



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 041/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº P236034/2023

PROCESSO LICITATÓRIO – ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 114/2022 - STDE, DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE22003 DA SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SOBRAL/CE

OBJETO: ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAIS ELÉTRICOS, MATERIAIS HIDRÁULICOS, MATERIAIS DE LIMPEZA, MATERIAIS DE PINTURA, CIMENTO, ANDAIME, TELA GALVANIZADA, MOLA E CADEADO.

CONTRATADAS: IVAN DE AZEVENDO PONTE ME E J. OSMAR AGUIAR ME

CONTRATANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na Adesão à Ata de Registro de Preços nº 114/2022 - STDE, decorrente do Pregão Eletrônico nº PE22003 da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico de Sobral, cujo objeto é o *"Registro de preços para futuras e eventuais aquisições de materiais elétricos, materiais hidráulicos, materiais de limpeza, materiais de pintura, cimento, andaime, tela galvanizada, mola e cadeado, destinados à Coordenação de equipamentos e feiras da STDE"*.

O feito acima destacado foi encaminhado pela Coordenadoria de Gestão de Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG a esta Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico. Neste sentido, observou-se o seguinte:

Na justificativa apresentada ao processo, o setor competente tratou de explanar a necessidade da contratação, conforme se observa:

A Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas da Secretaria do Planejamento e Gestão, vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de adesão a Ata de Registro de Preços nº 114/2022, Pregão Eletrônico nº 22003 e processo nº P213159/2022 da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico - STDE da Prefeitura Municipal de Sobral, tendo como objeto o "Registro de preços para futuras e eventuais aquisições de materiais elétricos, materiais hidráulicos, materiais de limpeza, materiais de pintura, cimento, andaime, tela galvanizada, mola e cadeado, destinados à Coordenação de equipamentos e feiras da STDE", pelos fatos a seguir, tendo em vista a vantajosidade e economicidade processual deste procedimento de carona.

A conservação e manutenção dos equipamentos são rotineiras e cabe à Administração zelar pelos bens públicos utilizando de todos os meios ao seu alcance para protegê-los, considerando que estes serviços são imprescindíveis e de natureza contínua, portanto, a aquisição justifica-se por se tratar de materiais essenciais para execução dessas atividades de manutenções internas e externas com apoio logístico e ações de pequenos reparos, em tempo hábil, assegurando a boa conservação dos bens públicos de modo que estejam continuamente em condições de uso tanto pelo público interno como externo.

Os benefícios da aquisição dos referidos materiais é garantir que estes estejam disponíveis, agilizando a execução dos serviços, propiciando que os bens não sofram deterioração, poluição visual desagradável, de abandono e desídia da coisa pública. Além disso, trata-se do cumprimento da obrigação em conservar e manter o bem público.

Ressalta-se que os materiais objeto desta adesão são para atender as demandas do Paço Municipal, que compreende: Gabinete do Prefeito, Secretaria das Finanças, Secretaria da Infraestrutura, Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente,

SCP
L



Secretaria da Educação, Procuradoria Geral do Município, Controladoria e Ouvidoria Geral do Município e Secretaria do Planejamento e Gestão.

Ante o exposto, entendemos como justificado e, por consequência, pedimos a conclusão dos procedimentos que se fizerem cabíveis e necessários, a presente contratação com a máxima brevidade possível.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38, da Lei Federal nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

DO EXAME

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

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob as seguintes dotações orçamentárias: 29.01.04.122.0500.2500.3.3.90.30.00.1.500.0000.00 (Fonte de Recurso: Municipal).

Verifica-se a dispensabilidade de apresentação de propostas de preços, haja vista tratar-se de procedimento de Adesão Interna, cujos documentos essenciais encontram-se discriminados no Anexo II do Decreto Municipal nº 2.257/2019.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Solicitação de autorização para a Adesão através da CI nº 023/2023 – CGAPC/SEPLAG e seu Anexo - Justificativa da Contratação; Termo de Referência; Ofício nº 062/2023 – SEPLAG, solicitando à CELIC autorização para Adesão de ARP; Ofício nº 47/2023 – CELIC, solicitando autorização da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico para a realização da Adesão; Ofício nº 083/2023 – STDE, autorizando o pleito; Ofício nº 57/2023 – CELIC, autorizando a Adesão; Ofício nº 141/2023 – SEPLAG solicitando à empresa IVAN DE AZEVEDO PONTE autorização para a Adesão; Autorização da empresa IVAN DE AZEVEDO PONTE para a Adesão; Ofício nº 144/2023 – SEPLAG solicitando à empresa J. OSMAR AGUIAR autorização para a Adesão; Autorização da empresa J OSMAR AGUIAR para a Adesão; Edital de Pregão Eletrônico nº 22003 -STDE e seus anexos: I – Termo de Referência, II – Carta Proposta, III – Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor, IV – Minuta da Ata de Registro de Preços, Anexo Único da Ata de Registro de Preços – Mapa de Preços dos Bens; Anexo V – Minuta do Contrato; Anexo VI – Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos (Papel Timbrado do Proponente); Mapa Comparativo; Relatório de Licitação especificando os locais e datas de publicação; Aviso de Licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 22003 - STDE, publicado no Diário Oficial da União, do Estado do Ceará e do Município, todos de 31 de agosto de 2022, bem como publicação no Jornal o Povo na referida data; Ato de Homologação do Pregão Eletrônico nº 22003 – STDE e sua respectiva publicação no DOM nº 1453, de 16 de novembro de 2022; Ata de Registro de Preços nº 114/2022 – STDE; Anexos da Ata de Registro de Preços nº 114/2022 – STDE – Mapa de Preços dos Bens; Extrato da Ata de Registro de Preços nº 114/2022 – STDE, publicado no DOM nº 1460, de 25 de novembro de 2022; Documentação da empresa IVAN DE AZEVEDO PONTE ME: Declaração de Firma Individual; Requerimento de empresário; Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral; Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; Certidão Negativa de Débitos Estaduais, acompanhada de sua validação; Certidão Negativa de Tributos Municipais e sua validação; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; Histórico do Empregador; Declaração relativa ao trabalho de empregado menor; Cópia do documento de identificação e do comprovante de endereço do representante da empresa, Sr. Ivan de Azevedo Ponte; Documentação da empresa JOSE OSMAR AGUIAR ME:

