

**PARECER JURÍDICO**

**PARECER Nº 065/2022 – COJUR/SESEP**  
**PROCESSO Nº P208614/2022.**

**INTERESSADO:** Coordenadoria de Limpeza Pública - COLIPU/SESEP.

**ASSUNTO:** Adesão a Ata de Registro de Preço para contratação dos serviços de locação de veículos automotores com manutenção, seguro ou responsabilização por eventuais danos e reposição de peças por conta da contratada para atender as necessidades da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral.

**Ementa:** Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Adesão à Ata Registro de Preço. Órgão não participante. Adesão a Ata de Registro de Preço para contratação dos serviços de locação de veículos automotores com manutenção, seguro ou responsabilização por eventuais danos e reposição de peças por conta da contratada para atender as necessidades da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral. Análise jurídica. Aprovação.

**I. DO RELATÓRIO.**

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade de adesão à ata de registro de preços, tendo como objeto a *“adesão a ata de registro de preço para contratação dos serviços de locação de veículos automotores com manutenção, seguro ou responsabilização por eventuais danos e reposição de peças por conta da contratada para atender as necessidades da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral”*.

A Ata de Registro de Preço (ARP) em questão é a ARP nº 005/2022-SEPLAG, decorrente do Pregão Eletrônico nº 149/2021, da Secretaria do Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Sobral, cujo objeto foi o *“registro de preço para futuros e eventuais serviços de locação de veículos automotores com manutenção, seguro ou responsabilização por eventuais danos e reposição de peças por conta da contratada para atender a demanda do órgão/entidades da Prefeitura de Sobral”*.

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

A Coordenadoria de Limpeza Pública da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos (SESEP), vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de adesão (carona) a Ata de Registro de Preços nº 005/2022-SEPLAG, Pregão Eletrônico nº 149/2021 e processo nº P P166455/2021 da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG do Município de Sobral, tendo como objeto *“Registro de Preço para futuros e eventuais serviços de locação de veículos automotores com manutenção, seguro ou responsabilização por eventuais danos e reposição de peças por conta da contratada para atender a demanda do órgão/entidades da Prefeitura de Sobral”*.

As funções da Administração Pública, em síntese, se resumem a prestação de serviços públicos a coletividade, como é o caso da limpeza pública, saúde, iluminação pública, transporte públicos, dentre outros. Assim sendo, percebe-se que a prestação do serviço público não ocorre somente dentro de um estabelecimento físico (imóvel/sede), visto que a atividade deve ser coordenada de forma administrativa e de forma operacional, de modo que esta última deverá ocorrer de forma externa, conseqüentemente, demandará o deslocamento de servidores públicos para que possam prestar o serviço.

bem como os mesmos possam realizar o transporte dos materiais/ferramentas/equipamentos de trabalho.

Levando em consideração que a Secretaria da Conservação e Serviços Públicos é responsável, de acordo com a organização administrativa do Município de Sobral, pela prestação do serviço de limpeza pública, tal órgão precisa realizar o descolamento/transporte acima descrito. Dessa forma, faz-se necessária a utilização de veículos.

Somado a isto, tem-se o fato de que a SESEP não dispõe de frota de veículos próprios para desempenhar o transporte dos servidores públicos lotados na Coordenadoria de Limpeza Pública e dos materiais/ferramentas/equipamentos de trabalho, se faz necessária a locação de veículos.

Impende destacar que a locação de veículos se baseará na Ata de Registro de Preços nº 005/2022-SEPLAG, oriunda Pregão Eletrônico nº 149/2021-SEPLAG, por se tratar mais econômica à Administração Pública, seja pelo preço registrado, seja pelo fator tempo na realização de um novo certame licitatório.

Assim sendo, pretende-se com o presente processo, realizar a adesão (carona) a Ata de Registro de Preços nº 005/2022-SEPLAG, especificamente, o item nº 02, que possui como empresa vencedora a pessoa jurídica PONTUAL RENT A CAR LTDA – EPP. O referido item possui a seguinte descrição:

**LOCAÇÃO DE VEÍCULO ZERO QUILOMETRO PARA TRANSPORTE DE PESSOAS, TIPO PICAPE, POTÊNCIA MÍNIMA DE 100 CV, COMBUSTÍVEL ETANOL/GASOLINA.**

Descrição complementar: Capacidade para 02 pessoas. Locação de 10 veículos, ano/modelo 2020/2020 ou superior com capacidade de carga mínima 700 KG, ar condicionado, transmissão manual, direção hidráulica, vidros e travas elétricas (com tecnologia igual ou superior), sem motorista, sem combustível, quilometragem livre, seguro total, manutenção por conta da contratada, rádio AM/FM e serviço de rastreamento e monitoramento em tempo real.

