitavas regimentais, manifestou sua "crescente preocupação com o verdadeiro descabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso mercado de atas". Nesse sentido, assentou convicção de que, em futuro muito próximo, esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como 'adesão tardia', ou mais simplesmente, 'carona', atualmente o art. 22 do Decreto 7.892/2013". A propósito, lembrou que boa parte da doutrina aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a princípios constitucionais, além de distorções funcionais como, por exemplo, "os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata". Assim, reafirmou o relator seu entendimento de que "a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços". E que, nos termos defendidos pela unidade instrutiva, "a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes". Assim, acolheu o TCU a proposta da relatoria, considerando procedente a Representação e, à luz da caracterização de sobrepreço na licitação, dentre outras irregularidades, assinando prazo para a adoção de providências com vistas à anulação do pregão, cientificando a entidade da "falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013".

Acórdão 1297/2015-Plenário, TC 003.377/2015-6, relator Ministro Bruno Dantas, 27.5.2015.

Através da Ata de Registro de Preços em análise, o órgão solicitante, como forma de suprir suas futuras e eventuais necessidades de aquisição de **kits escolares personalizados**, opta pela contratação da Empresa, como sendo necessária para a municipalidade no momento atual.

O valor total da contratação, conforme os valores registrados na **Ata de Registro de Preços nº 111/2022 – Secretaria Municipal de Educação – SME do Município de Sobral**, importa na quantia **R\$68.038,83 (Sessenta e oito mil, trinta e oito reais e oitenta e três centavos)**. Como a Ata do Registro de preço a qual a **SEDHAS** pede adesão é fruto de Pregão, que é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, e que a adesão citada acima está em conformidade com as disposições legais, percebe-se então que este certame licitatório é compatível com o objeto da presente licitação.

Vislumbra-se que o presente feito está a manter sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), bem como com a legislação específica (Lei Federal nº 10.520/02, Decreto nº 10.024/2019 e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, Decreto Federal nº 7892/13 e Decreto Municipal nº 2.257/2019), que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico e a Adesão à Ata de Registro de Preços**, que constituem uma das mais céleres e eficazes formas de contratação pela administração pública, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

II – DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO



A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no Edital nº 001/2022. Após os procedimentos determinados pela Lei Federal nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o documento não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entendemos pela compatibilidade dos textos das minutas já citadas com o instituído no Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como com as recomendações da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, especialmente o teor dos artigos 40 e 55.

Ressalva-se da análise deste parecer à pesquisa de preços para o estabelecimento de limites máximos, a qual fica adstrita à decomposição do setor técnico solicitante competente

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo³, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.


4. CONCLUSÃO

Isto posto, OPINA-SE FAVORAVELMENTE, pela correta adequação jurídica da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços - ARP nº 111/2022 – SME - Secretaria Municipal de Educação do Município de Sobral, oriunda do PE nº 22020/2022 da Secretaria de Educação de Sobral, objeto do Processo Administrativo/SPU nº P242427/2023, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria Administrativo Financeira-COAFI da SEDHAS para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o Parecer, salvo melhor juízo. À apreciação superior.

Sobral-CE, 28 de março de 2023.


Raimundo Nonato Arcanjo Neto
Coordenador Jurídico da SEDHAS
OAB/CE nº 34.057


Kadidya Arcanjo Barreto Melo
Gerente da Célula de Suporte e Acompanhamento Técnico Administrativo – SEDHAS
OAB/CE nº 35.075

³ É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).

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. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).