PARECER JURÍDICO DA SOLICITAÇÃO DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 001/2022 DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9082/2022.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DO TIPO PASSEIO, MOTO, PICK-UP, VAN, CAMINHÃO BAÚ E AMBULANCHA, COM E SEM MOTORISTA, COM QUILOMETRAGEM LIVRE.

I. RELATÓRIO:

Em cumprimento ao que dispõe o Art. 38, Inciso VI, combinado com o Parágrafo Único da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), foi remetido a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico em solicitação de **Adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2022 oriunda do pregão eletrônico nº 9082/2022**, instruído com os seguintes documentos.

- Autorização do órgão gerenciador, ofício manifestando a ciência da empresa vencedora, Ata de Registro de Preços nº 001/2022;
- Minuta do Contrato Administrativo nº 20171127
- Documentos diversos;

Pela análise minuciosa dos arquivos encaminhados, depreende-se que a autarquia municipal almeja a aderir à **Ata de Registro de Preços nº 001/2022,** objetivando, em suma, a adesão ao processo de registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na locação de veículos do tipo passeio, moto, pick-up, van, caminhão baú e ambulancha, com e sem motorista, com quilometragem livre.

É o breve relatório.

II. PRELIMINAR DE ESCLARECIMENTO:

Imperioso registrar antecipadamente o viés da elaboração do parecer jurídico, destacando que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, notadamente no que garante o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, conforme previsto na Lei Federal nº 8.906/94.

Portanto, para elaboração do presente instrumento, merece destaque a isenção do profissional e o seu caráter opinativo, conforme disposto na legislação especial, sendo importante frisar que o documento possui o condão apenas de instruir na forma legal o gestor público, a fim de atribuir a segurança jurídica necessária para a continuidade da administração pública.

Não obstante, forçoso ressaltar que a liberdade de opinião do profissional subscritor do parecer não possui qualquer força vinculante, em contrário, conforme já dispostos alhures, apenas com força de realizar a orientação jurídica, não delongando qualquer outra análise acerca do procedimento em estudo.

Portanto, a elaboração do parecer jurídico, na sua natureza, é um instrumento de opinião do advogado não passível de vinculação à decisão da administração pública, apenas, frisa-se, com fins de orientação.

Nesse sentido, destaco recentes arestos que reconhecem a imparcialidade do advogado quando da elaboração do seu parecer e sua análise estritamente técnica, a saber:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: 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: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

> PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89,

CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA.

1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: 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. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida.

(TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013)

> Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido.
>
> (TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000, Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15)

Com efeito, o presente parecer possui com fim realizar a análise jurídica de todos os documentos que integral o procedimento em estudo, não se estendendo a a outras análises de diferentes competências, ressaltando a seara jurídica do instrumento preventivo.

Nesse diapasão, ressalto que análise técnica e prática é de responsabilidade exclusiva do gestor público interessado na realização do procedimento que almeja a contratação, sendo tudo de livre condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas legais, sendo relevante e indispensável o atendimento aos Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Por fim, a presente preliminar se faz necessária somente com o fim de destacar que a orientação realizada no instrumento é exclusivamente técnica, não vinculando a opinião do jurista ao interesse da Administração Pública, desde que sempre ocorridas em ampla e irrestrita lisura, sendo sempre da alçada do gestor realizar os demais atos conforme sua conveniência.

III. FUNDAMENTOS:

a) DA LEGALIDADE E VIABILIDADE DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL – ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS REALIZADA POR DIFERENTE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PREENCHIMENTO DOS

REQUISISTOS CONSTANTES NA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL BEM COMO A REGULARIDADE DOS ANDAMENTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

Pelo estudo do requerimento constante no procedimento em estudo, verifica-se que a modalidade de Licitação eleita pelos serventuários públicos foi a de Pregão, a qual é regida pela Lei nº 10.520/2002, responsável por instituir, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, aplicando no que couber, as determinações contidas no Decreto 7.892/2013, utilizando subsidiariamente as definições da Lei 8.666/1993 (Lei Geral das Licitações e Contratos da Administração Pública.

Como é cediço, é facultado ao ente público a escolha da modalidade de licitação que melhor se enquadre no objeto licitado, devendo, por obrigação, o gestor público optar pela circunstância que melhor se adeque aos princípios da Administração Pública e da Lei Geral de Licitações (8.666/1993), a saber:

> Art. 3º A licitação **destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos.**
>
> **(destaquei)**

Não obstante, em pese os princípios não estarem esculpidos na lei específica que trata da modalidade de Pregão, estes devem ser igualmente cumpridos e considerados quando da aplicação do referido apanágio, sob pena de causar demasiado prejuízo ao interesse público e consequentemente à administração pública.

Em verdade, a modalidade de pregão trouxe ao ordenamento administrativo facilidades ao ente licitador, haja vista que oportuniza negociações sem maiores entraves e na presença dos demais concorrentes, ocasionando, desde logo, o melhor resultado para Administração Pública, seja financeiro, seja por qualidade do item licitado, por celeridade, entre as diversas outras benesses consequentes.

