



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 229/2021 – COJUR / SEDHAS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P176879/2021

ADESÃO (CARONA) À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS-ARP Nº 001/2021-SEINFRA / Sobral – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 038/2021-SEINFRA / Sobral.

OBJETO: Contratação de empresa para futuros e eventuais serviços de conservação e manutenção predial de equipamentos da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social – SEDHAS

EMPRESA VENCEDORA / CONTRATADA: CUNHA EDIFICAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA – CPNJ Nº 09.009.594/0001/76.

PRETENZA CONTRATANTE: SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS, HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SOBRAL – CE

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na **adesão** (carona) à uma Ata de Registro de Preços – **ARP de nº 01/2021-SEINFRA**, fruto do **Pregão Eletrônico nº 038/2021-SEINFRA**, da Secretaria da Infraestrutura de Sobral, Processo Administrativo / SPU nº P145616/2021, com forma de fornecimento **por demanda**.

O feito acima individualizado foi encaminhado pela **Coordenadoria Administrativo Financeira (COAFI) da SEDHAS** esta Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo **objeto** é: a **contratação de empresa para futuros e eventuais serviços de engenharia, conservação e manutenção predial (preventiva e corretiva) das edificações físicas de prédios e equipamentos públicos da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social – SEDHAS da Prefeitura Municipal de Sobral/CE, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência do Edital.**

Na **justificativa** apresentada no processo administrativo em análise, vemos os seguintes motivos para tal contratação, conforme se segue:

"(...) A Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social realiza diversas ações, atividades e serviços de ordem administrativa, visando manter o pleno funcionamento das atividades, projetos e programas e suas unidades, necessitando da contratação de serviços de reparos e consertos até vistorias periódicas para checar se a estrutura física das unidades estão em condições de funcionamento.

Dentre as unidades vinculadas a esta Secretaria estão:

- a. 06 (seis) Centros de Referência da Assistência Social;
- b. 01 (um) Centro de Referência Especializado da Assistência Social;
- c. 01 (um) Centro de Referência Especializado em Pessoas em Situação de Rua;
- d. 01 (um) Casa do Cidadão/Cadastro Único;
- e. 02 (dois) Acolhimentos: Domiciliar para Crianças e Adolescente e Institucional para Adultos;



f. 07 (sete) Conselhos Municipais.

A manutenção predial é uma atividade técnica e economicamente relevante no âmbito do patrimônio público, como também indispensável para a segurança dos usuários. É evidente que onde estes serviços não recebem a devida atenção, a vida útil dos imóveis é diretamente afetada, causando aos usuários transtornos no âmbito do conforto, sendo necessárias intervenções antes da efetiva depreciação projetada.

Ademais, a viabilidade da contratação de manutenção predial se comprova diante da clara diminuição dos desgastes naturais em a prestação dos referidos serviços, com o conseqüente aumento da vida útil e recuperação de níveis de desempenho de sistemas, considerados os níveis de segurança, conforto e confiabilidade dos mesmos; evitar as deteriorações precoces das instalações devido à ausência de recursos para se praticar uma manutenção correta e adequada, e reduzir custos e despesas em geral.

(...)

Evidencia-se ainda que as ações desta Secretaria possuem impacto direto com políticas sociais que dizem respeito à garantia de Direitos Fundamentais, previstos na Constituição Federal de 1988, como direito à vida, à dignidade da pessoa humana, moradia, respeito, combate ao preconceito e discriminação, igualdade. Destaca-se em especial toda a política desenvolvida no sistema Único de Assistência Social, por meio desta Secretaria que atende pessoas em situação de vulnerabilidade social, como idosos, crianças e adolescente e a família em geral.

Assim, a falta do serviço de conservação e manutenção predial, provoca, indubitavelmente, prejuízo no desenvolvimento das políticas públicas e no serviço administrativo desenvolvido por esta Secretaria, prejudicando o interesse coletivo e o bem-estar social.

Dessa forma, constata-se a extrema necessidade de obtenção dos itens mencionados nesta justificativa para garantir o bom funcionamento desta Secretaria".

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 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(s) dotação(ões) orçamentária(s):

23.01.08.122.0045.2198.3.3.90.39.00.1.001.0000.00;
23.01.08.243.0416.2199.3.3.90.39.00.1.001.0000.00;
23.02.08.243.0155.1211.3.3.90.39.00.1.311.0000.00;
23.02.08.244.0155.2202.3.3.90.39.00.1.311.0000.00;
23.02.08.244.0156.2203.3.3.90.39.00.1.311.0000.00;
23.02.08.244.0416.2208.3.3.90.39.00.1.311.0000.00; e
23.02.08.244.0416.2209.3.3.90.39.00.1.311.0000.00.

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



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 - vide Item XIII² do ANEXO I do referido Decreto.

