



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 40/2022 – COJUR / SEDHAS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P206646/2022

ADESÃO (CARONA) À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - ARP Nº 025/2022- SME, decorrente do Pregão Eletrônico nº 174/2021 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Sobral.

OBJETO: Registro de preço para faturas e eventuais aquisições com instalação, de equipamento necessário à vigilância eletrônica das unidades de ensino da Rede Pública Municipal de Sobral/CE.

EMPRESAS VENCEDORAS/CONTRATADAS: WORLD CAM BRASIL ELETROELÉTRICO EIRELI CNPJ: 26.167.868/0001-74

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 025/2022**, fruto do **Pregão Eletrônico nº 174/2021 - SME, da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Sobral**, de tipo menor preço por lote.

O feito acima individuado foi encaminhado pela **Coordenadoria Administrativo Financeira (COAF) da SEDHAS** à essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é: **Adesão à Ata de Registro de Preço para faturas e eventuais aquisições com instalação, de equipamento necessário à vigilância eletrônica das unidades de ensino da Rede Pública Municipal de Sobral/CE.**

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

**ANEXO DO OFÍCIO Nº 355/2022 de 30 de junho de 2022
JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

A Coordenação Administrativa e Financeira da Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social, vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de adesão a Ata de Registro de Preços nº 025/2022-SME, Pregão Eletrônico nº 174/2021 e processo nº P170296/2021 da Secretaria Municipal da Educação-SME, tendo como objeto "Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições com instalação, de equipamentos necessários à vigilância eletrônica das unidades de ensino Rede Pública Municipal de Sobral-CE.

A aquisição de material de vigilância eletrônica é necessária, pois visa garantir a segurança do patrimônio da Secretaria, levando-se em consideração a quantidade de equipamentos que este órgão possui sendo eles:

- 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) 01 (um) Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes;*



FI 98

PREFEITURA DE SOBRAL

- F) 01 (um) Acolhimento Institucional para Adultos;
- G) 07 (sete) Conselhos Municipais;
- H) 01 (um) Centro do Idoso.

Dessa forma, adquirir um sistema de videomonitoramento auxilia na segurança do patrimônio público, dos servidores e usuários dos serviços prestados por esta secretaria. Considerando que a criminalidade é uma constante e este Órgão possui equipamentos em bairros onde esses índices são mais elevados, a aquisição em epígrafe torna-se necessária e se apresenta como uma excelente alternativa para controle e identificação de ações criminosas que possam ser praticadas, produzindo, dessa forma uma sensação de maior segurança por parte dos usuários e servidores.

Com isso, a realização da adesão é de extrema importância para a administração municipal, servindo como instrumento de prevenção a possíveis danos, pois será mais eficiente na identificação dos infratores.

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 aquisição dos equipamentos 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 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):

23.01.04.122.0500.1.443.4.4.90.52.00.1.500.0000.00
 23.01.14.422.0460.1.444.4.4.90.52.00.1.500.0000.00
 23.01.14.422.0461.1.445.4.4.90.52.00.1.500.0000.00
 23.02.08.243.0155.1.211.4.4.90.52.00.1.660.0000.00
 23.02.08.244.0155.1.446.4.4.90.52.00.1.669.0000.00
 23.02.08.244.0156.1.447.4.4.90.52.00.1.669.0000.00
 23.02.08.244.0155.2.202.4.4.90.52.00.1.669.0000.00
 23.02.08.244.0155.2.202.4.4.90.52.00.1.660.0000.00
 23.02.08.244.0156.2.203.4.4.90.52.00.1.669.0000.00
 23.02.08.244.0156.2.203.4.4.90.52.00.1.660.0000.00
 23.02.08.244.0463.2.208.4.4.90.52.00.1.660.0000.00
 23.02.08.244.0463.2.209.4.4.90.52.00.1.660.0000.00
 23.06.08.241.0467.2.526.4.4.90.52.00.1.669.0000.00

Fonte de Recurso: Municipal 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

