

**PARECER JURÍDICO**

**PARECER JURÍDICO Nº 220/2022**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P193264/2022**

**OBJETO: ADESÃO (CARONA) À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 002/2021, DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2021 REALIZADO PELO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO BAIXO JEQUITINHONHA, PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO GERENCIAMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DA MUNICIPAL DA SAÚDE VISANDO O ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS (GASOLINA, ETANOL, DIESEL COMUM, S10 E S500) DOS MESMOS EM UMA AMPLA REDE CREDENCIADA DE POSTOS DE COMBUSTÍVEL E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO, COM ACESSO POR MEIO DE CARTÃO MAGNÉTICO COM CHIP VIA INTERNET, ATRAVÉS DE REDE DE ESTABELECIMENTO CREDENCIADOS, EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE SOBRAL/CE.**

**CONTRATADA: NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI**

**CONTRATANTE: SECRETARIA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOBRAL - CE.**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão (carona) à Ata de Registro de Preços – ARP de nº 002/2021, fruto do Pregão Eletrônico nº 001/2021 realizado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha.

O feito acima individuado foi encaminhado à essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é: *“Adesão (CARONA) à Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada no gerenciamento da frota de veículos da secretaria municipal da saúde visando o abastecimento de combustíveis (gasolina, etanol, diesel comum, s10 e s500) dos mesmos em uma ampla rede credenciada de postos de combustível e operação de sistema informatizado e integrado, com acesso por meio de cartão magnético com chip via internet, através de rede de estabelecimento credenciados, em todo o território nacional”, para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE.*



Na justificativa apresentada pelo Coordenador Administrativo da Secretaria da Saúde da Prefeitura Municipal de Sobral, vemos os seguintes motivos para tal contratação:

*A presente prestação de serviços visa atender às necessidades de administração, controle e gerenciamento dos abastecimentos dos veículos e equipamentos necessários para o funcionamento da secretaria municipal de saúde de Sobral e consequente prestação dos serviços públicos, com o fornecimento de combustíveis. A demanda foi levantada pela Coordenadoria de Gestão do Transporte da Saúde de Sobral da Secretaria do Trânsito e Transporte (SETRAN), órgão responsável pelo controle e gerenciamento dos contratos de abastecimento dos órgãos/entidades da Prefeitura Municipal de Sobral (PMS).*

*Em decorrência da vasta extensão territorial do município, frequente utilização de veículos pertencentes a sua frota e locados e realização dos deslocamentos de pacientes e profissionais, faz-se necessário o abastecimento em razão do uso. E para melhorar o gerenciamento e organização, necessita-se contratar pessoa jurídica especializada para a implantação e operacionalização de sistema informatizado de administração e gerenciamento de despesas com a utilização de cartão magnético e/ou com chip em rede de postos credenciados. Devemos considerar também, que o município não dispõe de recursos humanos, materiais nem estrutura física adequada para prover abastecimento de todos os seus veículos.*

*Para definir o quantitativo, foi realizada reunião com os responsáveis da Coordenadoria de Gestão do Transporte da Saúde de Sobral da SETRAN e foi verificado o consumo médio do ano anterior.*

*Pelo exposto, mostra-se mais eficiente e econômica a contratação do serviço de gerenciamento dos abastecimentos dos veículos e equipamentos necessários para o funcionamento da secretaria municipal de saúde e consequente prestação dos serviços públicos.*

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

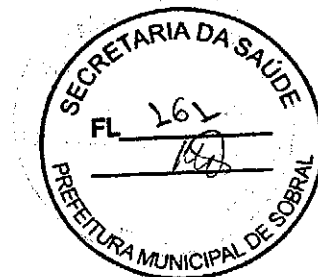
No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado<sup>1</sup>. Verifica-se também que há solicitação de contratação elaborada pelo agente competente.

<sup>1</sup>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;

R

CAW

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a(s) dotação(ões) orçamentária(s):



0701.10.301.0073.2418.33903000.1600000000

0701.10.301.0073.2418.33903000.1500100200

0701.10.301.0073.2418.33903000.1602000000

0701.10.302.0073.2384.33903000.1600000000

0701.10.302.0073.2384.33903000.1602000000

0701.10.302.0073.2384.33903000.1500100200

0701.10.302.0073.2376.33903000.1500100200

0701.10.302.0073.2376.33903000.1600000000

0701.10.302.0073.2376.33903000.1602000000

0701.10.302.0073.2290.33903000.1600000000

0701.10.302.0073.2290.33903000.1500100200

0701.10.122.0500.2570.33903000.1500100200

0701.10.305.0074.2307.33903000.1500100200

0701.10.305.0074.2307.33903000.1600000000

0701.10.304.0074.2388.33903000.1500100200

0701.10.304.0074.2388.33903000.1600000000

**Fonte de Recursos: Municipal e Federal**

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

É o relatório. Passa-se a opinar.

### **3. 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.

### 3.1 DA ADEÇÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS



No caso em apreço temos um pedido de Adesão (carona) a uma ata de registro de preços realizado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha.

O **objeto** do procedimento é “Adesão a Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada no gerenciamento da frota de veículos da Secretaria Municipal da Saúde visando o ABASTECIMENTO de combustíveis (gasolina, etanol, diesel comum, S10 e S500) dos mesmos em uma ampla rede credenciada de postos de combustível e operação de sistema informatizado e integrado, com acesso por meio de cartão magnético com chip via internet, através de rede de estabelecimento credenciados, em todo o TERRITÓRIO NACIONAL”, para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE.”

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.

R

Am



Conforme Luiz Antônio Miranda Amorim Silva<sup>2</sup> 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 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 descabro que pode*

<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.



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 Ata de Registro de Preços em análise, o órgão solicitante, como forma prestar de serviços de gerenciamento da frota de veículos da Secretaria Municipal da Saúde visando o ABASTECIMENTO de combustíveis (gasolina, etanol, diesel comum, S10 e S500) dos mesmos em uma ampla rede credenciada de postos de combustível e operação de sistema informatizado e integrado, com acesso por meio de cartão magnético com chip via internet, através de rede de estabelecimento credenciados, em todo o TERRITORIO NACIONAL, para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE, 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 002/2021** realizado pelo **Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha**, importa na quantia **R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais)**. Como a Ata do Registro de preço a qual a **Secretaria da Saúde** pede adesão é fruto de Pregão, que é **modalidade de licitação** para fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, e que a adesão citada acima está em conformidade com as disposições

R

an



legais, percebe-se então que este certame licitatório é compatível com o objeto da presente licitação.

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão (carona) à Ata de Registro de Preços – ARP de nº 002/2021, fruto do Pregão Eletrônico nº 001/2021 realizado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha.

Vislumbra-se que o presente feito está a manter perfeita 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.

### **3.2 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 opinativo<sup>3</sup>, sem qualquer conteúdo**

<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

R  
du

decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.



#### 4. DA CONCLUSÃO

Isto posto, opina-se **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços - ARP nº 002/2021, do Pregão Eletrônico 001/2021 realizado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha, objeto do Processo Administrativo/SPU nº P193264/2022.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral - CE, 26 de abril de 2022.

*Andressa Magalhães*  
**ANDRESSA VIEIRA MAGALHÃES**

Gerente da Célula de Contratos, Convênios e  
Licitações  
OAB/CE nº 46.558

*Rafael Gondim Vilarouca*  
**RAFAEL GONDIM VILAROUCA**  
Coordenador Jurídico - SMS  
OAB/CE nº 37.227

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