



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ**  
**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL**

**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DE OUTRO ENTE FEDERATIVO. ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE. PROCESSO CARONA. POSSIBILIDADE. PARECER FAVORÁVEL. LEI Nº 8666/93. ART. 22, § 3º DO DECRETO FEDERAL Nº 7892/2013, ATUALIZADO PELO DECRETO FEDERAL Nº 9488/2018.**

**INTERESSADO:** Comissão Permanente de Licitação - CPL. Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará.

**ASSUNTO:** Análise jurídica sobre análise e regularidade de adesão a ata de registro de preços pela Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará como “carona” a processo licitatório de outro ente federativo.

**1- RELATÓRIO:**

Vem os autos conclusos a esta Assessoria Jurídica referente a consulta formulada a Comissão Permanente de Licitação - CPL, acerca da possibilidade de a Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará sobre a regularidade do **processo administrativo nº 067/2021-SEMED** que originou o **processo licitatório nº A-2021-00006** adesão a ata de registro de preços – processo carona. O objeto da licitação é a **“AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA COMPOR A MERENDA ESCOLAR, OBJETIVANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DO PARÁ/PA POR MEIO DE ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 006/2021, ORIUNDA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2021-015-PE DO MUNICÍPIO DE JACUNDÁ”**, onde a Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará na condição de “órgão não participante”, aderiu a ata de registro de preço de outro ente



federativo. A vencedora do certame é **A C DA SILVA COMÉRCIO DE GÊNEROS EIRELI, CNPJ nº 39.326.153/0001-69 com o valor total de R\$ 416.810,03 (quatrocentos e noventa e três mil, quarenta e três reais e três centavos).**

O objetivo deste parecer é verificar os requisitos de admissibilidade legal exigidos acerca do questionamento formulado e análise da regularidade do processo licitatório no âmbito legal e constitucional.

**É o relatório, passamos a análise dos fundamentos jurídicos.**

## **2- DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

É importante ressaltar que a presente manifestação jurídica se toma por base os documentos constantes dos autos concernentes ao processo licitatório cuja ata se pretende aderir, uma vez que os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos da Administração Pública, sendo necessário esse devido o parecer jurídico ser ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais oportuna e conveniente.

No que concerne a contratação pela Administração Pública, a premissa adotada é de que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços com terceiros levadas a efeito pelo ente Público, serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar e escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Portanto, a regra é a realização de licitação, conforme dispositivos constitucionais (artigo 37, XXI, CRFB/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93). No caso em comento, a modalidade de licitação escolhida foi o Pregão (Lei nº 10.520/02), para fins de Registro de Preços, conforme previsto no o art. 15, II da Lei nº 8.666/93.

O objetivo do presente parecer é a análise de possibilidade de a Administração pública municipal aderir a ata de registro de preços elaborada por outro órgão ou entidade de outro ente federativo, mesmo não tendo participado do procedimento licitatório que ensejou a sua formação (órgão não participante), utilizando-se para tanto, da disciplina normativa contida no Decreto Federal nº 7892/2013.



Por esse sistema, a Administração Pública realiza certame licitatório com o propósito de cadastrar os preços ofertados pelo licitante vencedor, não possuindo, contudo, obrigação de contratar o objeto licitado, nem mesmo em quantitativos mínimos.

Vale dizer, a Administração não assume obrigação direta de contratação com a simples assinatura da Ata de Registro de Preços, cabendo-lhe, dentro o prazo de vigência da ata – que não pode ser superior a um ano –, e de acordo com as suas necessidades, adquirir os bens e serviços registrados até o limite quantitativo máximo previsto no edital (art. 15, § 4º, da Lei Federal nº. 8.666/93).

Como leciona Joel de Menezes **NIEBUHR**:

“a Administração contrata se quiser, na quantidade que quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo previsto na ata) e quando quiser (desde que dentro do prazo de vigência da ata)”

**(GUIMARÃES, Edgar e NIEBUHR, Joel de Menezes. Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 24).**

Sendo assim, a principal característica que particulariza o sistema de registro de preços, e que proporciona inegáveis vantagens gerenciais na contratação de determinados objetos, a exemplo daqueles cuja demanda seja frequente e/ou não possa ser previamente estimada com exatidão.

