



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 45/2022 – COJUR / SEDHAS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P211832/2022

ADESÃO (CARONA) À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - ARP Nº112/2021 - SME, decorrente do Pregão Eletrônico nº 108/2021 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Sobral.

OBJETO: Adesão à Ata de Registro de Preços para aquisições de gêneros alimentícios para atender as unidades da Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social - SEDHAS.

EMPRESA VENCEDORA/CONTRATADA: EMPRESA D. OLIVEIRA V. NETO VARIEDADES EIRELI- EPP CNPJ: 10.616.533/0001-56

PRETENSA 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 112/2021-SME, fruto do Pregão Eletrônico nº 108/2021 - SME, da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Sobral, de tipo menor preço por item 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 Preço para a aquisição de gêneros alimentícios para atender as Unidade da Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social de Sobral – 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:

ANEXO DO OFÍCIO Nº 321/2022 DE 13 DE JULHO DE 2022.

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

A Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social através da Coordenação da Assistência Social vem, por meio deste, JUSTIFICAR a contratação de empresa para o fornecimento de gêneros alimentícios a fim de atender as necessidades das unidades da Assistência Social lotadas nesta secretaria, por meio de processo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 112/2021, decorrente do Pregão Eletrônico nº 108/2021 da Secretaria Municipal de Educação de Sobral, cujo o objeto é o “Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de gêneros alimentícios I, para atender os alunos da Rede Pública

Municipal de Ensino de Sobral/CE”, pelo período de 12 meses, obedecendo aos princípios da legalidade, razoabilidade e economicidade.

Tal contratação visa o atendimento de necessidade de suprimentos de gêneros alimentícios para esta secretaria, que atualmente se encontra com o estoque baixo de alimentos gerando necessidade de



reposição, sob pena de prejuízo aos beneficiários da políticas exercidas pela mesma.

A Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social - SEDHAS, acompanha Instituições da Proteção Social Especial - PSE (Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, Centro de Referência de Assistência Social- CREAS), onde é ofertado apoio alimentar a estas unidades.

Os critérios qualitativos e quantitativos desses alimentos são definidos com base em um cardápio previamente elaborado por profissional da área, de acordo com as características do público atendido, como também atendendo aos critérios estabelecidos no

Art. 3º da LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Todos têm direito garantido pela Constituição Federal, à alimentação adequada, o que significa que a alimentação deve ser saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente. Isso é Segurança Alimentar e Nutricional. E é através do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN que realizamos programas e ações para que a população tenha acesso ao consumo de alimentos saudáveis através de nossas unidades.

Cumprе ressaltar, que a realização de um processo licitatório dentro dos prazos legais, levará tempo até a sua conclusão visto a mudança diária dos valores dos gêneros alimentícios atualmente, e haverá, indubitavelmente, prejuízos e comprometimento à população que se beneficiará da referida aquisição, portanto o método de Adesão de ARP atende aos preceitos fundamentais da Administração Pública, como também dispõe de procedimentos mais céleres para conseguirmos dar continuidade ao atendimento dos beneficiários dos programas e projetos executados por nossa secretaria.

Quantitativos de usuários atendidos nas unidades:

UNIDADE	QUANTITATIVO ATUAL DE USUÁRIOS	CAPACIDADE MÁXIMA DE ATENDIMENTO	GRUPO SOCIAL
Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes	05	30	Crianças e Adolescentes com direitos violados
Centro Pop	40	80	Pessoas em Situação de rua
Acolhimento Institucional de Adultos	15	25	Pessoas em Situação de rua institucionalizadas



Centro de Referência de Assistência Social – CREAS	30	80
--	----	----



Os quantitativos descritos acima na tabela (**QUANTITATIVO ATUAL DE USUÁRIOS**) tratam-se de valores variáveis.

Diante do exposto, entendemos ser viável a abertura do procedimento, visando a contratação de empresas especializadas para o objeto em evidência.

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 prestação dos serviços tidos como fundamentais.

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):

23.02.08.244.0155.2202.33903000.166000000;
 23.02.08.244.0155.2202.33903000.166100000;
 23.02.08.244.0156.2203.33903000.166900000;
 23.02.08.244.0156.2203.33903000.166100000;
 23.02.08.244.0156.2203.33903000.166000000;
 23.02.08.244.0156.2203.33903000.266000000;
 23.02.08.244.0155.2202.33903000.166900000;

Fonte de Recurso: Municipal, Estadual e Federal.

