

## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 118/2024**  
**MODALIDADE CARONA Nº 008/2024/FUNDEB/FME**  
**Pregão Eletrônico nº 002/2024/SRP/PMSA-PA**  
**ATA Nº 035/2024-PMSA**

*ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 118-2024, MODALIDADE CARONA Nº 008-2024- FUNDEB/ME, QUE VERSA SOBRE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 035-2024-PMSA-PA. ORIGINADA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002-2024-SRP/PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA-PA., OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL, PARA ATENDER AS DEMANDAS DO FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTANA DO ARAGUAIA-PA.*

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório no qual a Comissão Permanente de Licitação, por meio do ilustre servidor público, **Sr. Wanderson Oliveira Alves**, integrante da equipe de apoio, requereu parecer sobre os procedimentos adotados na fase interna no âmbito da Modalidade Carona nº 008/2024, que versa sobre a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços nº 035/2024-PMSA, ORIGINADA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2024-PMSA, OBTIDA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA-PA., cujo feito se deu objetivando a aquisição de COMBUSTÍVEL, visando o integral atendimento do Fundo Municipal de Educação de Santana do Araguaia-PA., nos termos do que fora informado em despacho a esta Procuradoria Jurídica.

A solicitação decorreu da Secretaria Municipal de Educação do Município de Santana do Araguaia-PA., por meio de procedimento assinado pelo próprio titular da pasta, **Sr. ADENILTON DA SILVA**, tudo em decorrência da necessidade da aquisição em apreço face a municipalidade, de acordo com a especificação estabelecida em termo de referência e demais documentos anexos ao processo em análise.

O Fundo Municipal de Educação de Santana do Araguaia-PA., **FUNDEB/FME**, em sua justificativa, caracteriza objeto a ser contratado, apresenta uma tabela de quantitativo e preço do item da ata que pretende aderir ao item contido no termo de referência, assinado pelo gestor da pasta em apreço, razão pela qual entende ser mais vantajoso para o Município de Santana do Araguaia-PA., com devida resposta dada pelo Município supra, autorizando o uso da Ata de Registro de Preço em análise.

É o que se relata.

**TODAVIA**, quanto ao tema da Adesão da ARP (Carona), antes de tudo, deve-se considerar controvérsia advinda da NLL, onde outrem não participou e dela vem se beneficiar em futuras contratações, disciplinadas no decreto nº 7.982/2013 e recepcionadas pela Lei nº 14.133/2021 (artigo 86), trazendo, com isso, estranheza a possibilidade de adesão a atas de registro de preços regidas pela Lei nº 8.666/93 após o fim de sua vigência em 30/12/2023, porém, os efeitos sobre as atas com base nela firmadas terão validade máxima de um ano (inciso III do §3º do artigo 15 da Lei 8.666/93), contudo, não há previsão nem na lei nº 8.666/93 nem na Lei nº 14.133/2021, tratando-se, in caso, de um caso clássico de lacuna, assim entende essa humilde procuradoria a aplicação por analogia, da solução adotada pela nova Lei aos contratos firmados com base na Lei antiga, que seguirão por ela regidos (parágrafo único do artigo 191 da Lei nº 14.133/21). Embora a ata de registro de preços não seja propriamente um contrato administrativo, a racionalidade é a mesma, isto é, a aplicação da doutrina tempus regit actum, ou seja, situações jurídicas consolidadas com base em Leis revogadas seguem por elas regidas, salvo disposição expressa em sentido contrário.

Portanto, as atas de registro de preços firmadas sob a luz da lei nº 8.666/93, seguem válidas e por ela regidas até o seu termo final, ainda que ele seja posterior a 30/12/2023. Não há o que se falar em revogação automática, muito menos em alteração do diploma normativo base. E se seguirão válidas, a adesão a elas é possível? A nosso ver, sim.

Primeiro porque a Lei nº 14.133/2021, responsável por substituir a Lei nº 8.666/93, prevê expressamente a figura da adesão a atas de registro de preços, de modo que seguirá existindo no ordenamento jurídico autroização para que esse tipo de procedimento seja levado a cabo mesmo após a revogação da Lei nº 8.666/93, Segundo porque seria tecnicamente questionável afirmar que a doutrina do tempus regit actum e o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, responsável por manter vigentes as atas de registro de preços firmadas à luz da Lei nº 8.666/93 após a sua revogação, impedem a

produção de parte de seus efeitos (os procedimentos de adesão).

Ou seja, os mesmos fundamentos jurídicos responsáveis por viabilizar que a vigência de atas de registro de preços formalizadas sob fundamento da Lei nº 8.666/93 permaneçam vigentes mesmo após a revogação dessa última, impõe que elas gerem todos os seus efeitos, inclusive perante órgãos e entidades da administração pública que desejam aderir a elas.

