



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO N°. 057/2021/PJ/PMNP

Processo Administrativo n° 013/2021-PMNP

Processo Licitatório n° 2203001/2021

Processo Carona n° 001/2021

Adesão: Ata de Registro de Preços n° 006/CIMCERO/2020

Origem: Pregão Eletrônico n° 008/CIMCERO/2020

Requerente: Secretaria de Administração - Setor de Compras

Objeto: Locação de Softwares Integrados de Gestão Municipal de Saúde, mediante licença de uso, serviços de suporte técnico especializado, manutenção e configuração, a fim de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Relatório

A Secretária Municipal de Saúde encaminhou requerimento à Secretária Municipal de Administração, Coordenação e Planejamento da Prefeitura Municipal de Novo Progresso/PA, através do Memorando n° 0763/SEMSA/2021, requerendo autorização para aderir à Ata de Registro de Preços n° 006/CIMCERO/2020, correspondente ao Pregão Eletrônico n° 008/CIMCERO/2020, realizado pelo Setor de Licitações do Consórcio Intermunicipal da Região Centro-Leste de Rondônia – CIMCERO, visando a contratação de empresa especializada em Locação de Softwares Integrados de Gestão Municipal de Saúde, mediante licença de uso, serviços de suporte técnico especializado, manutenção e configuração, dos itens que relacionou.

Na justificativa do pleito, afirmou-se pela necessidade de controle total dos serviços realizados pela Secretaria de Saúde, visando a eficiência do serviço público, argumentando-se ainda que a escolha pelo processo carona é vantajoso e mais célere.

As justificativas foram acatadas pela Administração, procedendo-se os atos em continuidade, estando o processo instruído com os documentos de praxe, diante do que foi submetido à análise jurídica.

Trata-se de abordagem jurídica sobre o instituto da adesão à Ata de Registro de Preços, sob a análise de seus aspectos controvertidos e positivos, confrontando-o com os princípios constitucionais e legais que regem o procedimento licitatório, com ênfase na legislação aplicável (*in*





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



casu, a aplicação de legislação federal pela omissão/inexistência de legislação municipal), bem como analisar os limites à adesão com base em pronunciamentos do Tribunal de Contas da União e pela nova regulamentação introduzida pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, voltado especificamente para a contratação pretendida.

Legislação Aplicável

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica e instituiu, no caput do art. 37, como princípios norteadores da atuação da Administração Pública, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo este último introduzido pela redação determinada pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Além dos referidos princípios, a Constituição Federal estabeleceu no art. 37, inciso XXI, a licitação como regra, ressalvados os casos de contratação direta previstos em lei, bem como definiu os limites daquele procedimento. A referida Lei Maior também definiu, no artigo 22, inciso XXVII, como sendo de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por sua vez, regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e ao tratar das compras, previu no artigo 15, inciso II, que essas deverão ser, sempre que possível, processadas através de Sistema de Registro de Preços.

Com o escopo de regulamentar o Sistema de Registro de Preços, foi expedido, no âmbito federal, o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002.

No ano de 2013, foi publicado pela União o Decreto nº 7.892/2013, que estabeleceu nova regulamentação para o Sistema de Registro de Preços, revogando expressamente os Decretos nº 3.391/2001 e 4.342/2002.

Sistema de Registro de Preços e a Figura do “Carona”

A Lei Federal nº 8.666/1993, ao se referir às compras pela Administração Pública, previu no artigo 15, inciso II, que essas deverão ser, sempre que possível, processadas através de Sistema de Registro de Preços.

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

[...]





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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.

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

§ 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

O Sistema de Registro de Preços/SRP é uma ferramenta que tem como objetivo a contratação de serviços e aquisições de bens por meio da compatibilização entre os princípios da legalidade e da eficiência.

A adesão à Ata de Registro de Preços, por sua vez, foi instituída, no âmbito federal, pelo Decreto nº 4.342/2002, que introduziu o § 3º ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001. Consiste na possibilidade de um órgão ou uma entidade da Administração, que não tenha participado da licitação, firmar contratos com base na Ata de Registros de Preços firmada entre o órgão gerenciador e o fornecedor.

Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “*esse procedimento vulgarizou-se sob a denominação de carona que traduz em linguagem coloquial a idéia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos*”. Ressalte-se que o art. 2º, do Decreto Federal nº 7.892/2013, ao estabelecer definições para determinados institutos jurídicos, denominou o “carona” de Órgão Não Participante.

Limites à adesão indiscriminada à ata de registro de preços instituídos pelo Decreto nº 7.892/2013 - Requisitos

É cediço que o SRP apresenta um potencial fantástico de racionalizar as aquisições de bens e a contratação de serviços pela Administração Pública, promovendo, assim, significativa economia aos cofres públicos. Entretanto, a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços representa um desvirtuamento do referido procedimento especial, comprometendo o dever de planejamento das aquisições pela Administração Pública, visto que propicia a contratação de mais itens do que a quantidade efetivamente licitada.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Relativamente à Ata de Registro de Preços, é importante observar que, na data de 23/01/2013, foi publicado pela União o Decreto nº 7.892/2013, que estabeleceu nova regulamentação para o Sistema de Registro de Preços, revogando expressamente os Decretos nº 3.391/2001 e 4.342/2002.

