

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 371/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P241388/2023

OBJETO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MOBÍLIA PARA ESCRITÓRIO, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE.

CONTRATADA: AGIL COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE EQUIPAMENTOS LTDA.

CONTRATANTE: MUNICIPIO DE SOBRAL ATRAVÉS DE SUA SECRETARIA DA SAÚDE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão carona à **Ata de Registro de Preços nº 12.012/2022** relativa ao Pregão Eletrônico No 045/2022-PE-SRP, realizado pela Prefeitura Municipal de Canindé/CE.

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 a Ata de Registro de Preços para aquisição de mobília para escritório, para atender as demandas da Secretaria Municipal da Saúde.”* O valor desse processo importa em **R\$ 127.380,00 (Cento e vinte e sete mil, trezentos e oitenta reais)**.

Na justificativa apresentada pela Coordenadora da Atenção Primária à Saúde da Secretaria de Saúde do Município de Sobral, vemos os seguintes motivos para tal contratação:

“A Coordenação da Atenção Primária da Secretaria Municipal da Saúde vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a necessidade de aquisições de mobiliários destinados ao uso das unidades de saúde da Secretaria Municipal da Saúde, pelos fatos e fundamentos seguintes:

A presente aquisição tem por finalidade garantir políticas públicas de saúde de qualidade em todos os níveis de atenção no município, respeitando as diretrizes e princípios do SUS (Sistema Único de Saúde), cumprindo, dessa forma, o Eixo de Diretrizes Estratégicas de Gestão da Saúde, diretriz 3, objetivo 3.5 (Garantir o funcionamento adequado dos serviços vinculados a Secretaria Municipal da Saúde-SMS), 3.5.2 (Adquirir equipamentos e mobiliários para os serviços de saúde, conforme as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde (SMS)), estabelecidas no Plano Municipal de Saúde (PMS) - 2022 / 2025, aprovado no dia 29 de abril de 2022 no Conselho Municipal da Saúde através da Resolução nº 003 – CMSS. Observa-se que o Plano Municipal da Saúde é um instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos, explicitando os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera (vide art. 3 da Portaria nº 2.135/2013 do Ministério da Saúde).

Tal aquisição de mobiliários visa atender as necessidades de reposição destes itens das unidades de saúde, bem como atender à necessidade em unidades que serão ampliadas e inauguradas ainda este ano.

Portanto, a fim de manter um serviço de qualidade para a população, faz-se necessária aquisição dos mobiliários descritos neste processo, que serão utilizados em diversos serviços oferecidos à população, tendo em vista a carência de estoque e em virtude da continuidade dos serviços nas unidades de saúde e para não comprometer atendimento básico.

Os quantitativos serão distribuídos conforme planilha abaixo:

ITENS	MESA REUNIÃO RETANGULAR. (10)	MESA DE REUNIÃO REDONDA. (10)	ARMÁRIO ALTO FECHADO. (48)	LONGARINA 3 LUGARES. (20)	CADEIRA DIRETOR (20)	CADEIRA SECRETÁRIA. (20)
CSF ALTO DA BRASÍLIA			1			
CSF ALTO DO CRISTO			1			
CSF APRAZIVEL			1			
CSF ARACATIACU						
CSF BARACHO			2			
CSF SÃO FRANCISCO			2			
CSF BILHEIRA			1			
CSF BONFIM			1			
CSF CAIC			1			
CSF CAIÇARA			1			
CSF CAIOÇA			1			
CSF CAMPO DOS VELHOS			1			
CSF CARACARA			1			
CSF CENTRO	2	3	5	10	10	10
CSF COELCE	1	1	1			
CSF COHAB2			1			
CSF COHAB3			1			
CSF DOM			1			
EXPEDITO						
CSF ESTAÇÃO			1			
CSF EXPECTATIVA			1			
CSF JAIBARAS	1		1			
CSF BARRAGEM			1			
CSF JORDÃO			1			
CSF						
CONTENDAS						
CSF JUNCO	1	1	1			
CSF NOVO RECANTO						
CSF PADRE PALHANO	1	1	1			
CSF PATOS			1			
CSF PATRIARCA			1			
CSF PEDRINHAS			1			
CSF RAFAEL ARRUDA			1			
CSF SALGADOS DOS MACHADOS			1			
CSF SANTO ANTONIO			1			
CSF SINHA SABOIA			1			
CSF SUMARE			1			
CSF TAMARINDO	1	1	1			
CSF TPERUABA			1			
CSF VASSOURAS			1			
CSF TERRENOVOS 1						
CSF TERRENOS NOVOS 2			1			
CSF TORTO	2	2	1	10	10	10
CSF VILA UNIAO			4			




Cita-se, também, a justificativa de preço:

Trata-se da comprovação da vantajosidade da Adesão a Ata de Registro de Preços nº 12.012/2022, decorrente do Pregão Eletrônico no 045/2022-PE-SRP da Secretaria Municipal de Educação do Município de Canindé/CE, cujo objeto é o "Registro de Preço visando futuras e eventuais aquisições de materiais permanentes diversificados para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação do Município de Canindé/CE", assim como determina o inciso XIII do anexo I do Decreto 2.257/2019 para aquelas adesões externas realizadas após 90 (noventas) da Ata ou do último preço registrado.