Vale destacar que a Ata de Registro de Preços pode ser utilizada não apenas pelo órgão responsável pela condução da licitação, como também por outros órgãos e entidades públicas que, almejando obter ganhos em economia processual e de escala, participam da fase inicial de planejamento do registro de preço, apresentando as suas demandas para inclusão da estimativa do quantitativo a ser licitado.

Nesta hipótese, em vez de deflagrarem separadamente procedimentos licitatórios específicos, com todos os custos que lhes são inerentes, os órgãos interessados em adquirir determinado bem ou serviço optam por centralizar as suas demandas contratuais em licitação única, cuja condução caberá a um dos órgãos (“órgão gerenciador”), que também ficará responsável pelo gerenciamento da ata de registro de preços.



Os demais órgãos que participaram dos procedimentos iniciais do sistema de registro de preços (“órgãos participantes”) integrarão a ata respectiva, podendo utilizá-la nos termos e condições previstos no edital para atender às suas necessidades.

Trata-se da figura amplamente conhecida como “carona”, introduzida em nosso sistema jurídico sob o fundamento de garantir maior eficiência nas contratações públicas, conforme sustentado por **JACOBY FERNANDES**, um dos mais destacados defensores do procedimento:

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 a juste.

**(FERNANDES, Jorge Ulisses JACOBY. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>).**

O Tribunal de Contas da União – TCU reconhece a validade da sistemática do processo carona em sistema de registro de preços, inclusive reconhecendo a validade jurídica por meio de Decreto Federal, admitindo a contrario sensu, a legalidade do procedimento de Adesão a órgãos não participantes do certame licitatório, desde que haja limites razoáveis que impeçam sua utilização indiscriminada e distorcida.

Em outras palavras, o TCU se dirige a falta de limites legais para as adesões, e não a possibilidade em si de um órgão administrativo/município aderir, na condição de carona a ata de registro de preços em vigor.

Podemos destacar as decisões a seguir:

Na condição de participante, bem como de adquirente não participante (mediante adesão) , em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, os



órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem fazer constar do *processo* administrativo de contratação, além de justificativa sobre os quantitativos solicitados, justificativa acerca da pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades, em obediência ao art. 6º, *caput*, do Decreto 7.892/2013 c/c artigos 3º, *caput*, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.

**(Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 248/2017-Plenário. Ministro Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)**

A possibilidade de *adesão* a *ata* de *registro* de *preços* por órgãos ou entidades não participantes ("*caronas*") deve estar devidamente justificada no *processo* licitatório.

**(Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 224/2020-Plenário. Ministro Relator: VITAL DO RÊGO)**

O Decreto Federal nº 7893/2013 que regula o Sistema de Registro de Preços foram estabelecidos novos limites à adesão de órgãos não participantes ("caronas"), dentre os quais merecem destaque o limite total máximo de quantitativos a serem adquiridos pelos órgãos aderentes (limite global) e a exigência de que o órgão gerenciador, caso pretenda admitir adesões, inclua obrigatoriamente no edital do certame a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes (limite formal).

É o que se depreende do teor dos arts. 9º, inciso III e 22, § 4º, do regulamento em referência:

Art. 9º. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo: [...]

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

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.

[...] § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo 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.

Deste modo, verificamos que em um entendimento do Tribunal de Contas da União admite a utilização de ata de registro de preços por órgãos não participantes dos atos iniciais do certame licitatório, desde observadas as balizas previstas no Decreto Federal 7.892/2013, atualizado pelo Decreto Federal nº 9488/2018.

Conclui-se, portanto, que os órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará podem, com fundamento no Decreto Federal 7.892/2013, aderir a Atas de Registro de Preços resultantes de procedimentos licitatórios dos quais não participaram (“carona”).

