PARECER JURÍDICO Nº 1480/2023 – AJUR/SEMEC

Processo:	9132/2023
Requerente:	Secretaria Municipal de Educação – SEMEC
Assunto:	Análise jurídica acerca dos aspectos legais da solicitação de adesão a ata de registro de preços nº 017/2022-SEPLAD.

Parecer jurídico. Caráter opinativo. Direito Administrativo. Licitação e Contratos Administrativos. Sistema de Registro de Preços. Adesão à Ata de Registro de Preços. Órgão carona. Art.15, § 1 a 6 da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 7.892/13. Viabilidade jurídica.

À Coordenação da AJUR,

I – RELATÓRIO:

O presente parecer jurídico versa sobre análise dos autos do **Processo Administrativo nº 9132/2022 (*GDOC Digital*)**, que contém solicitação de contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo sistema de gestão para solicitação de passagens aéreas, nacionais e internacionais, terrestres e fluviais, para atender as necessidades da SEMEC.

Por meio do Memorando nº 63/2023, a Diretoria Administrativa solicitou a contratação, informando que há premente necessidade de contratar o s'erviço de agenciamento de viagens para fornecimento de passagens aéreas para atender às necessidades da SEMEC no cumprimento de sua função institucional.

Assim, os autos foram instruídos com os seguintes documentos, relevantes para análise jurídica:

a) Termo de referência, feito pela Diretoria Administrativa;
b) Justificativa de contratação, assinado pela diretora administrativa;
c) Pesquisa de preços de mercado, incluindo as solicitações de orçamentos, as propostas apresentadas, mapa comparativo de preços incluindo três propostas de empresas;
d) Ata de registro de preços nº 071/2022, oriunda do Pregão Eletrônico SEPLAD/DGL/SRP nº 023/2021, da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD); extrato de publicação da ata, publicado no Diário Oficial do Estado nº 35.037; edital do pregão eletrônico;
e) Termo de aprovação de ata de registro de preços para utilização por órgãos da Prefeitura Municipal de Belém, emitido pela Coordenadoria Geral de Licitações (CGL) da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão

(SEGEP), em 13/02/2023, assinado pela assessora técnica Jhessica Magalhães coordenador Silvio Costa e secretário Cláudio Puty. No termo, a CGL aprova a utilização da referida ata por órgãos municipais, "vez que a mesma cumpre os requisitos legais".

f) Parecer técnico nº 013/2023, emitido pela Comissão de Apoio a Contratações Públicas (CACP) desta SEMEC, assinado pela coordenadora Witan Barros;

g) Dotação orçamentária informada pelo Núcleo Setorial de Planejamento.

Após tramitação interna, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer jurídico.

É o que de relevante havia para relatar.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente análise se refere, exclusivamente, aos aspectos da legalidade do processo, em todos os seus termos, até a presente data, consubstanciada em apreciação estritamente jurídica, cabendo asseverar ainda que a conveniência ou interesse da Administração em acatá-la não é matéria afeta a este exame.

Com relação aos gastos públicos, deve-se consagrar a observância do princípio da obrigatoriedade da licitação como regra imperiosa à qual devem sujeitar-se os entes e órgãos públicos. Contudo, a Constituição da República Federativa do Brasil também prevê uma ressalva à obrigatoriedade de licitar, a teor do que estabelece o art. 37, XXI, *in verbis:*

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> [...]
> 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.

Regulando o dispositivo supracitado, coube ao legislador ordinário à incumbência de delinear as modalidades de licitação e traçar as regras de procedimentos que podem ser adotados pela Administração Pública.

Logo, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância que o procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 8.666/93 ainda em vigor.

II. 1 – *Do Sistema de Registro de Preço (SRP):*

O **Sistema de Registro de Preços**, previsto tanto no **artigo 15, inciso II, §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666/93** como no **art. 82/86 da Lei nº 14.133/2021,** consiste em um procedimento auxiliar e tem por objetivo facilitar a atuação da Administração Pública nas contratações ou aquisição de bens de forma gradual ou parcelada, conservando as condições de igualdade de oportunidade daqueles que do certame queiram participar.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2010, p. 243), "trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração".

É razoável sustentar que o Sistema Registro de Preço não é um instituto próprio da contratação, mas sim uma técnica empregada no planejamento com a finalidade de proporcionar uma relação contratual mais eficiente para a Administração, considerando que a licitação em que se utiliza a técnica registro de preço é exatamente igual às demais modalidades, diferenciando-se apenas na forma de aquisição ou mesmo da prestação de serviços, que resta condicionada a uma efetiva demanda.

