



**PARECER JURÍDICO**

**PARECER JURÍDICO Nº 002/2022**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº P180331/2021**

**PROCESSO LICITATÓRIO – Adesão à ARP GM-PP001/21 SRP, decorrente do Pregão Presencial nº GP-PP001/21-SRP, realizado pela Secretaria de Administração, Finanças e Controladoria da Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE**

**OBJETO: Adesão à Ata de Registro de Preços para prestação de serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União**

**CONTRATADA: ESCRITA PUBLICIDADE PROPAGANDA E ASSESSORIA PÚBLICA LTDA**

**CONTRATANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG**

**RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão à Ata de Registro de Preços GM-PP001/21 SRP, decorrente do Pregão Presencial nº GP-PP001/21-SRP, realizado pela Secretaria de Administração, Finanças e Controladoria da Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE, cujo objeto é o registro de preços para prestação de serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União de interesse das unidades gestoras municipais de Nova Russas/CE.

O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadoria de Gestão de Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG a esta Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, e tem como objeto a **Adesão à Ata de Registro de Preços para prestação de serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União**. Neste sentido, observou-se o seguinte:

Na justificativa apresentada ao processo, o setor competente tratou de explanar a necessidade da contratação, conforme se observa:

A Coordenação de Gestão de Aquisições Públicas Corporativas da Secretaria do Planejamento e Gestão, vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de Adesão a Ata de Registro de Preços nº GM-PP001/21 SRP, decorrente do Pregão Presencial nº GP-PP001/21-SRP, realizado pela Secretaria de Administração, Finanças e Controladoria da Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE, cujo objeto é o registro de preços para prestação de serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União de interesse das unidades gestoras municipais de Nova Russas/CE", pelos fatos e fundamentos a seguir:

A Administração Pública deve pautar seus atos na estrita observância dos preceitos legais para a devida transparência, como determina a Constituição Federal no art. 37, que assim dispõe: A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade...**(...)"

Assim, a solicitação em comento vem de encontro ao atendimento ao Princípio da Publicidade, previsto na Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública) em seu art. 21, incisos I, II e III, bem como na Lei nº 10.520/2002 (Lei dos Pregões) no Art. 4º, onde o ente público está obrigado a efetuar as publicações legais das licitações regida por esses dois normativos que por ventura venham a ser feitos, assim como as publicações dos contratos e aditivos delas decorrentes, pois estas são necessárias tanto para manutenção e funcionamento administrativo, quanto para consecução dos objetivos institucionais.

Ressalta-se ainda que a mencionada publicidade só é efetivada ao divulgar os atos administrativos nos meios oficiais, tais como: Diário Oficial da União, Diário Oficial do Estado e Jornal de Grande Circulação. Além disso, o serviço que se pretende contratar é realizado por empresa especializada, que têm cadastros nos mencionados

*Handwritten initials/signature*



meios e possuem conhecimento técnico dos requisitos necessários para realizar a publicação e enviar para os referidos jornais.

Para justificar os quantitativos solicitados levamos em conta centímetros empenhados e pagos de janeiro a novembro de 2021. Considerando que saíram 11 (onze) meses, realizou-se a média aritmética para encontramos o consumo mensal e assim multiplicar por 12 (doze) meses para obtermos o valor anual necessário para a prestação dos serviços, conforme tabela abaixo:

[...]

Considerando a imprevisibilidade e o volume crescente de publicações ano a ano, no sentido de não prejudicar a prestação dos serviços, solicitamos ainda adicionarmos a esse valor cerca de 20% (vinte por cento) para que as atividades não sejam interrompidas. Assim justifica-se o quantitativo solicitado conforme demonstrado a seguir:

[...]

No caso do DOU (Diário Oficial da União), a Ata a ser aderida tem como quantitativos máximos 2.500cm, portanto, essa será a quantidade a qual estaremos aderindo para esse tipo de divulgação, o que está bem próximo do que já vem consumido.

Diante do exposto, 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 a prestação dos serviços tidos como fundamentais.

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.

#### DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado<sup>1</sup>. Verifica-se também que há solicitação de adesão elaborada pelo agente competente.

Nota-se que há nos autos, expresse compromisso de orçamento, que seguirá sob a seguinte dotação orçamentária: 2901.04.122.0433.2352.33903900.1001000000 (Fonte de Recurso: Municipal).

