

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 002/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº 097832/2019

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20190017 – CASA CIVIL

ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 1375/2019

OBJETO: Registro de Preço para taxa por transação (“Transaction Fee”) visando futuras e eventuais contratações de serviços de reserva, emissão e entrega de bilhetes de passagens aéreas no âmbito nacional e internacional e demais serviços correlatos (passagens rodoviárias e ferroviárias no âmbito internacional, serviços de reservas de hotéis e veículos terrestres de qualquer porte, traslado, seguro de saúde e de bagagem), conforme especificações constantes no Anexo I - Termo de Referência deste edital.

CONTRATADA: CASABLANCA TURISMO E VIAGENS LTDA

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

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão a uma ata de registro de preços, fruto do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20190017 – CASA CIVIL, Processo nº 03907869/2019. O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadoria Administrativa Financeira da SEGET a esta Coordenadoria para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é o **registro de preço para taxa por transação (“Transaction Fee”) visando futuras e eventuais contratações de serviços de reserva, emissão e entrega de bilhetes de passagens aéreas no âmbito nacional e internacional e demais serviços correlatos (passagens rodoviárias e ferroviárias no âmbito internacional, serviços de reservas de hotéis e veículos terrestres de qualquer porte, traslado, seguro de saúde e de bagagem), conforme especificações constantes no Anexo I - Termo de Referência deste edital.** Neste sentido, observou-se o seguinte:

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

A contratação justifica-se mediante necessidade da prestação do serviço de reserva, emissão e entrega de bilhetes de passagens aéreas no âmbito nacional e internacional e demais serviços correlatos (passagens rodoviárias e ferroviárias no âmbito internacional, serviços de reservas de hotéis e veículos terrestres de qualquer porte, traslado, seguro de saúde e de bagagem). O presente serviço, tem por finalidade atender as necessidades de passagens aéreas dos órgãos/entidades vinculados a Prefeitura Municipal de Sobral, e evidentemente fazendo-se as restrições possíveis para adequação à economicidade e à adequação ao orçamento, prevenindo-se dessa forma disposto contratações desnecessárias ou em quantidades inferiores que viessem a trazer soluções de continuidade nas ações essenciais. Em entendimento ao disposto no Art. 7º, § 2º, inciso I da Lei de Licitações de Contratos Administrativos (Lei Nº 8.666/93). Visando a estruturação e qualidade da gestão do serviço público. O processo de Adesão a Ata requerido tem por objetivo prover os servidores convidados e/ou colaboradores eventuais, os quais rotineiramente necessitam locomover-se para outras cidades e demais unidades da Federação, sempre a serviço desta Prefeitura, faz-se necessária a contratação de Empresa que opere no ramo de passagens aéreas e que disponha de condições para pronto atendimento, foi realizado levantamento nos Órgãos e Entidades da Prefeitura Municipal de Sobral/CE – PMS. Pelo exposto, e em função de sua e essencialidade, é oportuno e há conveniência da



Administração, em buscar a referida contratação, uma vez que já existe um contrato vigente para prestação do citado serviço, considerando o término do contrato vigente e o quantitativo de passagens aéreas expedidas em favor de servidores, convidados e/ou colaboradores eventuais desta Prefeitura, sobretudo para que não haja interrupção de continuidade da realização de reserva, emissão e entrega de bilhetes de passagens aéreas no âmbito nacional e internacional e demais serviços correlatos (passagens rodoviárias e ferroviárias no âmbito internacional, serviços de reservas de hotéis e veículos terrestres de qualquer porte, traslado, seguro de saúde e de bagagem) da Prefeitura de Sobral.

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, do tipo **MENOR PREÇO**, com regime de execução indireta **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**.

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: 29.01.04.122.0433.2.352.3.3.90.39.00 / 29.01.04.122.0433.2.352.3.3.90.3300 (1.001.0000.00 – Recursos Ordinários).