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 de órgão deste mesmo ente federativo (município de Sobral), além de ser uma ARP recente** ² - vide Item XIII do ANEXO I do referido Decreto.

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

² Decreto 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;



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

- a) Solicitação de autorização para adesão da ARP 112/2021 – SME, por meio do Ofício Nº 321/2022 – Coordenação da Assistência Social;
- b) Justificativa da Contratação, Anexo do ofício Nº 321/2022 - Coordenação da Assistência Social;
- c) Pedido de autorização para utilização da ARP para a CELIC, através do ofício nº 370/2022-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 112/2021-SME, relativa ao Pregão Eletrônico nº 108/2021-SME, por meio do Ofício nº 297/2022 - Central de Licitação (CELIC);
- e) Manifestação da CELIC noticiando a autorização à Ata de Registro de Preços nº 112/2021-SME relativa ao Pregão Eletrônico nº 112/20221, por meio do ofício nº 300/2022-CELIC;
- f) Pedido de autorização para a utilização de Ata de Registro de Preço 112/2021-SME à empresa EMPRESA D. OLIVEIRA V. NETO VARIEDADES EIRELI-EPP, por meio do ofício nº 371/2022-SEDHAS;
- g) Termo de aceite da EMPRESA D. OLIVEIRA V. NETO VARIEDADES acerca adesão solicitada pela SEDHAS; por meio do ofício nº 031/2022-SF, com assinatura digital;
- h) Cópia de e-mail com pedido de adesão de ata para a empresa;
- i) Termo de Referência;
- j) Cópia do Pregão Eletrônico nº 108/2021-SME, e seus anexos (Anexo I - Termo de Referência, 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)
- k) Cópia do Diário Oficial nº 1229, pág 02, com Aviso de Resultado Final de Licitação do Pregão Eletrônico nº 108/2021;
- l) Cópia da Ata de Registro de preços nº112/2021- SME e seu anexo (Anexo da Ata de Preços nº 112/2022- SME Mapa de Preços dos Bens, com cópia da assinatura digital;
- m) Cópia do Diário Oficial do Município nº 1234, pág. 03, contendo o Extrato da Ata de Registro de Preços nº 112/2021-SME;
- n) Cópia do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e situação cadastral – CNPJ da empresa D. OLIVEIRA V. ONETO VARIEDADES EIRELI; Alteração do Ato constitutivo; Cópia da Consolidação do Ato Constitutivo; Cópia de Declaração de Serviço de Autenticação Digital;
- o) Certidão Negativa de Tributos Municipais da Empresa com validação;
- p) Certidão Negativa de Tributos Estaduais com validação;
- q) Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União com confirmação de autenticidade;
- r) Certificado de regularidade do FGTS-CRF;
- s) Cópia do Histórico do empregador
- t) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- u) Declaração relativa ao trabalho do empregado menor com assinatura digital;
- v) Cópia da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) de DITIMIAR DE OLIVEIRA VASCONCELOS NETO, com a declaração de serviço de autenticidade digital;
- w) Cópia do Comprovante de endereço de DITIMIAR DE OLIVEIRA VASCONCELOS NETO;
- x) C.I. nº 91/2022 – 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

SEDHAS

Fl. 106

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 ~~da~~, 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 **Aquisição de gêneros alimentícios para atender as Unidades da Secretaria dos Direitos Humanos e da 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 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 todos 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:

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 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 e 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 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 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 precedente 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 003.377/2015-5, 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 gêneros alimentícios**, 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 112/2021 – Secretaria Municipal de Educação – SME do Município de Sobral**, importa na quantia **R\$ 67.051,00 (sessenta e sete mil e cinquenta e um reais)**. 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, 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

Salia-se que este parecer é meramente opinativo ⁴, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

⁴ 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

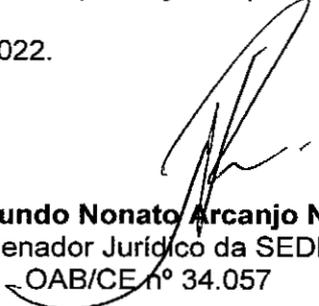


4. CONCLUSÃO

Isto posto, OPINA-SE **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços - ARP nº 112/2021 – SME - Secretaria Municipal de Educação do Município de Sobral, oriunda do PE nº 108/2021 da Secretaria de Educação de Sobral, objeto do Processo Administrativo/SPU nº P211832/2022, 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, 15 de agosto de 2022.


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

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