Como o último preço registrado da ARP nº12.012/2022 foi em 18/08/2022 (data da assinatura da Ata) e, em busca da ratificação da vantajosidade da Adesão a Ata de registro de Preços, cujo critério do tipo de Licitação foi o de menor preço por lote, realizamos pesquisa mercadológica e verificamos os seguintes valores ofertados pelas empresas listadas abaixo:

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.

ITEM	DESCRIÇÃO	UND.	QUANT.	AVL. SERVIÇOS E COMERCIO EIRELI- ME		G C PRADO COMERCIO DE MIUDEZAS LTDA		SANTA CRUZ DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS	
				VALOR UNITARIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)	VALOR UNITARIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)	VALOR UNITARIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
01	MESA REUNIÃO RETANGULAR	UND	30	1.380,00	13.800,00	1.450,00	14.500,00	1.600,00	18.000,00
02	MESA REUNIÃO REDONDA	UND	10	1.200,00	12.000,00	1.220,00	12.200,00	1.480,00	14.800,00
03	ARMÁRIO ALTO FECHADO	UND	48	1.530,00	73.440,00	1.560,00	74.880,00	1.670,00	80.160,00
04	LONGARINA 3 LUGARES	UND	20	733,00	14.660,00	750,00	15.000,00	820,00	16.400,00
05	CADEIRA DIRETOR	UND	20	1.050,00	21.000,00	920,00	18.400,00	975,00	19.500,00
06	CADEIRA SECRETÁRIA	UND	20	315,00	6.300,00	355,00	7.100,00	395,00	7.900,00

A empresa AGIL COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE EQUIPAMENTOS, inscrita no CNPJ sob o nº 30.607.801/0001-80, detentora da Ata de Registro de Preços No 12.012/2022, referente ao Pregão Eletrônico No 045/2022-PE-SRP, têm registrado para todos os itens aderidos o valor global de R\$ 127.380,00 (Cento e vinte e sete mil, trezentos e oitenta reais). Dessa forma, podemos comprovar que a adesão a ARP em epígrafe é mais vantajosa para a administração, pois apresenta valores menores do que os cotados por esta Coordenação e praticados no mercado.

É o relatório. Passa-se a opinar.

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.

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;




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

Dotação Orçamentária:

0701.10.122.0500.1471.44905200.1500100200 - municipal
0701.10.305.0074.2307.44905200.1500100200 - municipal
0701.10.302.0073.2376.44905200.1500100200 - municipal
0701.10.302.0073.2384.44905200.1500100200 - municipal
0701.10.301.0073.2418.44905200.1500100200 - municipal
0702.10.122.0500.1390.44905200.1500100200 - municipal

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 ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

No caso em apreço temos um pedido de Adesão (carona) a uma ata de registro de preços realizado Prefeitura Municipal de Canindé/CE.

O **objeto** do Adesão a Ata de Registro de Preços para *aquisição de mobília para escritório*, 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.

Conforme Luiz Antônio 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 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

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

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, 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 de aquisição de mobília para escritório, para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE, 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 Ata de Registro de Preços nº 12.012/2022 relativa ao Pregão Eletrônico No 045/2022-PE-SRP, realizado pela Prefeitura Municipal de Canindé/CE, importa na quantia R\$ 127.380,00 (Cento e vinte e sete mil, trezentos e oitenta 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 aquisição de produtos, 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.

Por fim, 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 ³, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

³ É ilícito 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. DA CONCLUSÃO

Isto posto, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços nº 12.012/2022 relativa ao Pregão Eletrônico No 045/2022-PE-SRP realizado pela Prefeitura Municipal de Canindé/CE, objeto do Processo Administrativo/SPU nº P241388/2023.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), 30 de março de 2023.


LOURRANY MONTE MUNIZ
Gerente da Célula de Contratos,
Convênios e Licitações - SMS
OAB/CE nº 41.467


RAFAEL GONDIM VILAROUCA
Coordenador Jurídico - SMS
OAB/CE nº 37.227