Conforme fundamentação da Coordenadoria Administrativa Financeira da SEGET em sua Justificativa Técnica, assim como nas explicações trazidas no Decreto Municipal nº 2018/2018, que regulam o Sistema de Registro de Preços no Município, temos que, para essa situação, não foi necessária pesquisa de preços, conforme Item XI² do ANEXO I do referido Decreto.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: **Ofício nº 358/2019 – SEGET; Anexo do Ofício nº 358/2019 - Justificativa; Anexo I – Termo de Referência; Anexo A – Órgãos Participantes; Ofício nº 345/2019 – SEGET; Ofício nº 2019/1533; Ofício nº 346/2019 – SEGET; Carta de Aceite da CASABLANCA TURISMOS E VIAGENS LTDA; Cópias dos e-mail's com a empresa a ser contratada; Edital do Pregão Eletrônico nº 20190017 – CASA CIVIL e seus anexos (Termo de Referência; Carta Proposta; Minuta da Ata de Registro de Preços; Minuta do Contrato); Extrato de Publicação do Resultado Final da Licitação no DOE/Série 3/Ano XI Nº 197/ Fortaleza, 16 de outubro de 2019; Cópia do Termo de Homologação do Pregão Eletrônico nº 01007/2019 (SRP); Extrato de Publicação do Termo de Homologação no DOE/Série 3/Ano XI Nº 203/ Fortaleza, 24 de outubro de 2019; Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico nº 01007/2019 (SRP); Certidão de Publicação na Internet nº 2019/15603; Cópia da Ata de Registro de Preços nº 1375/2019; Extrato de Publicação da Ata de Registro de Preços nº 1375/2019 no DOE/Série 3/Ano XI Nº 209/ Fortaleza, 04 de novembro de 2019; Termo de Homologação de Adesão a Ata de Registro de Preços; Trigésima Alteração e**

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

²Decreto Municipal nº 2018/2018 – ANEXO I [...] XI – comprovação da vantajosidade da contratação, com realização da Pesquisa de Mercado, com no mínimo 03 (três) cotações acompanhadas do mapa de preços, caso decorridos mais de 180 (cento e oitenta) 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.



Consolidação ao Contrato Social – CASABLANCA TURISMO E VIAGENS LTDA; Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica; Certidão Negativa de Débitos Municipais; Certidão Negativa de Débitos Estaduais – CE e sua confirmação de autenticidade; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF e sua confirmação de autenticidade; Certidão Negativa de Débitos Federais e sua confirmação de autenticidade; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e sua confirmação de autenticidade; Mapa Comparativo; Cópia do Decreto nº 2257/2019; Minuta de Contrato da Ata adequada ao Município de Sobral para Adesão; C.I. nº 156/2019 – SEGET - Pedido 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 027/2019 do Gabinete do Prefeito de Sobral

No caso em apreço temos um pedido de Adesão a uma ata de registro de preços da Casa Civil – Governo do Estado do Ceará. O objeto do procedimento é a futura e eventual contratação de serviços de reserva, emissão e entrega de bilhetes de passagens aéreas, conforme as descrições realizadas na Ata a ser aderida.

Dessa forma, como se depreende do artigo 22 do Decreto Federal nº 7892/13, 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 2018/2018, 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).

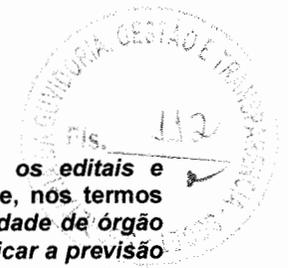
Continuando o raciocínio, o autor esclarece que:

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 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 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**

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 definidos 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 serviços de reserva, emissão e entrega de bilhetes de passagens aéreas para atividades específicas deste órgão, opta pela contratação da Empresa CASABLANCA TURISMO E VIAGENS 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 da Casa Civil – Governo do Estado do Ceará, importa na quantia **R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais)**. 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 5.450/05, Decreto Municipal nº 2026/2018, Decreto Federal nº 7892/13 e Decreto Municipal nº 2018/2018, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico e a Adesão a 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.

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



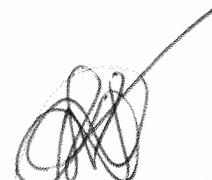
CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº P097832/2019, 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 precípuo de cumprir o seu objeto.

É o parecer.

Sobral/CE, 14 de janeiro de 2020.


MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO
Coordenador Jurídico – SEGET
OAB/CE nº 30.219


CAMMILE MIRELA DE A. C. LINHARES
Assistente Técnico I – SEGET
OAB/CE nº 36.830

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).