



CI nº 226/2018

Sobral, 25 de outubro de 2018

Procuradoria Jurídica da SECOG

Sr. Mac´ Douglas Prado Freitas

Assunto: Parecer referente a Contratação Registro de Preço

Prezado Senhor,

Temos a satisfação em cumprimentar Vossa Senhoria e, na oportunidade, encaminhamos-lhe o Processo de Nº **P047956/2018** tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de futuros e eventuais 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).

Pedimos-lhe, gentilmente, que proceda análise com emissão de parecer jurídico acerca do aludido processo.

Sem mais para o momento, agradecemos-lhe a atenção dispensada e colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,


Marcio Diego Aguiar Guimarães
Coordenadoria - COAFI



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 111/2018

PROCESSO LICITATÓRIO DE Nº P047956/2018

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2018 – SERVIÇO (Edital nº 3950/2018) – Secretaria Municipal de Governo – SEGOV (Fortaleza)

OBJETO: Contratação 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 nacional e internacional, serviços de reservas de hotéis e veículos terrestres de qualquer porte, de traslado, de seguro de saúde e de bagagem, todos, no âmbito nacional e Internacional).

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste em adesão a uma ata de registro de preços do PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2018 – SERVIÇO (Edital nº 3950/2018) – Secretaria Municipal de Governo – SEGOV (Fortaleza). O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadoria de Gestão Patrimonial e Aquisições Governamentais da SECOGE a esta Assessoria, para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é a **contratação 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 nacional e internacional, serviços de reservas de hotéis e veículos terrestres de qualquer porte, de traslado, de seguro de saúde e de bagagem, todos, no âmbito nacional e Internacional)**. Neste sentido, observou-se o seguinte:

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO**, na forma **PRESENCIAL**, do tipo **MENOR PREÇO**, com a forma de fornecimento **POR DEMANDA**.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38, da Lei 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, expreso compromisso de orçamento, que seguirá sob as seguintes dotações orçamentárias:

2101.04.122.0068.2.260.33903300

2101.04.122.0068.2.260.33903900

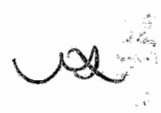
Conforme fundamentação da Coordenadoria Administrativa Financeira da SECOGE em sua Justificativa Técnica, assim como nas explanações trazidas no Decreto Municipal nº 2018/2018, que regulam o Sistema de Registro de Preços no Município, temos que para essa situação não foi necessária pesquisa de preços por não ter passado mais de 180 dias da publicação da referida até, conforme Item XI² do ANEXO I do referido Decreto.

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

² Decreto 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 Prefeitura Municipal de Sobral CNPJ: 07.598.634/0001-37 |Inscrição Estadual: 06.920.258-3

Rua Viriato de Medeiros, 1250 - Centro - CEP: 62011-060- Sobral-CE

www.sobral.ce.gov.br | Fone: (88) 3677.1117 | E-mail: ouvidoria@sobral.ce.gov.br





As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem:

Ofício nº 887/2018 - SECOGE - Pedido de autorização à Secretaria da Ouvidoria, Controladoria e Gestão para adesão a ata de registro de preços; Justificativa; Ofício nº 848/2018 - SECOGE – para a Secretaria Municipal de Governo de Fortaleza para adesão a ata; Ofício nº 0423B/2018 - SEGOV (ACEITE); Ofício nº 850/2018 – SECOGE a Empresa CASABLANCA TURISMO E VIAGENS LTDA com o pedido de adesão a ata de registro de preços; Resposta da Empresa CASABLANCA TURISMO E VIAGENS LTDA anuindo a proposta de Sobral; Proposta comercial da Empresa CASABLANCA TURISMO E VIAGENS LTDA; Edital de Pregão Presencial nº 004/2018 – SRP – CLFOR; Publicação do Termo de Homologação da Licitação no DOM/Fortaleza; Ata de Registro de Preços nº 263/2018 - SEGOV; Publicação da Ata de Registro de Preços no DOM/Fortaleza; Documentos de Habilitação da Empresa Vencedora; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral junto à Receita Federal do Brasil; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; Certidão Positiva de Débitos Municipais com Efeito de Negativa de Fortaleza; Certidão Negativa de Débitos Estaduais do Ceará; Certidão Positiva com Efeito de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Trigésima Alteração e Consolidação ao Contrato Social da Empresa; Termo de Homologação de Adesão a Ata de Registro de Preços; CI nº 226/2018 com Pedido de Parecer Jurídico da Coordenadoria de Gestão Patrimonial e Aquisições Governamentais da SECOGE; Documentação do representante legal da Empresa CASABLANCA TURISMO E VIAGENS LTDA.

