



**PARECER JURÍDICO**

**PARECER JURÍDICO Nº 214/2022**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P195161/2022**

**OBJETO: ADESÃO (CARONA) À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 021/2022, DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 155/2021 DA SECRETARIA DO TRÂNSITO E TRANSPORTE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL, PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS PARA OS SERVIDORES, EMPREGADOS E COLABORADORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE, POR MEIO DE TÁXI E POR DEMANDA, DEVENDO SER DISPONIBILIZADO PELA CONTRATADA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA QUE POSSIBILITE A OPERAÇÃO E A GESTÃO DAS SOLICITAÇÕES DAS CORRIDAS, ATRAVÉS DE APLICAÇÃO WEB E APLICATIVO MOBILE.**

**CONTRATADA: RÁDIO TÁXI CAPITAL FORTALEZA LTDA.**

**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 021/2022, fruto do Pregão Eletrônico nº 155/2021 - SETRAN, da Secretaria do Trânsito e Transporte da Prefeitura de Sobral.

O feito acima individualizado 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 a prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros para os servidores, empregados e colaboradores da Secretaria Municipal da Saúde, por meio de táxi e por demanda, devendo ser disponibilizado pela contratada solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das solicitações das corridas, através de aplicação web e aplicativo mobile.

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



A Coordenadoria Administrativa da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a realização de adesão (CARONA) à Ata de Registro de Preços Nº 021/2022, decorrente do Pregão Eletrônico 155/2021, Processo SPU Nº P154955/2021, da Secretaria do Trânsito e Transporte da Prefeitura Municipal de Sobral, cujo objeto é "Registro de Preço para futuras e eventuais contratações de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros para os servidores, empregados e colaboradores da Prefeitura Municipal de Sobral - PMS, por meio de táxi e por demanda, devendo ser disponibilizado pela contratada solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das solicitações das corridas, através de aplicação web e aplicativo mobile", pelos fatos e fundamentos seguintes:

Em parceria com a Secretaria do Trânsito e Transporte - SETRAN, realizou-se estudos, por intermédio da Coordenadoria de Gestão do Transporte da Saúde, acerca do meio mais econômico, vantajoso e satisfatório para o transporte de servidores, empregados e colaboradores à serviço dos órgãos e entidades da Secretaria Municipal de Saúde - SMS, inclusive em horários excepcionais, além do expediente normal, para Secretarias específicas, bem como análise do aplicativo "OcupaCar", que faz gerenciamento das corridas realizadas pela pasta utilizando frota própria.

Atualmente, disponibilizamos o transporte em questão, tais como: veículos locados, além de veículos próprios com todos os custos atrelados ao seu uso (fornecimento de combustível, fornecimento de peças, manutenção e etc.), o que culmina em um substancial esforço na gestão de todos esses contratos.

Avaliou-se, como possíveis benefícios da contratação, a redução do custo com manutenção de frota própria e o incremento na eficiência da prestação do serviço de transporte de pessoas a serviço da Secretaria Municipal de Saúde - SMS mediante uso da frota de táxi compartilhado.

Tendo em vista que o objeto desta contratação abrangerá corridas de menor trajeto, sendo somente na sede do Município, para o cálculo do quantitativo médio de km percorridos, bem como o quantitativo estimado de corridas, km mensais e km global, foi utilizada a média atual de uso do sistema "OcupaCar".

<b>INFORMAÇÕES RELEVANTES                      PARA FORMULAÇÃO DO                      QUANTITATIVO</b>	
Percurso médio de viagem em km percorridos	8 km por trajeto.
Quantitativo estimado de corridas	3.744 corridas anuais; 312 corridas mensais.
Quantitativo mensal estimado (KM)	Aproximadamente 2.496 km
Quantitativo global estimado (KM)	29.952 km

Diante deste cenário, busca-se implementar esse novo modelo de transporte terrestre, que visa atender às demandas de mobilidade dos servidores, empregados e colaboradores no exercício de suas funções, com maior eficiência e economicidade, bem como a redução nos custos de transporte da SMS.

R  
Ar



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.

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

07.01.10.301.0073.2418.33903900.1600000000;  
07.01.10.301.0073.2418.33903900.1500100200;  
07.01.10.301.0073.2418.33903900.1602000000;  
07.01.10.302.0073.2384.33903900.1600000000;  
07.01.10.302.0073.2384.33903900.1602000000;  
07.01.10.302.0073.2384.33903900.1500100200;  
07.01.10.302.0073.2376.33903900.1500100200;  
07.01.10.302.0073.2376.33903900.1600000000;  
07.01.10.302.0073.2376.33903900.1602000000;  
07.01.10.302.0073.2376.33903900.1621000000;  
07.01.10.302.0073.2290.33903900.1600000000;  
07.01.10.302.0073.2290.33903900.1500100200;  
07.01.10.122.0500.2570.33903900.1500100200;  
07.01.10.305.0074.2307.33903900.1500100200;  
07.01.10.305.0074.2307.33903900.1600000000;  
07.01.10.122.0072.2381.33903900.1500100200;  
07.01.10.122.0072.2381.33903900.1621000000;  
07.02.10.122.0500.2441.33903900.1500100200;  
07.02.10.122.0500.2441.33903900.1621000000;  
07.01.10.122.0072.2382.33903900.1500100200;  
07.01.10.304.0074.2388.33903900.1500100200;  
07.01.10.304.0074.2388.33903900.1600000000.

**Fonte dos Recursos: Federal, Estadual e Municipal.**

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

<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  
LAW



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 do Trânsito e Transporte** deste mesmo município de Sobral.

O **objeto** do procedimento é "*Adesão (CARONA) à Ata de Registro de Preços para a prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros para os servidores, empregados e colaboradores da Secretaria Municipal da Saúde, por meio de táxi e por demanda, devendo ser disponibilizado pela contratada solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das solicitações das corridas, através de aplicação web e aplicativo mobile.*"

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

R

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

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].

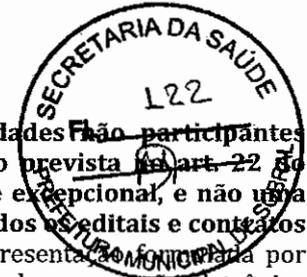
Continuando o raciocínio, o autor esclarece que:

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**

<sup>2</sup> SILVA, Luiz Antônio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.



editância de adesão à ata por órgãos ou entidades ~~Fls. 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 justificativa, 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, asseitou 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 transporte terrestre de passageiros para os servidores, empregados e colaboradores da Secretaria Municipal da Saúde, por meio de táxi e por demanda, devendo ser disponibilizado pela contratada solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das solicitações das corridas, através de aplicação web e aplicativo mobile, 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

R  
W

**Registro de Preços nº 021/2022** – SETRAN, Secretaria do Trânsito e Transporte da Prefeitura de Sobral, importa na quantia **R\$ 114.117,12 (cento e quatorze mil, cento e noventa e sete reais, doze centavos)**. 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 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.

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão (carona) à Ata de Registro de Preços – ARP de nº 021/2022; fruto do Pregão Eletrônico nº 155/2021 - SETRAN, da Secretaria do Trânsito e Transporte da Prefeitura de Sobral.

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 opinativo<sup>3</sup>, sem qualquer conteúdo 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 021/2022 - SETRAN - Secretaria do Trânsito e Transporte da Prefeitura de Sobral, oriunda do PE nº 155/2021 da SETRAN, objeto do Processo Administrativo/SPU nº P195161/2022.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral - CE, 22 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

<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 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).