Da análise das explanações trazidas no Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regula o Sistema de Registro de Preços no Município, verificamos a necessidade de realização de pesquisa de preços de mercado, o que foi devidamente cumprido, sendo a vantajosidade da contratação comprovada a partir da análise dos seguintes orçamentos: HEDELITA NOGUEIRA VIEIRA EIRELI – CNPJ: 07.779.242/0001-74, LINKAGE PUBLICIDADE TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA-ME – CNPJ: 13.384.138/0001-83 e MARIA DO SOCORRO L E SILVA EIRELI [PLANTUR PUBLICIDADE] – CNPJ: 41.403.056/0001-74.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Ofício nº 311/2021 – Central de Licitações, solicitação de autorização para a Adesão e seu anexo – Justificativa da Contratação; Ofício nº 1032/2021 – SEPLAG, solicitação de autorização para a Adesão e seu anexo – Justificativa da Contratação; Ofício nº 1023/2021-SEPLAG à Secretaria de Administração, Finanças e Controladoria da Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE; Resposta ao Ofício – autorizando a adesão; Ofício nº 1024/2021 – SEPLAG à empresa Escrita Publicidade Propaganda e Assessoria LTDA, solicitando autorização para utilização da ARP; Carta de aceite da empresa contratada; Termo de Referência; Edital do Pregão Presencial nº GM-PP001/21, da Secretaria de Administração, Finanças e Controladoria da Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE e seus anexos [Anexo I – Projeto Básico/Termo de Referência; Anexo II – Modelos de Proposta de Preços; Anexo III – Modelos de

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

U  
R



Procurações/Declarações; Anexo IV – Minuta da Ata de Registro de Preços; Anexo V – Minuta do Contrato; Ato de adjudicação; Termo de Homologação; Ata de Registro de Preços nº GM-PP001/21-SRP e seus anexos [Anexo I – relação e qualificação dos fornecedores com preços registrados e Anexo II – especificação dos serviços, quantitativos e empresas fornecedoras] com sua publicação no Diário Oficial; Mapa Comparativo; Justificativa de Preço; Propostas das empresas: HEDELITA NOGUEIRA VIEIRA EIRELI – CNPJ: 07.779.242/0001-74, LINKAGE PUBLICIDADE TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA-ME – CNPJ: 13.384.138/0001-83 e MARIA DO SOCORRO L E SILVA EIRELI [PLANTUR PUBLICIDADE] – CNPJ: 41.403.056/0001-74, em resposta aos e-mails de negociação da CGAPC; Documentação da empresa contratada: 5º aditivo ao contrato social e contrato social consolidado; Comprovante de Inscrição e de situação cadastral; Imagem da fachada da empresa e informações de endereço retiradas do Google Maps; Certidão negativa de débitos de tributos municipais e sua validação; Certidão negativa de débitos estaduais e sua validação; Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União e sua validação; Certificado de Regularidade do FGTS-CRF; Histórico do empregador; Certidão negativa de débitos trabalhistas; Declaração que não emprega menor; Cópias do documento de identificação e comprovante de endereço da representante da empresa, sra. Aurineide Vieira Santiago; C.I. nº 002/2022 – SEPLAG, solicitando análise e emissão de Parecer Jurídico acerca do pleito.

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 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

O caso sob análise versa sobre solicitação de Ata de Registro de Preços GM-PP001/21 SRP, decorrente do Pregão Presencial nº GP-PP001/21-SRP, realizado pela Secretaria de Administração, Finanças e Controladoria da Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE, cujo objeto é o registro de preços para prestação de serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União de interesse das unidades gestoras municipais de Nova Russas/CE.

O artigo 22 do Decreto Federal nº 7.892/13, com suas alterações posteriores, autoriza a adesão de outros órgãos da administração pública à determinada Ata de Registro de Preços para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada, conforme exposto acima. 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.

*Ue*  
*PL*



A realização dessa contratação com a técnica da adesão a Ata de Registro de Preços, 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<sup>2</sup> preconiza 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.

Nesse sentido, Luiz Antônio Miranda Amorim Silva<sup>2</sup> preconiza:

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 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 justificação, 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"*

<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.



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 precedente 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, a SEPLAG, visando contratar serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União, opta pela contratação da Empresa Escrita Publicidade Propaganda e Assessoria LTDA.

O valor total da contratação importa na quantia de **R\$ 468.975,00 (quatrocentos e sessenta e oito mil, novecentos e setenta e cinco reais)** – quantia calculada sobre a demanda da municipalidade, estando abaixo do preço verificado na pesquisa mercadológica juntada aos autos. Como a Ata do Registro de Preços em questão é fruto de Pregão, que é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns para qualquer que seja o valor estimado, verifica-se que o processo está em conformidade com as disposições legais.

Vislumbra-se que o presente feito mantém perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/93, bem como com pela legislação específica, qual seja, a Lei Federal nº 10.520/02, e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, bem como o Decreto Federal nº 7892/13 e o Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regulamentam o Sistema de Registro de Preços e o Pregão, *in casu*, **Pregão Presencial e a Adesão à Ata de Registro de Preços**, que constituem algumas 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.

UA  
JK



Ressalva-se da análise deste parecer a 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.

### CONCLUSÃO

**ISTO POSTO**, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P180331/2022**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenação de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 06 de janeiro de 2022.

**TAMYRES LOPES ELIAS**  
Gerente da Célula de Processos  
Licitações – SEPLAG - OAB/CE nº 43.880

De acordo:

**MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO**  
Coordenador Jurídico – SEPLAG  
OAB/CE nº 30.219

<sup>3</sup>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).