



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**Procuradoria Geral do Município**

---

**PARECER JURÍDICO**

**PARECER N.º:** 132/2023

**INTERESSADO:** SEMED/PMA

**OBJETO:** Contratação – Processo administrativo n.º 3.992/2023-SEMED/PMA

**I - RELATÓRIO**

Senhora Secretária,

Vieram os autos a processo administrativo referente Contratação de empresa especializada em fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis (alho, batata inglesa, cebola, cenoura e maça), não produzidos pela agricultura familiar do Município de Ananindeua/Pa, conforme informações da EMATER e em reuniões com Associações locais, não permitindo a realização de Chamada Pública.

É o relatório.

Sobre o pleito esta Procuradoria se manifesta:

**II –DO DIREITO**

O Processo Administrativo refere-se a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (alho, batata inglesa, cebola, cenoura e maça), não produzidos pela agricultura familiar do Município de Ananindeua/Pa, conforme informações da EMATER e em reuniões com Associações locais, não permitindo a realização de Chamada Pública, por um período de 12 (doze) meses, conforme especificações estabelecidas no Termo de Referência, do Processo administrativo n.º 3.992/2023-SEMED/PMA.

As fases internas e externas da licitação estão sendo conduzidas pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Ananindeua – SEMED/PMA, razão pela qual a presente análise limitar-se-á aos procedimentos adotados no certame para a contratação pretendida.

Inicialmente, é necessário fazer algumas observações quanto a legalidade do Sistema de Registro de Preços.

O Sistema de Registro de Preços está disciplinado no artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

**Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Vigência)

**I** - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

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

**III** - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

**IV** - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

**V** - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

**§ 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.

Importante acrescentar o contido no artigo 11 da Lei nº 10.520/02:

Art. 11 – 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 previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.”

O SRP não é instituto próprio de contratação, ou uma possível modalidade licitatória, mas tão somente uma técnica empregada no planejamento estratégico da Administração Pública, capaz de proporcionar ao Ordenador de Despesas a segurança de contratar o objeto que fora registrado, ou não, pautado na oportunidade e conveniência administrativa, o eximindo de qualquer compromisso e/ou obrigação para com a o(a) beneficiário(a) do Registro.

Desse modo, considerando-se o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e, por vezes, extremamente aconselhável aproveitar uma condição mais vantajosa de preços conquistada por outro ente.

Neste diapasão, cumpre destacar o que brilhantemente nos ensina o Mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva.

É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa.

(...)

Uma das vigas mestras da possibilidade de ser carona em outro processo licitatório é o dever do órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional. Logo, aderir como carona implica necessariamente em uma vantagem ainda superior a um novo processo.

Essa vantagem se confirma por pesquisa e pode até mesmo ser considerada, quando em igualdade de condições entre o preço registrado e o de mercado, pelo custo indireto da licitação.

(...)

O aprimoramento do Sistema de Registro de Preços e a intensificação do uso do carona levarão inevitavelmente ao expurgo dos preços abusivos, pois a publicidade de ofertas disponíveis será cada vez mais ampliada.

(...)

Os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e do sistema de ‘carona’ consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa.

Além disso, quando o carona adere a uma 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.

É importante não perder de vista que a licitação é um procedimento prévio a um contrato e quanto menos tempo e custo consumir mais eficiente é o processo.

(...)

Por fim, é importante assinalar que nenhum sistema está imune a desvios de finalidade, mas essa possibilidade não pode impedir o desenvolvimento de processos de modernização.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. O Pregoeiro, v. out. 2007. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso: 16 fev. 2023.)

Destarte, é válida, a vantagem de recorrer a uma proposta mais vantajosa já obtida pela Administração Pública, desde que adequada à necessidade do órgão aderente, que demonstrada a economicidade da contratação através de pesquisa mercadológica e que cumpridos os demais requisitos elementares dispostos na Lei Geral de Licitações e no regulamento aplicável.

No tocante a minuta contratual do processo administrativo; observa-se que não há impedimento para a SEMED/PMA realizar o procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (alho, batata inglesa, cebola, cenoura e maçã), não produzidos pela agricultura familiar do Município de Ananindeua/Pa, conforme informações da EMATER e em reuniões com Associações locais, não permitindo a realização de Chamada Pública, por um período de 12 (doze) meses, conforme especificações estabelecidas no Termo de Referência.

O Princípio Constitucional do Devido Processo Legal descrito no art. 5º, LIV, da CF, esta sendo seguido para não haver solução de continuidade. Assim, vemos que os atos administrativos e demais expedientes nos dão respaldo de legitimidade de execução do contrato, refletindo ao Princípio da Boa Fé descrito no art. 422, do Código Civil de 2002.

Podemos aplicar a analogia neste caso concreto, utilizando o art. 4º, do Decreto-Lei n.º 4.657/42, para demonstrar que a convalidação desta Procuradoria é instituto previsto no art. 55, da Lei n.º 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo – LPA), como vemos a seguir:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Em análise ao instrumento nota-se que forma atendidos os requisitos legais. Deste modo, não há nenhuma transgressão à legalidade administrativa capaz de obstar a autorização da minuta em apreciação, seguindo ao Princípio Constitucional da Legalidade descrito nos arts. 5º, II; 37; 70 e 150, I, da CF, bem como a Lei Complementar n.º 101/00.

### **III. DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.**

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de

Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o art. 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e editais de licitação ao exame e aprovação da jurídica.

Logo, o parecer jurídico não vincula o ato do Gestor Público, apesar de que em procedimento licitatório é peça obrigatória do rito administrativo.

#### **IV – DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, tendo em vista o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e os princípios da Administração Pública e do Controle, a Procuradoria **SE MANIFESTA PELO CONVALIDAÇÃO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS (ALHO, BATATA INGLESA, CEBOLA, CENOURA E MAÇA), NÃO PRODUZIDOS PELA AGRICULTURA FAMILIAR DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA/PA, CONFORME INFORMAÇÕES DA EMATER E EM REUNIÕES COM ASSOCIAÇÕES LOCAIS, NÃO PERMITINDO A REALIZAÇÃO DE CHAMADA PÚBLICA, POR UM PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES, CONFORME ESPECIFICAÇÕES ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA, POR SEGUIR O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE, DEVENDO HAVER A CONTINUIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.**

No momento, opinamos pela **CONVALIDAÇÃO DA MINUTA CONTRATUAL POR SEGUIR OS ELEMENTOS EXIGIDOS POR LEI.**

É o parecer. S.M.J. é o nosso entendimento.

Ananindeua (PA), 14 de abril de 2023.

**ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR**  
Procurador Municipal  
Portaria n.º 004/2021-PGM