ACB
L



Declarações de Firma Individual; Requerimentos de empresário; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; Certidão Negativa de Débitos Estaduais e sua validação; Certidão Negativa de Tributos Municipais e sua validação; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Certificado de Regularidade do FGTS; Histórico do Empregador; Declaração relativa ao trabalho de empregado menor; Cópia do documento de identificação e do comprovante de endereço do representante da empresa, Sr. José Osmar Aguiar; e CI nº 030/2023 – SEPLAG, solicitando análise e emissão de Parecer Jurídico acerca do pleito.

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

É o relatório.

Passa-se a opinar.

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 artigo 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.

O caso sob análise versa sobre solicitação de Adesão à Preços nº 114/2022 - STDE, Pregão Eletrônico nº 22003 da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico de Sobral, tendo como objeto "Registro de Preços para futuras e eventuais aquisições de materiais elétricos, materiais hidráulicos, materiais de limpeza, materiais de pintura, cimento, andaime, tela galvanizada, mola e cadeado destinados à Coordenação de equipamentos e feiras da STDE".

O artigo 22 do Decreto Federal nº 7.892/13, com suas alterações posteriores, autoriza a Adesão de outros órgãos da administração pública à determinada Ata de Registro de Preços para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada. 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, comumente conhecida como "Licitação Carona", também encontra amparo legal na legislação municipal, em especial no Decreto Municipal nº 2.257/2019, que em seu artigo 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.

JCM
L



Nesse sentido, Luiz Antônio Miranda Amorim Silva¹ preconiza:

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 de 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 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 oitivas regimentais, manifestou sua *"crescente preocupação com o verdadeiro descalabro 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*

¹ SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.

3225
AL



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 Adesão à Ata de Registro de Preços em análise, a SEPLAG, visando adquirir materiais elétricos, materiais hidráulicos, materiais de limpeza, materiais de limpeza, materiais de pintura, cimento, andaime, tela galvanizada, mola e cadeado para atender as demandas do Paço Municipal, que compreende: Gabinete do Prefeito, Secretaria das Finanças, Secretaria da Infraestrutura, Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente, Secretaria da Educação, Procuradoria Geral do Município, Controladoria e Ouvidoria Geral do Município e Secretaria do Planejamento e Gestão, opta pela contratação das empresas IVAN DE AZEVENDO PONTE E J. OSMAR AGUIAR.

O valor total da contratação importa na quantia de **R\$ 17.099,33 (dezesete mil, noventa e nove reais e trinta e três centavos)** – quantia calculada sobre a demanda do Paço Municipal.

Como a Ata do Registro de Preços em questão é fruto de Pregão, que é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns para qualquer que seja o valor estimado, verifica-se que o processo está em conformidade com as disposições legais.

Vislumbra-se que o presente feito mantém perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/1993, bem como com pela legislação específica, qual seja, a Lei Federal nº 10.520/02, e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, bem como o Decreto Federal nº 7.892/2013 e o Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regulamentam o Sistema de Registro de Preços e o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico e a Adesão à Ata de Registro de Preços**, que constituem algumas das mais céleres e eficazes formas de contratação pela Administração Pública, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

II – Da Análise do Termo de Referência.

O Termo de Referência exarado pela Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG segue as determinações gerais contidas no edital, todos 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 artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como com as recomendações da Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, especialmente o teor do artigo 55.

Ressalva-se da análise deste parecer a 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 opinativo², sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das Autoridades competentes.

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P236034/2023**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenação de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o parecer.

Salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 24 de março de 2023.

Carolina Pessoa Bezerra
FCA **CAROLINA PESSOA BEZERRA**
Gerente da Célula de Contratos e Convênios
SEPLAG - OAB/CE nº 30.363

Tamyres Lopes Elias
TAMYRES LOPES ELIAS
Coordenadora Jurídica - SEPLAG
Respondendo - OAB/CE nº 43.880

²É ilícito 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).