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 Assessoria 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.

A situação em comento não se caracteriza na realização de uma Licitação para a aquisição de bens e serviços comuns por parte do Município de Sobral, mas na adesão a uma ata de registro de preços, fruto de um Pregão Presencial realizado pela Secretaria Municipal de Governo de Fortaleza para obtenção de bens e serviços, sendo esse procedimento de adesão realizado em caráter excepcional, como forma de garantir o interesse público e a eficiência na ação estatal.

I - Da Adesão a Ata de Registro de Preços da Secretaria Municipal de Governo de Fortaleza

No caso em apreço, temos o pedido de Adesão a uma ata de registro de preços da Secretaria Municipal de Governo de Fortaleza, cuja finalidade é a **contratação de Serviços de reserva, emissão e entrega de bilhetes de passagens aéreas no âmbito nacional e**

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.

internacional e demais serviços correlatos (passagens rodoviárias e ferroviárias no âmbito nacional e internacional, serviços de reservas de hotéis e veículos terrestres de qualquer porte, de traslado, de seguro de saúde e de bagagem, todos, no âmbito nacional e Internacional).

O referido objeto do procedimento possui cota única, 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, *in verbis*:

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. [...]

Tal justificativa foi apresentada, dispondo do seguinte modo:

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 dispostas 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 e 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 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.

A realização dessa aquisição de material com a técnica da adesão a Ata de Registro de Preços, mais comumente conhecida como "Licitação Carona", encontra amparo legal para a sua realização, conforme destacado acima, do Decreto Federal nº 7892/13, assim como pela própria doutrina e jurisprudência sobre o assunto.

Conforme Luiz Antonio Miranda Amorim Silva³ salienta:

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



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:

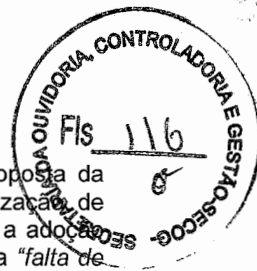
Não parece desprovida de razoabilidade a previsão do efeito "carona" na legislação infralegal federal, pois, havendo a autorização legal para o registro de preços, é prestigiar o próprio princípio constitucional da eficiência, evitar a repetição de licitação quando já existe o registro de preços por 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 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 Município de Sobral, como forma de suprir suas necessidades de suporte ao deslocamento de servidores entre as mais diversas localidades do Estado, do País e no exterior no interesse do município, opta pela contratação da Empresa **CASABLANCA TURISMO E VIAGENS LTDA**, como sendo necessária para a municipalidade no momento atual. Dessa forma, com base na tabela apresentada na referida ata, pôde-se calcular o montante necessário ao pagamento da contratação em comento.

O valor total da contratação conforme média obtida através da Ata de Registro de Preços da Secretaria Municipal de Governo de Fortaleza importa em aproximadamente **R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)**. Como a Ata do Registro de preço ao qual o Município 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 a cima 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 10.520/02, Decreto Federal nº 3555/00, o Decreto Municipal nº 2026/2018, Decreto Federal nº 5450/05, Decreto Federal nº 7892/13 e Decreto Municipal nº 2018/2018, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Presencial e a Adesão a Ata de Registro de Preços**.

A junção dessa modalidade licitatória com o procedimento de Adesão torna mais célere e eficaz o procedimento de Licitação, garantindo eficiência para o agir da Administração Pública, conforme é aludido no artigo 37 da Constituição Federal, levando-se em consideração as peculiaridades legais inerentes. Por fim, deve-se ressaltar que nas minutas dos respectivos contratos constantes dos autos, estão previstas as cláusulas que, por imperativo legal (Art. 55, da Lei de Licitação), deverão estar expressamente contempladas.

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 ato 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.

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, opina esta Assessoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo licitatório de nº P047956/2018, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria Administrativa Financeira da SECOGE para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

É o parecer.

Sobral/CE, 23 de novembro de 2018

Prefeitura Municipal de Sobral
Mac' Douglas F. Prado
Assessor Jurídico
MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO
Coordenador Jurídico - SECOGE
OAB/CE nº 30.219

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).