Embora, o item acima indique a locação de 10 (dez) veículos, o setor requisitante necessitará de apenas 04 (quatro) veículos, quantitativo este que corresponde ao fato de que o Município de Sobral possui 06 (seis) regionais para a realização da limpeza pública, de modo que são 04 (quatro) regionais que compreendem o território da sede e 02 (duas) regionais que abrangem os distritos. Assim, o quantitativo, ora solicitado, toma por base o fato de que os veículos serão distribuídos nas 04 (quatro) regionais da sede do Município de Sobral/CE.

Por fim, vale salutar que o procedimento administrativo visa a contratação de veículos para auxiliar a prestação do serviço público de limpeza pública, serviço este de extrema importância para os munícipes, principalmente, por proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, contribuir com a saúde pública e por retirar todos os resíduos sólidos que venham a atrapalhar, de alguma forma, a vida de cada um que vive/transita no Município de Sobral.

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.

Os autos foram regularmente autuados, formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Ofício e Justificativa de Contratação, ambos exarados pela Coordenadoria de Limpeza Pública da SESEP;

2. Ofício solicitando ao órgão gerenciador e detentor da ARP (SEPLAG) a devida anuência e utilização para a adesão a ata;
3. Ofício à Secretaria de Trânsito e Transporte (SETRAN) solicitando anuência para a realização de adesão a ata, visto que tal órgão atua como interveniente, uma vez que a ARP é corportariva;
4. Solicitação de autorização do órgão não participante ao fornecedor – Pontual Rent a Car LTDA - EPP – para utilização da ARP;
5. Autorização do fornecedor detentor do registro de preço
6. Termo de Referência;
7. Cópia do Edital da licitação de origem com os seus respectivos anexos – P.E. nº 149/2021-SEPLAG;
8. Ato de Homologação e Publicação do Resultado Final da licitação de origem;
9. Ata de Registro de Preços nº 005/2022-SEPLAG na íntegra e sua respectiva publicação;
10. Documentos de Habilitação da Empresa Fornecedorora;
11. Autorização da autoridade máxima da SESEP.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para o cumprimento do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

---

## II. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA.

---

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições. Vejamos o entendimento do STF:

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: Min. Joaquim Barbosa  
- Julgamento: 09/08/2007 - Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)

Ainda, na forma do entendimento firmado pelo **Tribunal de Contas da União**, no **acórdão nº 1.492/2021 - Plenário**, não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

### III. DO EXAME E DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado, ainda, verifica-se que há solicitação de adesão elaborada pelo agente competente, conforme determina a legislação pertinente ao caso.

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a seguinte dotação orçamentária: 27.01.18.451.0448.2469.33903900.1500000000 - 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.

O caso sob análise versa sobre solicitação de adesão à ARP nº 005/2022-SEPLAG, oriunda do P.E. 149/2021-SEPLAG (processo nº P166455/2021), tendo como objeto o foi o *"registro de preço para futuros e eventuais serviços de locação de veículos automotores com manutenção, seguro ou responsabilização por eventuais danos e reposição de peças por conta da contratada para atender a demanda do órgão/entidades da Prefeitura de Sobral"*.

O art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/13, com suas alterações posteriores, autoriza a adesão de outros órgãos da Administração Pública a determinada Ata de Registro de Preços, para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada, bem como deverá obedecer ao percentual dos quantitativos registrados na referida ata. 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.

[...]

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

[...]

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

Neste mesmo sentido, mas no âmbito municipal, há a regulamentação da modalidade de adesão à ata de registro de preço, nos termos do Decreto Municipal nº 2.257/2019, *in verbis*:

**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, mesmo que não tenha participado do certame licitatório, mediante a aceitação do órgão gerenciador.