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

- a) Solicitação de autorização para adesão da ARP 001/2021-SEINFRA, por meio do ofício nº 549/2021-COAFI / SEDHAS;
- b) Anexo do ofício nº 549/2021-COAFI / SEDHAS (JUSTIFICATIVA);
- c) Termo de referência;
- d) Solicitação de adesão ao órgão gerenciador da ARP (SEINFRA - Sobral), por meio do ofício nº 216/2021-SEDHAS;
- e) Autorização do órgão gerenciador à solicitação de adesão, por meio do ofício nº 551/2021-SEINFRA;
- f) Solicitação de adesão à empresa vencedora, por meio do ofício nº 217/2021-SEDHAS;
- g) Carta de autorização e manifestação de interesse na adesão da empresa vencedora à Prefeitura de Sobral (secretaria aderente);
- h) Cópia dos e-mails de solicitação à empresa e de anuência desta;
- i) Edital do Pregão Eletrônico nº 038/2021-SEINF, da Secretaria da Infraestrutura de Sobral e seus anexos (ANEXO I – Termo de Referência e seus apêndices / anexos A– Demonstrativo de taxa de B.D.I.-serviços e B–Encargos sociais; ANEXO II – Carta Proposta; ANEXO III – Declaração relativa ao trabalho de empregado menor; ANEXO IV – Minuta da Ata de Registro de Preços e seu apêndice / anexo único – Mapa de preços da prestação de serviços; ANEXO V – Minuta do Contrato; ANEXO VI – Modelo de declaração de autenticidade dos documentos);
- j) Cópia da pág. 02 do DOM nº 1079 com o “Aviso de resultado final de licitação – pregão eletrônico nº 038/2021-SEINF”;
- k) Cópia da Ata de Registro de Preços nº 001/2021-SEINFRA – Pregão Eletrônico nº 038/2021-SEINF e de seu anexo único (Mapa de preços dos serviços);
- l) Ato de homologação do Pregão Eletrônico nº 038/2021-SEINF;
- m) Cópia da pág. 05 do DOM nº 1080 com o “extrato da Ata de Registro de Preços nº 001/2021-SEINFRA”;
- n) Requerimento de inscrição / certidão de registro na Junta Comercial do Estado do Ceará e Contrato social da empresa vencedora;
- o) Requerimento de alteração do quadro societário à Junta Comercial do Estado do Ceará e 1º aditivo ao Contrato social da empresa vencedora;
- p) Requerimento de re-ratificação à Junta Comercial do Estado do Ceará e 2º aditivo ao Contrato social da empresa vencedora;
- q) Requerimento de alteração de dados à Junta Comercial do Estado do Ceará e 3º aditivo ao Contrato social da empresa vencedora;
- r) 4º aditivo ao Contrato social da empresa vencedora;
- s) 5º aditivo ao Contrato social da empresa vencedora;
- t) Comprovante de inscrição e situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica;
- u) Certidão negativa de débitos municipais (Ubajara-CE) e sua validação;

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;



- v) Certidão negativa de débitos estaduais (Ceará) e sua validação;
- w) Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União e sua validação;
- x) Certidão negativa de débitos trabalhistas;
- y) Certificado de regularidade do FGTS – CRF;
- z) Histórico do empregador;
- aa) Declaração relativa ao trabalho de empregado menor;
- bb) Foto da fachada da sede da empresa vencedora;
- cc) Documentos pessoais do representante legal/sócio da empresa vencedora;
- dd) Comprovante de Endereço do representante legal/sócio da empresa vencedora;
- ee) Solicitação pela Coordenadoria Administrativo Financeira de emissão de Parecer Jurídico, por meio do ofício nº 51/2021-SEDHAS;
- ff) Solicitação de informações da Coordenadoria Jurídica à Coordenadoria Administrativo Financeira acerca do objeto a ser contratado na presente adesão, por meio da C.I. nº 001/2021-COJUR/SEDHAS;
- gg) Resposta da Coordenadoria Econômico Financeira acerca das informações solicitadas pela Coordenadoria Jurídica, por meio do ofício nº 51-B/2021-SEDHAS com seus anexos (cópia do ofício nº 450/2021-SEDHAS e cópia do e-mail de resposta).

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.

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 da Infraestrutura-SEINFRA deste mesmo município de Sobral.**

O objeto do procedimento é a **contratação de empresa para futuros e eventuais serviços de engenharia, conservação e manutenção predial (preventiva e corretiva) das edificações físicas de prédios e equipamentos públicos da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social – SEDHAS da Prefeitura Municipal de Sobral/CE**, 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 E 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:

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 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*

3 SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.



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 uma significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplem 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 participa 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 de suprir suas necessidades de infraestrutura física dos imóveis dos equipamentos públicos que fazem parte de suas atribuições e atividades específicas deste órgão, opta pela contratação da Empresa **CUNHA EDIFICAÇÕES E CONSTRUÇÕES 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 nº 001/2021, da SEINFRA de Sobral**, importa na quantia **R\$ 500.000,00 (quinhentos mil 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 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.

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.

4. CONCLUSÃO

Isto posto, **ONIPA-SE FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da **adesão (carona) à Ata de Registro de Preços-ARP nº 001/2021-SEINFRA / Sobral-CE**, objeto do processo administrativo/SPU nº **P176879/2021**, 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 precípuo de cumprir o seu objeto.

É o Parecer, salvo melhor juízo. À apreciação superior.

Sobral/CE, 07 de dezembro de 2021.


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

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