¹Decreto 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;



deste mesmo ente federativo (município de Sobral), além de ser uma ARP recente - vide Item XIII 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 025/2022 – SMS, por meio do Ofício Nº 355/2022 - COAF / SEDHAS;
- b) Anexo do ofício Nº 355/2022 - SEDHAS (JUSTIFICATIVA DE CONTRATAÇÃO);
- c) Pedido de autorização à Central de Licitações-CELIC para aderir à ARP interna, por meio do ofício nº 142/2022-SEDHAS;
- d) Pedido de manifestação da CELIC à Secretaria Municipal de Educação - SME, acerca da adesão à Ata de Registro de Preços nº 025/2022-SME, conforme art. 31 do Decreto nº 2.257/2019, relativa ao Pregão Eletrônico nº 174/2021-SME, por meio do Ofício nº 141/2022 - Central de Licitação (CELIC)
- e) Autorização a adesão, pela Secretaria Municipal de Educação – SME, à solicitação da Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social, por meio do ofício nº 153/2022 - COJUR/SME;
- f) Ofício nº 152/2022 - CELIC informando a autorização da adesão pela Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social;
- g) Solicitação de Adesão à empresa WORLD CAM BRASIL ELETROELÉTRICO EIRELI EPP, por meio do ofício nº 143/2022-SEDHAS;
- h) Cópia de e-mails informando à Empresa WORLD CAM BRASIL ELETROELÉTRICO EIRELI EPP solicitando autorização para aderir a Ata de Registro de Preço nº 025/2022 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Sobral-CE;
- i) Termo de aceite da adesão solicitada pela SEDHAS;
- j) Termo de aceite enviado via e-mail;
- k) Termo de Referência;
- l) Cópia do Edital do Pregão Eletrônico nº 174/2021 com seus respectivos anexos (termo de referência; carta proposta; declaração relativa ao trabalho de empregado menor; minuta da ata de registro de preço e minuta do contrato);
- m) Cópia do Diário Oficial do Município de Sobral, nº 1285, pág 03;
- n) Cópia da Ata de Registro de Preços nº 025/2022-SME;
- o) Cópia do Anexo Único da Ata de Registro de Preços nº 025/2022-SME com Mapa de Registro dos Bens;
- p) Cópia do Diário Oficial do Município, nº 1289 , págs 02 e 03;
- q) Cópia do Ato de Alteração nº 3 da World Cam Brasil Eletroeletrônico EIRELI, com seu termo de autenticação;
- r) Cópia do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (CNPJ) da World Cam Brasil Eletroeletrônico EIRELI;
- s) Cópia da Certidão Negativa de Débitos municipais;
- t) Cópia da Certidão Negativa de Débitos Estaduais;
- u) Cópia da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União com a confirmação da autenticidade;
- v) Cópia do Certificado de regularidade do FGTS – CRF e Histórico do empregador;
- w) Cópia da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- x) Cópia de não empregabilidade de menor;
- y) Foto da Fachada da Empresa;
- z) Solicitação de Parecer Jurídico, por meio da C.I. nº 067/2022 - COAF.

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 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 Municipal da Saúde deste mesmo município de Sobral.**

O **objeto** do procedimento é o **registro de preço para futuras e eventuais aquisições com instalação, de equipamento necessário à VIGILÂNCIA ELETRÔNICA das unidades da Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social**, 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 Silva² 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

² SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito “carona” no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.



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 desse entendimento, em nome da necessidade de se prestigiar a eficiência. Portanto, aparenta-se razoável e legítimo 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 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 providencias 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 futuras e eventuais aquisições com instalação, de equipamento necessário à vigilância eletrônica das unidades de ensino da Rede Pública Municipal de Sobral, 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 025/2022 – SME, Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura de Sobral**, importa na quantia **R\$ 231.761,08 (duzentos e trinta e um mil setecentos e sessenta e um reais e oito centavos)**. 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 opinativo³, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

³ 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).



4. CONCLUSÃO

Isto posto, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica **de adesão** (carona) à Ata de Registro de Preços - ARP nº 025/2022 – SME - Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Sobral, oriunda do Pregão Eletrônico nº 174/2021 da Secretaria de Sobral, objeto do Processo Administrativo/SPU nº P206646/2022, 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 precípuo de cumprir o seu objeto.

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

Sobral/CE, 12 de agosto de 2022.

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