Após realização da licitação, os preços e condições de contratação ficam registrados numa Ata de Registro de Preços, que é um documento de compromisso para contratação futura. A ARP fica disponível para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório.

No caso**, a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração – SEPLAD, realizou o processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, para registro de preços em ata,** do tipo menor preço por lote único, objetivando a futura e eventual "contratação futura de empresa para prestação de serviço de agenciamento de viagens compreendendo sistema de gestão para solicitação de passagens e o fornecimento de passagens aéreas, nacionais e internacionais, terrestres e fluviais, com remessa, emissão, remarcação, cancelamento, reembolso,

ressarcimento e entrega de bilhete (manual ou eletrônico) e/ou ordens de passagens, emissão de seguro de assistência em viagem internacional".

Ao final, foi declarada como vencedora a pessoa jurídica NORTE TURISMO LTDA EPP, CNPJ: 05.570.254/0001-69, sede no endereço: Travessa Padre Prudêncio, 43-B CEP: 66.010-150 Município: BELÉM UF: PARÁ. - Fone: (91) Contatos: (91) 3223 8710/3222- 0500, (91) 9310–4343. e-mail: financeiro.nortetur@gmail.com Representante, Leonardo Guimarães Fontenele, Diretor Administrativo e Financeiro, Identidade: 2992994 SSP/PA, CPF: 692.072.402-20, cuja proposta foi classificada em 1° lugar no certame supracitado para o item.

II. 2 – *A previsão de adesão a Ata de Registro de Preços por órgão não participante.*

O Decreto nº 7.892/2013 regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no §3º do Art. 15 da Lei nº 8.666/93, instituindo a possibilidade de ser aproveitada a proposta mais vantajosa de uma licitação realizada por outros órgãos e/ou entidades.

Na doutrina jurídica, tal procedimento é delineado 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.

Considerando 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 se verifica no caso em tela.

O Decreto nº 7.892/2013 prevê a possibilidade de que uma ata de Registro de Preços seja utilizada por outros entes, maximizando o esforço das unidades administrativas que implantaram o Sistema de Registro de Preços, assim vejamos o **art. 22** do referido Decreto:

> 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.

Logo, é plenamente possível a prestação de serviços ou aquisição de produtos por meio da utilização da ata de registro de preços decorrente de licitação realizada por outro ente público,

sendo necessária a anuência do órgão gerenciador, dentre outros requisitos elencados no art. 22 do Decreto nº 7.892/2013.

Na ARP nº 017/2022-SEPLAD a previsão de utilização da ata de registro de preços por órgão não participante está contida na Cláusula 04.

Destaca-se que a adesão deverá ser feita enquanto a ARP estiver dentro do seu período de validade que, de acordo com o art. 12 do Decreto nº 7.892/2013, não será superior a doze meses. Sendo assim, **considerando que a ARP foi assinada em 06/07/2022 e publicada no DOE em 07/07/2022, terá validade até 07/07/2023, sendo viável a pretensa adesão**.

II. 3 – *Dos requisitos para adesão à ata:*

O art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013 estabelece os procedimentos a serem adotados pelo órgão que pretende aderir à ARP assinada por outro.

No presente caso, e de acordo com as conclusões do parecer técnico emitido pela Comissão de Apoio de Licitações e Contratações os autos estão instruídos em conformidade com as exigências para a modalidade de procedimento escolhido, ou seja, foram observados os requisitos necessários para se proceder a adesão a Ata de Registro de Preços, cujo objeto é "a contratação futura de empresa para prestação de serviço de agenciamento de viagens".

II.3.1 – *Demonstração da adequação entre a necessidade do órgão carona e a Ata de Registro de Preços.*

O planejamento prévio da demanda foi apresentado por meio do termo de referência, justificativa de contratação, aprovação da demanda pela autoridade máxima do órgão, pesquisa de preços e mapa comparativo de propostas.

Segundo o termo de referência dos autos, o objeto da demanda da SEMEC é: "a contratação de empresa para prestação de serviço de agenciamento de viagens compreendendo sistema de gestão para solicitação de passagens aéreas, nacionais e internacionais, terrestres e fluviais". Já a justificativa de contratação, expõe que "a interrupção no fornecimento das passagens impedirá que se realize valioso intercâmbio cultural e educacional nos âmbitos nacional e internacional, por meio de encontros e congressos, projetos culturais e workshops, os quais são essenciais à finalidade desta Secretaria, há premente necessidade de contratar-se o serviço de

agenciamento de viagens para fornecimento de passagens aéreas, rodoviárias e fluviais para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação (SEMEC)".