Por fim, se a revogação da lei nº 8.666/93 não produz grandes consequências com relação ao procedimento de adesão, o mesmo não se pode dizer quanto aos seus requisitos e condicionantes. E isso porque, no caso em apreço, a autorização à adesão estará prevista na Lei nº 14.133/21, teoricamente a única vigente no momento (afinal, a lei nº 8.666/93 foi revogada), estando o órgão ou entidade sujeito à observância das suas disposições, notadamente no que se refere aos requisitos e condicionantes materiais da adesão.

E, neste ponto, merece destaque a inovação no que toca aos limites quantitativos da adesão. O Decreto nº 7.892/13, por exemplo, prevê apenas um limite: o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata (§4º do artigo 22). Outros regulamentos, país afora, regulam a questão de forma diversas. A Lei nº 14.133/21, por sua vez, manteve o limite previsto no Decreto nº 7.892/13 e estabeleceu um novo: o quantitativo não poderá exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata (§4º do artigo 86), ou seja, como a autorização à adesão à ata por parte do órgão ou entidade está na Lei nº 14.133/21, ele está sujeito aos limites e condicionantes por ela estabelecidos. Portanto, se o procedimento é aquele previsto na Lei nº 8.666/93, que é a legislação de regência da ata, as condições materiais de adesão são aquelas previstas na Lei nº 14.133/21, que é a legislação que autoriza a adesão, e se assim é, portanto, plausível é o presente pleito de **ADESÃO** à **ARP**, via **CARONA**.

## 2.DO OBJETO DE ANÁLISE

Inicialmente, considera-se conveniente à consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos autos do processo em pauta até a presente data/fase, e que, à luz do disposto no artigo 75 do NCPC 2015 e do Art. 122-A da Constituição Federal, incumbe à procuradoria, através do Procurador Geral do Município, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados, em analisar aspectos de natureza eminentemente

técnica ou administrativa, bem como representar o Município judicial e extrajudicialmente. In caso, registra-se tão somente aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar a adesão da ata de registro de preços pretendida, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria.

Não demais repetir, ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos constantes dos autos concernentes ao processo licitatório, cuja ata se pretende aderir, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos da Administração Pública ofertados.

### **DA ANÁLISE JURÍDICA**

Depreende-se que, a licitação, por força de dispositivos constitucionais no artigo 37, XXI, é regra para a Administração Pública, que deve escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços mediante prévio processo seletivo, ressalvado os casos específicos na legislação infraconstitucional.

Pois bem, a Lei Federal nº 8.666/93, que rege os contratos e as licitações da Administração Pública, estabelece, em seu art. 2º, a necessidade do processo licitatório antes de se contratar com terceiros, como se vislumbra no presente caso, pretende a administração pública a seleção de pessoa jurídica destinada a aquisição materiais em apreços, conforme corrobora em memorando, termo de referência, minuta de edital e etc.

Considerando o objeto mencionado anteriormente, a Administração Pública seguiu a modalidade do Pregão Eletrônico/Carona, visando contatação de empresa especializada para a aquisição de Combustível, por entender ser a modalidade mais adequada ao caso. Não obstante, adotou o modelo de Sistema de Registro de Preço - SRP, nos termos do que alude o Art. 15, Inc. II, da Lei 8.666/93, Decreto nº 7.892/2013, bem como Decreto Municipal 1.009/2017, que, nos termos de seu art. 7º, permite a adoção da modalidade em se tratando de pregão. Vejamos:

### **CAPÍTULO V DA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS**

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos

termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Ainda quanto ao Pregão, cumpre observar o disposto no art. 1º, § 1º da Lei 10.520/2002, que rezam da seguinte maneira:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

Pois bem, cuida o presente caso de pregão eletrônico, cujo objetivo é o Registro de Preços para a contratação de empresa especializada, objetivando a aquisição de combustível, conforme discriminado em termo de referência, da lavra do Secretário Municipal de Educação da municipalidade, devidamente assinado pelo próprio representante da pasta, Sr. Adenilton da Silva.

No presente caso, obseva-se que o edital de licitação estabelece os critérios objetivos para possibilitar a participação dos licitantes, além de definir precisamente **o objeto a ser licitado**, compreendendo, **ainda, os demais** passos à realização do procedimento e posterior contratação.

Considerando os dados acima, tem-se que o Processo Licitatório em sua fase inicial atende aos requisitos para sua abertura previstos no ordenamento jurídico. O edital contém todos os itens indicados como imprescindíveis ao presente certame, conforme os dispositivos acima transcritos estabelecem e estão acompanhados de termode referência que atende devidamente os parâmetros legais,

não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Em relação aos requisitos formais do termo de referência, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na lei para início e validade do certame. Importante **consignar** que o presente procedimento ainda é regido pelas normas de Sistema de Registro de Preços aliadas às demais normas mencionadas, sobretudo o disposto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, que autoriza a normatização pelos demais entes federados.

A particularidade da utilização do Sistema de Registro de Preços é, em suma, que conclui o pregão, se fixará em Ata os compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na Ata, não ocorrendo à contratação imediata, mas sim, estabelecendo-se parâmetros que poderão ser contratados pela Administração Pública, e inclusive podendo ocasionar mais contratos a partir deste procedimento, enquanto viger.