**Nas hipóteses admitidas, cumpre reiterar, deve o órgão ou entidade aderente (“carona”) demonstrar a vantajosidade da adesão em relação aos preços praticados no mercado e a adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão aderente, sem prejuízos da observância dos demais limites e condições normativamente exigidos.**

Superada a questão de análise jurídica em tese, verificamos nos autos:

- a) Elaboração de Termo de Referência;
- b) Justificativa expressa com as razões que fazem a adesão de ata, com as características do objeto a ser contratado;
- c) Pesquisa de mercado justificando que o procedimento é vantajoso para o município, incluindo tabela de quantitativo e preço dos itens de ata que pretende aderir.
- d) Ainda, verificamos a solicitação de Adesão a Ata de Registro de Preços decorrente do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2021-015-PE DO MUNICÍPIO DE JACUNDÁ**”, feito pelo gestor municipal ao órgão gerenciador e a empresa vencedora;



e) Pedido de dotação orçamentária para verificar a disponibilidade de saldo financeiro ao setor contábil;

**Vale destacar que visualizamos a manifestação da Prefeitura Municipal de Jacundá e da licitante A C DA SILVA COMÉRCIO DE GÊNEROS EIRELI, CNPJ nº 39.326.153/0001-69 concordando em fornecer os produtos.**

A seguir, visualizamos no processo a informação do Departamento de Contabilidade informa a existência de crédito orçamentário suficiente para suportar as despesas com a aquisição. Diante da informação, o gestor do Município autorizou e determinou a as tratativas para adesão da ata de registro de preço.

Por fim, é importante observar os autos a juntada da documentação da licitante no processo “carona” nº A/2021-0006: a) ato constitutivo da empresa **A C SILVA COMÉRCIO DE GÊNEROS EIRELI, CNPJ nº 39.326.153/0001**; b) Cartão CNPJ expedido pelo Ministério da Economia; c) consulta de quadro de sócios e administradores – QSA; c) CNH de Alfredo Cristiano da Silva nº 807.769.222-20; d) certidão conjunta negativa expedido pela Prefeitura Municipal de Belém; e) Alvará de Licença e Funcionamento expedido pela Prefeitura Municipal de Belém; f) licença de funcionamento expedido pela Vigilância Sanitária de Belém.

Além disso, temos também juntado aos autos: g) Inscrição Estadual expedido pelo Governo do Pará; h) certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União expedido pela Receita Federal do Brasil; i) certidão negativa de débitos trabalhistas; j) certificado de regularidade do FGTS – CRF; k) balanço patrimonial, notas explicativas, certidão de regularidade de CRC-PA com termo de autenticação perante a JUCEPA; l) certidão judicial cível negativa expedido pelo TJ/PA.

### **3- CONCLUSÕES:**

Ante ao exposto, conforme os fatos e fundamentos jurídicos descritos esta Assessoria Jurídica **OPINA PELA REGULARIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO** para adesão a Atas de registro de preços resultantes de procedimentos licitatórios dos quais não participaram (“carona”),



Nas hipóteses permitidas, uma vez que a Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará demonstrou a vantajosidade da adesão em relação aos preços praticados no mercado e a adequação do objeto registrado as reais necessidades da municipalidade, sem prejuízos da observância dos demais limites e condições normativamente previstos, referente ao **processo administrativo nº 067/2021-SEMED** que originou o **processo licitatório nº A-2021-00006 adesão a ata de registro de preços – processo carona** cuja licitante vencedora foi **A C DA SILVA COMÉRCIO DE GÊNEROS EIRELI, CNPJ nº 39.326.153/0001-69 com o valor total de R\$ 416.810,03 (quatrocentos e noventa e três mil, quarenta e três reais e três centavos).**

Por fim, vale destacar o exame realizado nesse parecer estão excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja análise foge das atribuições desta Assessoria Jurídica.

É o parecer, ao qual submetemos à superior consideração.

Santa Maria do Pará - PA, 09 de novembro de 2021

**FÁBIO JÚNIOR CARVALHO DE LIMA**

**Advogado – OAB/PA nº 25353**