Todavia, quando da eleição da modalidade de pregão o órgão não participante, para que consiga utilizar o registro de preços do órgão participante, possui como obrigação atender aos requisitos para adesão definidos no Art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, devendo ser aplicado por analogia nos casos do pregão presencial, vejamos:

> CAPÍTULO IX
>
> DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES

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.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º (Revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

Com efeito, pelos documentos carreados, denota-se que as determinações foram estritamente cumpridas pela autarquia interessada, ocorrendo na total legalidade e em atendimento aos normativos e orientações aplicáveis.

Nesse sentido, os diversos tribunais pátrios responsáveis pela fiscalização e controle dos contratos da administração pública decidem pela total legalidade e viabilidade da via ora eleita, em algumas das decisões é possível identificar até a preferência da referida modalidade, haja vista os inúmeros benefícios oriundos do procedimento.

Sobre o tema inúmeros são os julgados que prevalecem no sentido de, uma vez presente a legalidade, a adesão à ata de registro de preços fica desde logo permitida, notadamente quando preenchidos os requisitos inerentes, vejamos o ementário:

> ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO DE REGISTRO DE PREÇOS. **ADESÃO À ATA POR NÃO PARTICIPANTE. POSSIBILIDADE. 1. O Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 é atualmente regulado pelo Decreto n. 7.892-2013, cujo artigo 22 prevê a possibilidade de utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do certame licitatório.** 2. Não se justifica a negativa da autoridade impetrada em autorizar a adesão, ainda que com base em acórdão do TCU, visto que este não pode se sobrepor a lei, ainda que tal decisão administrativa tenha por escopo proteger o administrador público de possíveis fraudes ou enriquecimento ilícito por parte das empresas vencedoras das licitações que atuem com má-fé. É que esse objetivo pode ser alcançado pela simples alteração do edital de registro de preços, delimitando-se expressamente os quantitativos que podem ser adquiridos por órgãos não participantes que posteriormente manifestarem interesse em aderir à respectiva ata de registro de preços.
>
> (TRF-4 - APELREEX: 50284713220144047200 SC 5028471-32.2014.404.7200, Relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 28/04/2015, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E. 28/04/2015) **(destaquei)**

Entrementes, é sabido que o Prefeito Municipal de Barcarena, nas atribuições que lhe são conferidas por lei, com o objetivo de regular e estabelecer os procedimentos da modalidade de Pregão, instituiu os decretos 0858/2013-GPMB e 0859/2013-GPMB, regularmente publicadas, as quais regem sobre:

Decreto 0858/2013-GPMB: Regula e estabelece procedimentos para a realização de licitação na modalidade pregão, na forma presencial, no âmbito do Município de Barcarena. E;

Decreto 0859/2013-GPMB: Regula o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993.

Com efeito, comprova-se que o edital em que se almeja aderir, estão presentes subsidiariamente grande parte das definições dos Decretos emanados pelo Prefeito Municipal de Barcarena, de modo que eventuais lacunas no procedimento estão devidamente contempladas pelos referidos normativos, ensejando, portanto, um processo mais eficaz e transparente para a sociedade local.

Ademais, denota-se que a justificativa apresentada pela autarquia municipal solicitante do presente processo, demonstra-se amplamente motivada pelas razões apresentadas, notadamente pela necessidade de utilizar da estrutura almejada para os fins específicos de proporcionar a condição necessária de trabalho aos servidores municipais.

Tratam-se de investimentos indispensáveis para ocasionar as tão almejadas garantias esculpidas na Constituição Federal por parte da Administração Pública para com o cidadão brasileiro, no caso, os munícipes de Barcarena.

IV. CONCLUSÃO

Por todo exposto, com arrimo no farto acervo fático e normativo apresentado, notadamente pela modalidade eleita atender ao que determina a Lei 10.520/02 cumulado com a Lei 8.666/93, em razão do estrito cumprimento ao que rege o Decreto nº 7.892/2013, pela notória regularidade do processo administrativo, presentes ainda todas as garantias do Município de Barcarena na Minuta do Contrato Administrativo e pelas justificativas apresentadas pelo órgão solicitante, interpreto como **favorável a assinatura do Contrato Administrativo encaminhado, oriundo da Adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 001/2022**.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado a análise, apreciação e aprovação da autoridade superior competente.

É o parecer. SMJ.

Barcarena/PA, 19 de setembro de 2023.

Rayssa Jully G. Ferreira
Assessora Jurídica - ARSEP
OAB/PA 32.965
Decreto nº 0418/2022 - GPMB

Rayssa Ferreira

Rayssa Jully Galego Ferreira
Advogada
OAB/PA 32.965
Assessora Jurídica
Decreto nº 0418/2022 – GPMB

Assinado de forma digital por RAYSSA JULLY GALEGO FERREIRA:02488255262
RAYSSA JULLY GALEGO FERREIRA:02488255262