O objeto da ata é "o registro de preços para a prestação de serviços de agenciamento de viagens, para atender as necessidades dos Órgãos e entidades do poder Executivo Estadual, de acordo como as condições e especificações do Edital".

Assim, a partir dos elementos apresentados da instrução e dos documentos emitidos pelo setor demandante e CACP, é possível verificar correspondência entre o objeto da Ata de Registro de Preços nº 017/2023-SEPLAD e a necessidade da SEMEC.

II.3.2 – *Do limite percentual para adesão à ata de registro de preços. Art. 22, § 4º, Decreto nº 7.892/2013.*

A Ata de Registro de Preços nº 017/2022 estimou o valor pela prestação dos serviços em R$ 50.967.000,00, totalizando 70.243 passagens, de acordo com a Cláusula 02. No termo de referência, o setor demandante, Diretoria Administrativa, indica que a necessidade é de 110 passagens. Em complemento à instrução, o referido setor informou ainda que a contratação tem o valor estimado de R$ 247.130,00, tendo por referência a previsão orçamentária planejada na Lei Orçamentária Anual para a categoria de despesa de passagens e despesas com locomoção, conforme a dotação orçamentária informada pelo NUSP.

Assim, verifica-se que o quantitativo de valor está abaixo do limite estabelecido pelo § 4º, art. 22 do Decreto 7.892/2013, não ultrapassando 50% do previsto no instrumento convocatório e registrado na ata de registro de preços.

II.3.3 – *Do requisito de comprovação da vantajosidade de aderir a ata de registro de preços.*

O art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013 estabelece que a utilização da ata por órgão não participante é permitida "desde que devidamente justificada a vantagem".

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União determina que o órgão carona (não participante) *"providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993"* (Acórdão 2.728/2010-TCU-Plenário).

No caso dos autos, a Equipe de Serviços Gerais realizou a pesquisa de mercado para cotação de preços, em busca da proposta mais vantajosa para esta Secretaria Municipal. Segundo relata na manifestação (arquivo 16), foram enviadas solicitações de orçamento a sete empresas locais do ramo, sendo que duas apresentaram propostas compatíveis com o termo de referência. Nos autos também se verifica que foram buscadas contratações com o mesmo objeto, feitas por outros órgãos da Administração Pública. A ESG informa que consultou a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), que indicou a existência da Ata de Registro de Preços nº 017/2022, aprovada para uso de órgãos do Município de Belém por meio do termo de adesão.

A partir das propostas localizadas, foi feito mapa comparativo de preços, a partir do qual a ESG apontou a vantajosidade de aderir à ata informada pela SEGEP.

Registra-se que foi apresentado nos autos o "termo de aprovação de ata de registro de preços para utilização por órgãos da Prefeitura Municipal de Belém", emitido pela Coordenadoria Geral de Licitações (CGL) da SEGEP em 13/02/2023, assinado pela assessora técnica Jhessica Magalhães coordenador Silvio Costa e secretário Cláudio Puty. No termo, a CGL afirma que "em cumprimento as imposições legais, foram realizadas pesquisa de preços, em 13/02/2022, conforme orçamentos, anexo, verificando-se que os valores de mercado são superiores aos valores registrados na ARP em questão, ficando demonstrado o cumprimento dos princípios da vantajosidade, economicidade, eficácia e eficiência, diante do que, justifica-se a Adesão à ATA nº: 017/2022".

Com isso, verifica-se que a compatibilidade dos valores com os preços de mercado e a vantajosidade da adesão à ARP foram atestadas pelas conclusões dos setores técnicos desta Secretaria Municipal de Educação, assim como pelos comparativos de preços apresentados nas tabelas de referência e pesquisas de mercado.

II.3.4 – *Dos documentos necessários a adesão à ARP.*

Foram juntados os seguintes documentos: **cópia da Ata de Registro de Preços** nº 017/2022, assinada com a empresa NORTE TURISMO LTDA EPP, no valor de R$ 50.967.000,00; **cópia do edital** do Pregão Eletrônico, contendo os anexos; **extrato de publicação** da ARP no Diário Oficial do Estado.

Em observância aos requisitos do § 1º e § 2º do Decreto nº 7.892/2013, por meio do **Ofício nº 384/2023-GABS/SEMEC,** a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC consultou o órgão gerenciador quanto à possibilidade de adesão, obtendo o necessário aceite por parte do gestor da respectiva ata, de acordo com o **Ofício nº 1330/2023-GABS/SEPLAD**. A Secretaria Municipal de Educação – SEMEC contatou a empresa fornecedora pelo **Ofício nº 383/2023-GABS/SEMEC,** NORTE TURISMO LTDA EPP, dando-lhe ciência do aceite pelo gestor da ata. A empresa manifestou seu interesse em atender e executar os serviços da necessidade desta Secretaria.