Ressalte-se que, com o advento da nova regulamentação sobre a matéria, a prática de adesão indiscriminada às Atas de Registro de Preços foi coibida, haja vista que, por força da aplicação do art. 22, § 4º, do Decreto nº 7.892/2013, **o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços não poderá exceder, na totalidade, ao quintuplo 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.

Além da fixação de um limite à adesão à Ata, a figura do “carona” sofreu outras limitações. Segundo a lição de Flavia Daniel Vianna, somente é permitida a figura do “carona”, com o atendimento dos seguintes requisitos, pelos quais faremos norte ao presente parecer:

- a) o carona deverá efetuar consulta ao órgão gerenciador, manifestando o interesse em aderir à ata, tendo que obter a anuência do gerenciador para efetivação da adesão (ou seja, o gerenciador poderá não permitir a adesão);
- b) o carona deverá comprovar a vantagem em aderir àquela ata (a adesão à ata existente deve ser mais vantajosa do que realizar um novo procedimento);
- c) para existir a adesão, é necessária a concordância do fornecedor, pois este não é obrigado a aceitar a contratação por carona, sendo que o fornecedor apenas poderá aceitar se não existir prejuízo para com as obrigações que assumiu anteriormente na Ata de Registro de Preços (compromisso que o licitante já assumiu perante os órgãos gerenciador e participantes);
- d) após autorizada pelo órgão gerenciador a adesão, o carona terá até 90 dias para concretizar a compra ou contratação solicitada (observado o prazo de vigência da ata);





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



e) apenas será permitida adesão do carona caso já tenha sido efetuada alguma compra/contratação pelo órgão gerenciador ou órgão participante; exceto se, justificadamente, não exista previsão no edital para aquisição ou contratação pelo gerenciador;

f) sujeitam-se, consoante o Decreto nº 7.892/2013, a dois limites quantitativos:

(I) cada carona, individualmente, poderá adquirir até 100% dos quantitativos registrados em ata;

(II) o quantitativo total decorrente de adesões à ata por caronas não poderá exceder o quádruplo do quantitativo inicial registrado em ata para cada item.

Acrescente-se aos limites citados pela referida autora que, no âmbito federal, prevalece a Orientação Normativa expedida pela Advocacia-Geral da União no sentido de impossibilidade de adesão de órgãos federais às Atas de Registro de Preços realizadas por outras esferas de governo, ou seja, estadual, municipal e distrital, bem como por entidades paraestatais. Nesse sentido, confira-se:

Orientação Normativa AGU nº 21: É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à Ata de Registro de Preços quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do distrito federal, bem como por entidades paraestatais. Indexação: ata de registro de preços. adesão. vedação. administração pública federal. estado. município. distrito federal. paraestatais. Referência: Art. 37, caput, Constituição Federal, de 1988; arts. 1º e 15, §3º, Lei nº 8.666, de 1993, art. 1º, Decreto nº 3.931, de 2001, Parecer PGFN/CJU/COJLC/nº 991; Decisão TCU 907/1997- Plenário e 461/1998- Plenário; Acórdão TCU 1.487/2007-Plenário. Processo nº 00400.010939/2010-50

Conclusão

O Sistema de Registro de Preços apresenta, entre outras vantagens, a diminuição de certames licitatórios e a economia de recursos despendidos para a realização de licitações, transformando-se, por isso, em uma alternativa útil para a gestão de contratações pela Administração Pública.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



A adesão à Ata de Registro de Preços, por sua vez, constitui mecanismo moderno que otimiza a compra de bens e contratação de serviços pela Administração Pública federal, possibilitando o emprego eficiente dos recursos e meios humanos, materiais ou institucionais. Dessa maneira, o “carona”, também denominado Órgão Não Participante, constitui instrumento de gestão administrativa que privilegia os princípios da celeridade, economicidade e eficiência.

Percebe-se, portanto, que a legislação aperfeiçoou o instituto jurídico no âmbito federal, afinal conferiu limites às contratações de um mesmo objeto, dando novos contornos e parâmetros ao controle gerencial.

Constata-se que o Município de Novo Progresso não possui legislação própria para regulamentar a matéria em tela, valendo-se exclusivamente da legislação federal, no que compete a prática licitatória.

Em análise ao procedimento, verifica-se que as formalidades legais foram observadas. Conclui-se que, sob o aspecto jurídico formal, a adesão está apta a surtir seus efeitos, nos moldes da legislação de regência. Com a manifestação supra, consoante as informações aqui contidas, é o que se tem a opinar.

S.M.J. é o parecer.

Novo Progresso/PA, 23 de março de 2021.

EDSON DA CRUZ DA SILVA
OAB-PA. 14.271
Assessoria Jurídica
Portaria n°. 012/2021 - GPMNP

