

PARECER JURÍDICO**PROCESSO ADMINISTRATIVO CARONA Nº A/2017-005****PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº 021/2017****INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS****SOLICITANTE: SETOR DE LICITAÇÕES – Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

ASSUNTO: Processo Administrativo nº A/2017-005, Modalidade Carona, decorrente da Adesão a Ata de Registro de Preços – Pregão Presencial SRP nº 021/2017, que tem como órgão gerenciados a Prefeitura Municipal de São Geraldo do Araguaia – à inteligência do art. 15, §2º da Lei 8.666/93 e Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/93, LEI Nº 10.520/02, DECRETO Nº 7.892/13. PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº 021/2017. REQUISITOS JURÍDICOS FORMAIS DO PROCEDIMENTO PREENCHIDOS. LEGALIDADE. PARECER OPINANDO PELA POSSIBILIDADE E CONTINUIDADE DO PLEITO.

I – RELATÓRIO**Síntese dos fatos:**

Trata-se de consulta encaminhada pela Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao processo licitatório na modalidade **Carona nº A/2017-005**, destinado à eventual contratação de empresa especializada na locação de veículos para o transporte escolar da Secretaria Municipal de Educação, em conformidade com o § único do art. 38 da Lei 8.666/93, que estabelece a necessidade de prévia análise da Procuradoria Jurídica das minutas de editais, contratos ou instrumentos similares.

Consta nos autos o pedido de verificação de adequação orçamentária para a licitação. Em manifestação o setor de finanças informa a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar as despesas pela contratação dos serviços.

Consta, ainda, manifestação da empresa BELO MONTE EMPREENDIMENTOS TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA., concordando em prestar os serviços ora licitados, e a autorização do órgão gerenciador, *in casu*, a Prefeitura Municipal de São Geraldo do Araguaia/PA.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – PARECER

II.I - Da Fundamentação Legal

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Como regra, a Administração Pública é obrigada a realizar previamente procedimento de licitação para contratar serviços e adquirir produtos, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Artigo 37: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Neste sentido, para regulamentar o exercício dessa atividade foi promulgada a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, amplamente conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Tal obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares: o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de

realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, senão, vejamos:

Artigo 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Dessa forma, a licitação caracteriza-se como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Em razão disto, vislumbra-se à conclusão fundamentada de que a licitação atende duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

II.III – Da Modalidade: Pregão Presencial

A Constituição da República no art. 37, inciso XXI, dispõe que a regra no Brasil é que as contratações pela Administração Pública sejam precedidas de licitação. A Lei nº 8.666/93 é diploma que trata das regras pertinentes às licitações e contratos, e esta em seu art. 22 prevê as modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

O pregão é uma das modalidades de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos.

Vejamos o que diz a regra-matriz da modalidade, conforme art. 1º, da Lei 10.520/2005:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

No âmbito doutrinário, merece destaque a definição de bens e serviços comuns entoada por Marçal Justen Filho:

“(…) bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível a qualquer tempo no mercado próprio”.

Assim, quanto a caracterização de bens e serviços comuns para efeitos do emprego da modalidade pregão, vejamos o entendimento do Colendo TCU no aresto do Acórdão 313/2004, da lavra do Eminentíssimo Ministro Relator Benjamin Zymler, *in verbis*:

(…) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei no 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (...) (...) concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. [...]

Pela leitura retro apresentada, constatamos que o Pregão Presencial em questão traz o objeto que se pretende adquirir com a presente carona, discriminando nos anexos as características e quantificação dos mesmos, que se adequam à condição de serviços comuns, ou seja, são objetivamente definidos, o que dá azo para a seleção de prestadores através da modalidade eleita.

Ademais, essa modalidade de licitação apresenta as seguintes características: limitação do uso para aquisição de bens e serviços comuns; possibilidade do licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão; inversão das fases de julgamento, habilitação e da proposta; redução da fase recursal para apenas uma, que deve ser no final do certame.

II.IV – Do Sistema de Registro de Preços

Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. O SRP não é uma nova modalidade de licitação.

Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada Ata de Registro de Preços – ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

Sendo assim, o SRP, previsto no artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666/93, via de regra, terá cabimento quando houver a necessidade de contratações frequentes de um mesmo objeto, mas caso a Administração Pública não possua meios para estabelecer previamente com precisão o seu quantitativo ou então o momento exato em que essas contratações serão necessárias, vejamos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Neste sentido, levando em conta os doutrinários ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, temos o registro de preços como:

“o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Essa é uma característica peculiar do SRP”.¹

Segundo Jacoby Fernandes, a definição a respeito do SRP é a seguinte:

“Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.²

É importante ressaltar que o Sistema de Registro de Preços – SRP não é uma modalidade de licitação como as previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 1º da Lei nº 10.520/02. É uma maneira de realizar aquisições de bens e contratações de serviços de forma parcelada, isso porque no SRP, a Administração Pública não fica obrigada a contratar.