[...]

§3º As aquisições ou contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Sobre o tema, o doutrinador Ronny Charles, na obra “Leis de Licitações Públicas Comentadas” (p. 84, 2011), nos ensina que o registro de preços é um procedimento permitido pela legislação, de forma a facilitar a atuação da Administração em relação a futuras prestações de serviços e à aquisição gradual de bens. Utilizando esse procedimento, pode-se deflagrar certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de obtenção dos bens e serviços sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos e de modo proporcional à demanda da Administração.

Como leciona Joel de Menezes Niebuhr, “a Administração contrata se quiser, na quantidade que quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo previsto na ata) e quando quiser (desde que dentro do prazo de vigência da ata)”<sup>1</sup>, sendo esta a principal característica que particulariza o sistema de registro de preços, e que proporciona inegáveis vantagens gerenciais na contratação de determinados objetos, a exemplo daqueles cuja demanda seja frequente e/ou não possa ser previamente estimada com exatidão.

Neste azo, analisando a jurisprudência sobre o assunto, percebeu-se que há uma preocupação com o uso exagerado técnica licitatória em comento, mas seguindo pela linha do interesse público e pela devida justificativa objetiva de interesse real e cuidado com a lisura do processo, o Tribunal de Contas da União decidiu que:

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

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Edgar e NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 24.

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".

(TCU - Acórdão 1297/2015-Plenário, TC 003.377/2015-6, relator Ministro Bruno Dantas, 27.5.2015)

Através da Adesão a Ata de Registro de Preços em análise, a SESEP, visa adquirir a prestação de serviços locação de veículos automotores com manutenção, seguro ou responsabilização por eventuais danos e reposição de peças por conta da contratada, optando pela contratação da empresa PONTUAL RENT A CAR LTDA-EPP.

Como a Ata do Registro de Preços em questão é fruto de Pregão, modalidade de licitação que busca 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.

Ainda, ao analisar a documentação colacionada nos autos, até o presente momento, e sem adentrar nas questões técnicas, uma vez que não cabe a esta Coordenadoria Jurídica, é possível encontrar que há: a) justificativa para contratação; b) ata de registro de preço a ser aderida se encontra vigente; c) a não participação da SESEP no Pregão Eletrônico que originou a ata em questão; d) autorização/anuência do órgão gerenciador e detentor e do fornecedor; e) obediência ao quantitativo permitido para a realização da adesão; e f) a manutenção de todas das condições da licitação que originou a ata de registro de preço, bem como as disposições nesta contida.

Após analisar a solicitação da Coordenadoria de Limpeza Pública da SESEP, verifica-se que as especificações técnicas dos serviços solicitados são compatíveis com o que está disposto a ser fornecido pela empresa participante, não havendo, portanto, nenhum óbice quanto à sua utilização. Destaca-se, ainda, que o procedimento, ora requerido, está em conformidade com os requisitos e definições dispostos no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93, que trata das aquisições pelo Poder Público, bem como no disposto nos decretos federais supracitados.

De fato, não se percebe nenhuma impossibilidade para a adesão da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos à ata de registro de preços em epígrafe, através da modalidade de carona. Em verdade, tal ato se apresenta como imperativo de atendimento ao interesse público, princípio formadora a atividade administrativa.

Portanto, é possível vislumbrar 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 os Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regulamentam o Sistema de Registo de Preços e o Pregão, *in casu*, Pregão Eletrônico e a Adesão a 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.

#### IV. DA CONCLUSÃO.


Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, concluo pela viabilidade jurídica, opinando, assim, pelo prosseguimento do certame.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SESEP e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade da Coordenadoria de Limpeza Pública da SESEP.

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos à Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral/CE, 01 de agosto de 2022.

  
**Carlos Antônio Elias dos Reis Júnior**  
Coordenador Jurídico da SESEP  
OAB-CE nº 18.435

#### DESPACHO:

De acordo com a íntegra do Parecer nº 065/2022 – COJUR/SESEP. Remeta-se os autos à Central de Licitações (CELIC) para providências.

Sobral/CE, 01 de agosto de 2022.

  
**HYLVERLANDO CARDOSO DA CRUZ**  
Secretário Executivo da Conservação e Serviços Públicos