

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 057/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº P120170/2020

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL Nº 02/2019, da Câmara Municipal de Fortaleza-CE

ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 05/2019, da Câmara Municipal de Fortaleza-CE

OBJETO: Contratação de serviços de locação de veículos, através de diária, sob demanda para Prefeitura Municipal de Sobral/CE, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência.

CONTRATADA: CASA BLANCA RENT A CAR

CONTRATANTE: SECRETARIA DA OUVIDORIA, GESTÃO E TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SOBRAL-CE

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão a uma Ata de Registro de Preço (nº 05/2019), fruto do Pregão Presencial nº 02/2018, da Câmara Municipal de Fortaleza-CE, com forma de fornecimento por demanda.

O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadoria Administrativa Financeira da SEGET a esta Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é a **Contratação de serviços de locação de veículos, através de diária, sob demanda para Prefeitura Municipal de Sobral/CE, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência**. Neste sentido, observou-se o seguinte:

Na justificativa apresentada ao processo vemos os motivos de tal contratação, conforme se segue:

A Coordenadoria Administrativa financeira por ser responsável pelo sistema-#OCUPACAR, que tem o intuito de maximizar o uso de veículos através do compartilhamento entre secretarias, constatou a necessidade da contratação dos serviços de locação de veículos para atender às diversas atividades e demandas da Secretaria da Ouvidoria, Gestão e Transparência, visando o bom desempenho e execução dos serviços prestados.

A presente contratação tem por finalidade atender às demandas administrativas dos órgãos/entidades das seguintes secretarias: Ouvidoria, Gestão e Transparência; Finanças; Urbanismo e Meio Ambiente; Procuradoria Geral do Município; Esporte, Cultura, Juventude e Lazer. Conforme exposto anteriormente, considerando que a quantidade de veículos oficiais disponíveis para execução dos serviços públicos atualmente é insuficiente. Ademais, a execução e a fiscalização desses serviços requerem o emprego contínuo de veículos de tipos e categorias específicas para o deslocamento rodoviário municipal, intermunicipal e interestadual de pessoas/servidores, em atendimento às diversas ações e projetos realizados por meio de eventos de integração, conscientização e capacitação de servidores e terceiros, divulgação, representação, dentre outras.

Importante frisar que se verificou ser menos oneroso aos cofres públicos a adesão a Ata de Registro locação dos veículos do que a aquisição e manutenção dos mesmos, facilitando a execução dos serviços almejados pela referida contratação.

Assim, por ser economicamente mais viável pela situação atual, e por atender às necessidades administrativas do município, viabilizando e melhorando a prestação dos serviços públicos e por estar em consonância com os princípios da eficiência, da indisponibilidade do interesse público e da economicidade, fundamenta-se a referida adesão.

Diante do exposto existe uma necessidade de locação de 05 veículos para atender as demandas de todos os órgãos que participam do sistema #OCUPACAR pelo período de 12 meses.

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

DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado¹. 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 seguinte dotação orçamentária: 29.01.04.122.0433.2352.33903900.1.001.0000.00 (Fonte de recurso: municipal).

Conforme as explanações trazidas no Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regulam o Sistema de Registro de Preços no Município, temos que, para essa situação, foi devidamente realizada pesquisa de preços de mercado, para comprovar a vantajosidade da contratação, vide Item XIII² do ANEXO I do referido Decreto.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: **Ofício nº 309/2020 – SEGET (Solicitação para a adesão); Anexo do Ofício nº 309/2020 - Justificativa; Termo de Referência; Termo de Homologação de adesão; Ato de Homologação; Propostas/pesquisa de preços (CONCORD LOCAÇÕES DE EQUIPAMENTOS AUDIO VISUAIS E INFORMATICA LTDA - ME, CNPJ nº 10.436.444/0001-28; IBIZA BRASIL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES EIRELI – EPP, CNPJ nº 11.796.582/0001-80; ALDEOTA LOCAÇÃO E TRANSPORTES LTDA – EPP, CNPJ nº 07.553.050/0001-45); E-mail encaminhando Ofício nº 301/2020-SEGET à empresa CASA BLANCA RENT A CAR LTDA-ME; Ofício nº 301/2020-SEGET à empresa CASA BLANCA RENT A CAR LTDA-ME com solicitação para adesão à Ata 05/2019-CMFOR; E-mail e Carta de autorização da empresa CASA BLANCA RENT A CAR LTDA-ME à Prefeitura de Sobral; E-mail encaminhando Ofício nº 300/2020-SEGET à Chefia de Gabinete da Câmara Municipal de Fortaleza-CE, com solicitação para adesão à Ata 05/2019-CMFOR; E-mail e Ofício nº 56/2020 da Câmara Municipal de Fortaleza com autorização à Prefeitura de Sobral; Edital do Pregão Presencial nº 02/2019, da Câmara Municipal de Fortaleza-CE e seus anexos (Anexo I - Termo de Referência; Anexo II – Declaração para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte; Anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços; e Anexo IV – Minuta de Contrato); Cópia da Ata de Registro de Preços nº 05/2020-CMFOR; Páginas 115 a 120 do DOM de Fortaleza, edição de 06 de setembro de 2019, com extratos de contratos e extratos da Ata de Registro de Preços nº 05/2019; Homologação do pregão presencial nº 02/2019-CMFOR; Página 63 do DOM de Fortaleza, edição de 23 de agosto de 2019, com a homologação do pregão presencial nº 02/2019-CMFOR; Requerimento da Empresa Casa Blanca Rent a Car à Junta Comercial do Ceará para alteração de atividade econômica e do capital social; Oitavo aditivo ao Contrato Social da empresa Casa Blanca Rent a Car; Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Empresa Casa Blanca Rent a Car;**

