

**PARECER JURÍDICO**  
**PAR/COJUR/SEFIN Nº 024/2020**

Solicitação de parecer jurídico acerca da pretensão da Administração Municipal para contratação de empresa para aquisição de pastas AZ lombo largo, destinada a atender a demanda desta Secretaria do Orçamento e Finanças. Inteligência do art. 31, do Decreto Municipal nº 2.316/2019, bem como Lei Federal nº 8.666/93. Exame de legalidade.

Vistos, etc.

01. Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão a uma Ata de Registro de Preços nº 17/2019, fruto do Pregão Eletrônico nº 128/2019, do Secretaria da Ouvidoria, Gestão e Transparência. O processo em questão foi encaminhado pela Coordenadoria Administrativa Financeira a esta Coordenadoria Jurídica para a devida análise da ordem processual e a competente adequação e cunho jurídico, cujo o objeto é a aquisição de pasta AZ, lombo largo, destinada a atender a demanda de todos os setores desta Secretaria do Orçamento e Finanças, por um período de 12 (doze) meses, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência.

02. Extraí-se da justificativa apresentada ao processo em análise vemos o motivo de tal contratação, conforme a seguinte narrativa:

A justificativa para a realização deste processo se dá em razão da necessidade de proporcionarmos condições básicas de organização aos diversos setores desta Secretaria do Orçamentos e Finanças, através do arquivamento inteligente de documentos e processos.

São partes integrantes da SEFIN alguns setores que demandam grande quantidade de material de expediente, tais como a Coordenadoria de Arrecadação onde tramitam e são guardados em arquivos os processos e documentos fiscais e a Coordenadoria de Contabilidade, que gerencia e arquivam todos os processos de pagamento do Município (com exceção dos efetuados diretamente pela Secretaria de Saúde) e ainda encaminha as respectivas cópias de todos, devidamente classificados, para a Câmara Municipal de Sobral.

Secretaria do Orçamento e Finanças

Ademais, existe ainda a demanda dos demais setores que, embora em menor quantidade, necessitam de um ambiente organizado e funcional,

Por oportuno, informamos que esta Secretaria do Orçamento e Finanças não é participante da referida Ata por ter realizado, à época em que foi consultada, contratação para o mesmo objeto.

03. O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, om a forma de fornecimento POR DEMANDA.

04. A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38, da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

05. 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.

06. Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a seguinte dotação orçamentária: 1101 04.122.420.2195. 3.3.90.30.00 1.001.0000.00.

07. *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.

08. A adesão a Ata de Registro de Preços m° 014/2019, decorrente do Pregão Eletrônico nº 128/2019, da Secretaria da Ouvidoria, Gestão e Transparência, no qual o objeto é a aquisição de pasta AZ, lombo largo, destinada a atender a demanda de todos os setores desta Secretaria do Orçamento e Finanças, por um período de 12 (doze) meses, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência, conforme as descrições realizadas na Ata a ser aderida, deve seguir os ditames da legislação aplicada, em especial ao que determina o artigo 22, do Decreto Federal nº 7892/13, sendo possível a adesão de outros órgãos da administração pública a Ata de Registro de Preços para sua devida



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

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.

09. 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 2257/2019, 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.

10. 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 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).

11. 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,

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

Secretaria do Orçamento e Finanças

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).

12. 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, relembrou 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** *q.*


Página 4 de 6

Secretaria do Orçamento e Finanças

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.**

13. Através da Ata de Registro de Preços em análise, a SEFIN, como forma de suprir suas necessidades de organização interna básica de seus setores de forma inteligente, opta pela contratação da Empresa W R LIMA, como sendo necessária para a municipalidade no momento atual.

14. O valor total da contratação, conforme os valores registrados na Ata de Registro de Preços nº 14/2019, da Secretaria da Ouvidoria, Gestão e Transparência, importa na quantia **R\$ 10.360,00 (dez mil trezentos e sessenta reais)**. Como a Ata do Registro de preço a qual a SEFIN 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.

15. 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, 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 2257/2019, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico e a Adesão a 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. 

Página 5 de 6

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. *Ex positis*, analisando a legalidade do procedimento administrativo esta Coordenadoria Jurídica, favoravelmente, pelo acolhimento da solicitação a adesão a Ata de Registro de Preços nº 014/2019, decorrente do Pregão Eletrônico nº 128/2019, da Secretaria da Ouvidoria, Gestão e Transparência, tendo em vista o respeito ao determina a legislação aplicada em especial ao Decreto Municipal nº 2.257/2019.

01.

02. É o entendimento, salvo melhor juízo.

Sobral, 31 de agosto de 2020.

*F<sup>co</sup> Célio S. de Vasconcelos Júnior.*  
Francisco Célio S. de Vasconcelos Júnior

Coordenador Jurídico SEFIN

OAB/CE 33.752

<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).