Ademais, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor e não à Administração Pública, sobretudo em relação aos preços e às condições da entrega. Dessa forma, como constam nos autos do presente processo licitatório, existem dois instrumentos cuja distinção merece destaque: o termo de referência que é instrumento diverso da Ata a ser formalizada. Naquele serão estabelecidos os deveres e direitos do contratado e do contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas desta modalidade, esta consignará o registro de preço das propostas mais vantajosas.

Desse modo, considerando-se 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 no caso indicado e justificado.

Cumprido observar que o decreto de nº 1.009 de 1º de janeiro de 2017, 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, Conforme expõe o enunciado Art. 21 do decreto em pauta:

**Art. 21. Desde que devidamente justificada a vantagem, o Município de Santana do Araguaia poderá utilizar a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, de**



**qualquer órgão ou entidade da Administração Pública 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.**

Como se observa, é possível a aquisição de produtos ou prestação de serviços por meio de adesão a ata de registro de preços decorrente de licitação realizada por outro ente público, **sendo necessária apenas a anuência do órgão gerenciador.**

Cumprido destacar que os fundamentos de lógica que sustentam a validade do sistema de Registro de Preços e consequentemente o sistema de adesão a ata de registro de preços, comumente denominado de “Carona”, segundo ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, consiste na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já se tem registro de uma proposta mais vantajosa para a aquisição de bens ou prestação de serviços de que se necessita.

Ressalte-se, ademais, os ensinamentos do eminente professor Valter Shuenquener de Araújo a respeito da matéria, assim se referindo:

**“O efeito Carona é um instituto jurídico destinado a permitir que a Administração Pública utilize um cadastro de fornecedores de outro órgão ou entidade da Administração resultante da adoção do sistema de registro de preços. A expressão “efeito carona” decorre da circunstância de uma pessoa administrativa, denominada de órgão não participante, pegar carona na ata de registro de preços de quem licitou.**

O registro de preços é um sistema de



**contratação pública em que ocorre a seleção de fornecedores pela Administração Pública de um cadastro com validade de um ano. É regulamentado no âmbito federal pelo Decreto nº 7.892/2013 e proporciona enorme utilidade para a administração. Sua principal virtude é a de estimular algo valioso e raro em nosso país: o planejamento. É que ele origina uma ata com o nome de fornecedores a serem possivelmente contratados por quem realizou a licitação, bem como por outras pessoas integrantes da Administração”.**

Além disso, quando o carona adere uma determinada 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, reduzindo o risco de uma prestação de serviços deficiente ou inadequada.

Na presente situação, a Secretaria Municipal de Educação do Município de Santana do Araguaia-PA- FUNDEB/FME, consulta a possibilidade de adesão a Ata de Registro de Preços em destaque, cujo feito se deu objetivando a aquisição de combustível, para atender as necessidades da educação em tela.

Prefeitura Municipal de Santana do Araguaia-PA., órgão gerenciador, por meio de Ofício, autorizou a Secretaria Municipal de Educação do Município de Santana do Araguaia a aderir a Ata de Registro de Preços nº 035/2024, tudo conforme presunção de veracidade de documentos carreados aos presentes autos de certame licitatório.

Deste modo, observa-se que os procedimentos legais foram adequadamente adotados, nada impedindo a adesão da ata de registro de preços em referência.

### **3. DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta Procuradoria



Jurídica, conclui-se que:

Os procedimentos adotados até presente fase estão hábeis a adesão da Ata de Registro de Preços nº 035/2024/PMSA-PA., Originada do Pregão Eletrônico nº 002/2024/SRP/PMSA, cujo feito se deu objetivando a aquisição de combustível, para atender as necessidades da municipalidade, visto estar conexo com os preceitos legais estabelecidos pelo disposto no Art. 15, § 3º, Lei nº 8.666/93 e Decreto Municipal nº 1.009, de 01 de Janeiro de 2017, Lei 14.133/21 – art. 86 e segts., Decreto nº 7.892/13 – art. 22, Decreto 3.931/2001, logo, portanto, a manifestação desta procuradoria é pela possibilidade jurídica de adesão da ata de registro de preços em apreço,  **todavia**, deixa registrado que a avaliação da conveniência e oportunidade é  **de competência exclusiva do Município de Santana do Araguaia-PA.**, que deve ponderar sobre a vantagem ou não da pretendida adesão.

Por fim, destaca-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o objetivo de apenas orientar a gestora competente na resolução de situações postas em análise, de acordo com a documentação apresentada nos autos do certame licitatório.

Portanto, não se reputa vinculativo a decisão final da autoridade administrativa, que poderá optar ou não pelo acolhimento das presentes razões.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Santana do Araguaia-PA., aos 17 de Outubro de 2024

**FERNANDO PEREIRA BRAGA**  
**Procurador Geral do Município.**  
**OAB-PA., sob o nº 6.512-B.**