Ressalte-se que pelo previsto no art. 7, § 2º, do Decreto nº 7.892/2013, o destaque da dotação orçamentária, no caso do registro de preços, somente é necessária para formalização do contrato. Ainda assim foi juntada a dotação orçamentária pelo Núcleo Setorial de Planejamento.

Em respeito ao estabelecido pelo art. 22, § 6º, a contratação solicitada deverá ser realizada em até noventa dias contados a partir da autorização do órgão gerenciador.

Ressalva-se que não foram apresentados nos autos comprovação de que a empresa mantém suas condições de habilitação para contratar com a Administração Pública, condição essencial para formalização do eventual contrato. Assim, recomenda-se que sejam apresentadas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista e demais que se fizerem necessárias.

Recomenda-se ainda que seja juntada aos autos a autorização da autoridade máxima deste órgão.

Nesse sentido, observa-se que os procedimentos legais foram adequadamente adotados, não existindo óbices jurídicos para a adesão na Ata de Registro de Preços nº 017/2022-SEPLAD.

a) *Da minuta do contrato.*

A **Minuta do Contrato** contém as cláusulas de natureza obrigatória, tais como a descrição do objeto (cláusula primeira), as obrigações da contratante e da contratada (cláusulas nona e décima primeira), valor e forma de pagamento (cláusula segunda), a rescisão (cláusula oitava), do foro (cláusula décima sétima), estando em consonância com o artigo 55 da Lei nº 8.666/1993.

Assim, uma vez que a minuta do contrato preenche os requisitos para sua efetivação, **esta AJUR aprova juridicamente sua minuta**, nos termos do art. 38, paragrafo único da lei nº 8.666/93, com a ressalva de que eventuais alterações posteriores de seu conteúdo invalidarão a presente aprovação.

É a fundamentação, passo a opinar.

III – CONCLUSÃO

O presente parecer é restrito aos aspectos jurídicos, e ressalvado que a assessoria jurídica não realiza avaliação ou valoração dos documentos de cunho eminentemente técnicos, cuja competência é exclusiva dos setores técnicos, a exemplo do setor demandante.

Pelo exposto, esta Assessoria Jurídica entende do ponto de vista jurídico como adequado os procedimentos administrativos adotados para a adesão à **Ata de Registro de Preços nº 017/2022** – pregão eletrônico SEPLAD/DGL/SRP nº 023/2021, com fundamento no **artigo 15, inciso II, §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666/93 e art. 22 do Decreto Federal nº 7.982/2013.**

Na oportunidade, esclarece-se que a Minuta de Contrato juntada aos autos como anexo do edital da ARP, preenche os requisitos para sua efetivação, razão pela qual esta AJUR a aprova juridicamente, nos termos do art. 38, paragrafo único da lei nº 8.666/93, com a ressalva de que eventuais alterações posteriores de seu conteúdo invalidarão a presente aprovação.

Ressalva-se que devem ser apresentadas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista e demais que se fizerem necessárias, bem como a autorização da autoridade máxima deste órgão.

Por fim, encaminhamos os autos ao Gabinete da Secretária, para conhecimento e apreciação da autoridade superior.

É o parecer, de natureza opinativa, o qual se submete à superior apreciação, deliberação e ulteriores encaminhamentos.

Belém, 06 de julho de 2023.

YASMIM NAGAT YOSANO
Assinado de forma digital por YASMIM NAGAT YOSANO
Dados: 2023.07.06 16:02:26 -03'00'

Yasmim Yosano
Assessora Jurídica – Matrícula 0560782-012
AJUR – SEMEC

O Parecer Jurídico nº 1480/2023 trata de análise jurídica da solicitação de adesão à ata de registro de preços nº 017/2022-SEPLAD, cujo objeto é a "contratação futura de empresa para prestação de serviço de agenciamento de viagens". Após a devida avaliação, esta Coordenação manifesta concordância com os seus termos e fundamentos jurídicos do Parecer.
Acato a sugestão de encaminhamento do processo para apreciação do Gabinete da Secretária Municipal de Educação de Belém.

Belém/PA, *data da assinatura eletrônica.*

JULIO MACHADO DOS SANTOS
Assinado de forma digital por JULIO MACHADO DOS SANTOS
Dados: 2023.07.06 16:03:23 -03'00'

Júlio Machado dos Santos
Coordenador da AJUR/SEMEC