



**PARECER JURÍDICO**

**PARECER JURÍDICO Nº 079/2022**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº P195669/2022**

**PROCESSO LICITATÓRIO – ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 091/2021, DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 141/2021 - AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE – AMA**

**OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE CONJUNTOS DE LIXEIRA PARA COLETA SELETIVA, EM CHAPA DE AÇO.**

**CONTRATADA: MILLENIUM SERVIÇOS EIRELI**

**CONTRATANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG**

**RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na Adesão à Ata de Registro de Preços nº 091/2021, decorrente do Pregão Eletrônico nº 141/2021 - Agência Municipal do Meio Ambiente – AMA, para “Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de conjuntos de lixeira para coleta seletiva, em chapa de aço”.

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 Administrativa Financeira da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de adesão a Ata de Registro de Preços nº 091/2021, Pregão Eletrônico nº 141/2021-AMA e processo nº P164810/2021 da Agência Municipal do Meio Ambiente – AMA da Prefeitura Municipal de Sobral, tendo como objeto “Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de conjuntos de lixeira para coleta seletiva, em chapa de aço, cujas especificações e quantitativos encontram-se detalhados no Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 141/2021, que passa a fazer parte desta Ata, juntamente com as propostas de preços apresentadas pelos fornecedores classificados em primeiro lugar, conforme consta nos autos do processo nº P164810/2021”.

A aquisição das lixeiras de coleta seletiva, justifica-se pelo fato de o serviço público municipal sempre visar o bem-estar da população, oferecendo constantemente melhorias estruturais na cidade como um todo, estimulando a educação ambiental aos cidadãos e incentivando principalmente o descarte do lixo em local adequado, contribuindo com o exercício das boas práticas relativas à educação ambiental.

Com o aumento de pessoas frequentando os espaços públicos, percebe-se a importância da aquisição de lixeiras de coleta seletiva, que fazem toda a diferença para a reciclagem e sustentabilidade do planeta, bem como facilita a separação do lixo no momento do recolhimento pelos profissionais.

É de suma importância relatar que com aquisição das lixeiras, é possível selecionar os resíduos de acordo com o seu material seja ele: plástico, papel, vidro e metal o que facilita o seu descarte adequado e auxiliar no recolhimento do material, contribuindo para manter as vias urbanas limpas e de boa aparência, como também, evitando a proliferação de animais transmissores de doenças, entupimento de bueiros, que causam eventualmente e alagamentos.

O Município de Sobral e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF - *Corporación Andina de Fomento*, no original) pactuaram um acordo viabilizando um importante instrumento de investimento na sustentabilidade e qualidade de vida, o Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Sobral (PRODESOL).



O PRODESOL assume a condição de catalizador na busca pela universalização dos serviços de saneamento básico (ambiental), onde se insere o manejo ambientalmente adequado dos resíduos sólidos – RS - urbanos (RSU).

Assim, sendo este manejo constituído de etapas tem-se que uma destas é a disposição em pontos de armazenamento temporário. Logo, dada a cooperação técnica, chamada de ECOSOL, propôs-se a constituição de "Ilhas Ecológicas" como pontos para disposição temporária – com fins de armazenamento – de modo a incentivar/viabilizar a segregação de resíduos sólidos e servir de indutor pedagógico para uma cultura que fortaleça a coleta seletiva.

Com isso, o ECOSOL indicou a possibilidade de estabelecimento de 125 (cento e vinte e cinco) "Ilhas Ecológicas" e a contratação da confecção (com instalação) dos conjuntos de lixeiras para a coleta seletiva, em chapa de aço, é a concretude desta indicação. Em relação ao número de equipamentos a serem adquiridos, chegou-se ao número 11 (onze), porque é um processo que está em fase inicial de implantação da coleta seletiva, com isso a referida quantidade de lixeiras deverá atender as necessidades dos locais onde serão instaladas.

Cabe ressaltar ainda que o Município de Sobral, vem investindo com força total na modernização dos espaços públicos, podemos citar por exemplo a reestruturação da lagoa da fazenda, Parque Pajeú e diversos outros espaços que foram reformados e modernizados para atender a população com excelência.

Portanto, sendo uma das missões do Poder Público a alocação sustentável dos meios materiais de prover as políticas públicas é que se indica a necessidade desta contratação, justificando assim a necessidade de aquisição das referidas lixeiras.

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 protocolado<sup>1</sup>. 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: 29.01.04.122.0101.1.431.4.4.90.52.00.1.500.0000.00 (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 041/2022 – COAFI/SEPLAG e seu Anexo - Justificativa da Contratação; Ofício nº 291/2022 – SEPLAG, solicitando à CELIC autorização para adesão de ARP; Ofício nº 144/2022 – CELIC, solicitando autorização da AMA para a realização da Adesão; Ofício nº 263/2022 – AMA, autorizando o pleito; Ofício nº 149/2022 – CELIC, autorizando a Adesão; Ofício 290/2022 – SEPLAG solicitando à empresa Millenium Serviços EIRELI - ME autorização para utilizar a ARP; Autorização da empresa para adesão; Termo de Referência; Edital do Pregão Eletrônico nº 141/2021 – AMA 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, V – Minuta do Contrato, VI – Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos); Ata de Registro de Preços nº 091/2021 - AMA; Documentação da empresa contratada: Consolidação do Contrato Social; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral; Certidão Negativa de Tributos Municipais e sua validação; Certidão Negativa de Débitos Estaduais; Certidão Positiva com Efeitos de

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

Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; Certificado de regularidade do FGTS – CRF; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Declaração da empresa, informando a inexistência de menores em seu quadro; Cópias dos documentos de identificação e comprovante de endereço do representante da empresa, Sr. Renan Claudino Melo; CI nº 045/2022 – 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 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

O caso sob análise versa sobre solicitação de adesão à Preços nº 091/2021, Pregão Eletrônico nº 141/2021-AMA e processo nº P164810/2021 da Agência Municipal do Meio Ambiente – AMA da Prefeitura Municipal de Sobral, tendo como objeto “Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de conjuntos de lixeira para coleta seletiva, em chapa de aço, visando atender as demandas da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente.

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 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.

Nesse sentido, Luiz Antônio Miranda Amorim Silva<sup>2</sup> preconiza:

<sup>2</sup> SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito “carona” no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.



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 n° 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 justificção, 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 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 conjuntos de lixeiras em chapa de aço para coleta seletiva, opta pela contratação da empresa MILLENIUM SERVIÇOS EIRELI.

O valor total da contratação importa na quantia de **R\$ 187.000,00 (cento e oitenta e sete mil reais)** – quantia calculada sobre a demanda da secretaria.

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 8.666/93, 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 7892/13 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 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 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 opinativo<sup>3</sup>, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

<sup>3</sup>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).



## CONCLUSÃO

**ISTO POSTO**, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P195669/2022**, 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, 03 de maio de 2022.

**TAMYRES LOPES ELIAS**

Coordenadora Jurídica – SEPLAG – Respondendo  
OAB/CE nº 43.880