Destarte, a licitação na modalidade Pregão – SRP é um instrumento que proporciona maior eficiência nas contratações públicas, sendo cabível para a contratação de locação de veículos, que pelas suas características são considerados de natureza comuns de fácil identificação no mercado, o que indica a viabilidade de contratação em conformidade com as necessidades administrativas. Sendo assim, entende ser o Sistema de Registro de Preços a forma

¹ R S, el opes. icitação e ontrato dministrativo. São Paulo alheiros,

² R S, orge lisses acob . Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletr nico. elo ori onte órum, 2008, p. 31.

que melhor se amolda devido propiciar maior flexibilidade e vantagem nas contratações da Administração Pública Municipal, considerando que não se tem condições de precisar, desde logo, com exatidão, o quantitativo necessário.

Ademais, como já dito, o Sistema de Registro de Preços está disciplinado no artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666, constando também no art. 11 da Lei nº 10.520/02 que **“As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.”**

Visto que as previsões até então existentes não eram suficientes para dar efetividade a utilização do Sistema de Registro de Preços pela Administração Pública, alguns regulamentos passaram a ser editados pela União, prevalecendo o mais atual deles, qual seja, Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

O Decreto supramencionado ao regulamentar o Sistema de Registro de Preços, institui a possibilidade de ser aproveitada a proposta mais vantajosa de uma licitação realizada por outros órgãos e/ou entidades públicas.

Tal procedimento difundiu-se, na doutrina jurídica, sob a denominação de “carona” que pode ser traduzido em linguagem coloquial como uma ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, com redução de tempo e de custos, evitando-se o dispendioso e demorado processo de licitação, propiciando maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Desse modo, considerando-se o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e mesmo aconselhável, com as devidas cautelas, aproveitar uma proposta mais vantajosa conquistada por outro ente da Federação, como no caso indicado e justificado.

O Decreto nº 7.892/2013 assim o estabelece em seu artigo 22, 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.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

Sendo assim, verifica-se a possibilidade de adquirir produtos ou prestação de serviços por meio de adesão a ata de registro de preço decorrente de licitação realizada por outro ente público, sendo necessária apenas a anuência do órgão gerenciador.

Cumprido destacar que os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e consequentemente o sistema de adesão a ata de registro de preços, comumente denominado de “carona”, segundo ensinamento de Jorge Lacerda, consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já se tem registro de uma proposta mais vantajosa para a aquisição de bens ou prestação de serviços de que se necessita.

Ademais, tem-se os ensinamentos do eminente professor Valter Shuenquener de Araújo a respeito da matéria:

“O efeito carona é um instituto jurídico destinado a permitir que a Administração Pública utilize um cadastro de fornecedores de outro órgão ou entidade da Administração resultante da adoção do sistema de registro de preços. A expressão “efeito carona” decorre da circunstância de uma pessoa administrativa, denominada de órgão não participante, pegar carona na ata de registro de preços de quem licitou. O registro de preços é um sistema de contratação pública em que ocorre a seleção de fornecedores pela Administração por meio de um cadastro com validade de um ano. É regulamentado no âmbito federal pelo Decreto nº 7.892/2013 e proporciona enorme utilidade para a Administração. Sua principal virtude é a de estimular algo valioso e raro em nosso país: o planejamento. É que ele origina uma ata com o nome de fornecedores a serem possivelmente contratados por quem realizou a licitação, bem como por outras pessoas integrantes da Administração”.

Além disso, cumpre destacar que quando a carona adere uma determinada Ata de Registro de Preços em vigor, normalmente, já tem do órgão gerenciador (órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços) informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste, reduzindo o risco de uma prestação de serviços deficiente ou inadequada.

Sendo assim, na presente situação, observa-se que através do Ofício de nº 203/2017, a Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins consulta a possibilidade de adesão a ata de registro de preço do Pregão Presencial nº 021/2017 – SRP e manifesta interesse na contratação de empresa especializada na locação de veículos para transporte escolar, corroborado com o ofício nº 209/2017 encaminhado ao fornecedor eleito no certame.

Ainda, em resposta ao ofício, o Município de São Geraldo do Araguaia/PA, por intermédio do ofício nº 084/2017 - Gabinete do Prefeito, encaminhou sua autorização/concordância na adesão da referida ata de registro de preço.

Deste modo, observa-se que os procedimentos legais foram adequadamente adotados, de modo que nada impede a adesão da ata de registro de preço em questão.

III - CONCLUSÃO:

Ex positis, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta Procuradoria entende como adequado os procedimentos administrativos adotados para a adesão da ata de registro de preço decorrente de licitação na modalidade Pregão Presencial SRP nº 021/2017, realizada pela Prefeitura Municipal de São Geraldo do Araguaia, vez que o procedimento está em conformidade com o ordenamento jurídico, notadamente com o disposto no artigo 15, §3º da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 7.892/2013.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Bom Jesus do Tocantins/PA, 05 de outubro de 2017.

HARLEM REIS DOS SANTOS
OAB/PA Nº 13601 – A