¹Arts. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, e 60, caput, da Lei Federal nº 8.666/93

²Decreto Municipal nº 2.257/2019 – ANEXO I [...] XIII – XIII - comprovação da vantajosidade da contratação, com realização da Pesquisa de Mercado, na forma dos incisos do art. 17 do Decreto nº 1.886, de 07 de junho de 2017, caso decorridos mais de 90 (noventa) dias da Ata ou do último preço publicado para o item, visando verificar se os preços registrados ainda estão de acordo com os praticados no mercado;

Certidão Negativa de Débitos Federais; Certidão Negativa de Débitos Tributários Municipais e sua validação; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; Certidão Negativa de Débitos Estaduais; Requerimento da Empresa Casa Blanca Rent a Car à Junta Comercial do Ceará; Declaração de Não contratação de menores; E-mails de solicitação de documentos pela Prefeitura de Sobral e de resposta com o envio dos documentos; CNH Digital do representante legal da empresa; Comprovante de Endereço do Representante Legal; Regularidade cadastral do CPF do Representante legal; C.I. nº 187/2020-SEGET – Solicitação de emissão de Parecer Jurídico.

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 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 A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 05/2019, DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

No caso em apreço temos um pedido de Adesão a uma ata de registro de preços da Câmara Municipal de Fortaleza. O objeto do procedimento é a **Contratação de serviços de locação de veículos, através de diária, sob demanda, para Prefeitura Municipal de Sobral/CE**, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência, e conforme as descrições realizadas na Ata a ser aderida.

Dessa forma, como se depreende do artigo 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 Silva³ 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 justificativa, 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 de 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**

³ SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito “carona” no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.

*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, a SEGET, como forma de suprir suas necessidades de atender às diversas atividades, demandas administrativas e a execução dos serviços públicos dos órgãos/entidades das seguintes secretarias: Ouvidoria, Gestão e Transparência; Finanças; Urbanismo e Meio ambiente; PGM; Esporte, Cultura, Juventude e Lazer, que requerem o deslocamento rodoviário municipal, intermunicipal e interestadual de servidores, – e cuja frota de veículos se mostra em quantidade insuficiente –, opta pela contratação da Empresa **CASA BLANCA RENT A CAR LTDA**, 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 05/2019, da Câmara Municipal de Fortaleza-CE**, importa na quantia **R\$ 187.200,00 (cento e oitenta e sete mil e duzentos reais) – quantia essa calculada sobre a demanda da municipalidade**. Como a Ata do Registro de preço a qual a SEGET 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 perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei de Licitações, Lei Federal nº 8.666/93, bem como com a lei específica, Lei Federal nº 10.520/02, Decreto Federal 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, 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 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.

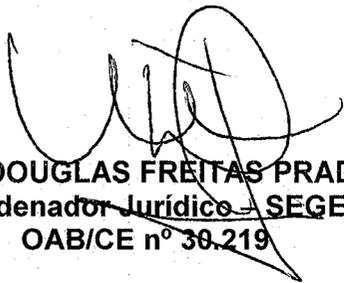
Salienta-se que este parecer é meramente opinativo⁴, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P120170/2020**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria Administrativa Financeira da SEGET 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, 14 de julho de 2020.



MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO
Coordenador Jurídico - SEGET
OAB/CE nº 38.219



RAIMUNDO NONATO ARCANJO NETO
Gerente da Célula de Apoio Funcional,
Processos Licitatórios e Contratos -
SEGET
OAB/CE nº 34.057

⁴É 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).