



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO Nº. 1009003/2024/PJ/PMNP

Processo Administrativo nº 061/2024-PMNP

Processo Licitatório nº 1009001/2024

Processo Carona nº 004/2024

Adesão: Ata de Registro de Preços nº 193/2023

Origem: Concorrência nº 004/2023-Prefeitura Municipal de Sinop

Requerente: Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos

Objeto: Adesão à Ata de Registro de Preços nº 193/2023 originária da Concorrência nº 004/2023, estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Sinop/MT e a Empresa V F Gomes Construtora LTDA, para prestação de serviços com fornecimento de materiais de pavimentação asfáltica para obras de manutenção, conservação e recuperação asfáltica, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos do Município de Novo Progresso/PA, nos termos do Inciso VI e Parágrafo Único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 e no Art. 37 do Decreto Municipal nº 091/2023 - GPM/NP.

Relatório

A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento da Prefeitura Municipal de Novo Progresso/PA, após provocação da Secretaria interessada, requereu autorização para aderir à Ata de Registro de Preços nº 193/2023 originária da Concorrência nº 004/2023 estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Sinop/MT e a Empresa V F Gomes Construtora LTDA, para prestação de serviços com fornecimento de materiais de pavimentação asfáltica para obras de manutenção, conservação e recuperação asfáltica, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos do Município de Novo Progresso/PA.

Na justificativa do pleito, afirmou-se pela necessidade de contratação dos serviços mencionados, descrevendo-se minuciosamente as razões, inclusive para cumprir os princípios da economicidade e eficiência, adquirindo produto já licitado por outro município, trazendo ainda segurança jurídica no procedimento, 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.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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 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 regulamentação introduzida pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, pela nova regulamentação Federal trazida pelo Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023 e pelo Decreto Municipal nº 091/2023 – GPM/NP, 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 regulamentação para o Sistema de Registro de Preços, e com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe nova regulamentação através do Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023, assim como o Município regulamentou a matéria pelo Decreto Municipal nº 091/2023 – GPM/NP.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Importante destacar que o Decreto Federal nº 11.462, no Art. 38, assim reza:

Art. 38. Os processos licitatórios e as contratações autuados e instruídos com a opção expressa de ter como fundamento a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, serão por eles regidos, desde que:

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta.

§ 1º Os contratos, ou instrumentos equivalentes, e as atas de registro de preços firmados em decorrência do disposto no caput serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação.

§ 2º As atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892, de 2013, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto.

No mesmo sentido, o Decreto Municipal nº 091/2023, em total harmonia com o Decreto Federal, faz a mesma previsão, de sorte que a matéria será analisada sob a luz destes dispositivos e na legislação vigente à época da contratação e entrada em vigor da Ata de Registro de Preços a que se pretende aderir.

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

Assim, com intuito de analisar a legalidade do procedimento, nos debruçaremos sobre a legislação aplicável.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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:

[...]

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.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



§ 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 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. Posteriormente este Decreto foi revogado e atualmente a União possui regulamento específico e vigente, com novas disposições, assim como o Município de Novo Progresso têm a sua própria regulamentação, em sintonia com as disposições federais, sendo tão somente mencionados os dispositivos revogados, a fim de compreensão da inserção deste Instituto – Adesão à Ata de Registro de Preços, na carta normativa pátria.

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.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Por fim, é oportuno transcrever o dispositivo legal municipal aplicável à matéria, conforme expressa redação do Art. 37 do Decreto Municipal nº 091/2023 de 06 de outubro de 2023, que regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei Federal n.º 14.133/2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, para contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, nos seguintes termos:

Art. 37. As atas de registro de preços vigentes, decorrentes de certames realizados sob a vigência da Lei Federal n.º 8.666/1993, poderão ser utilizadas pelos órgãos gerenciadores e participantes, até o término de sua vigência.

Portanto, nos resta apreciar a matéria sob a égide da legislação pertinente, conforme demonstrado.

Limites à adesão indiscriminada à ata de registro de preços - 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.

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. Posteriormente este decreto também foi revogado pela nova regulamentação, entretanto, continua aplicável aos procedimentos realizados em sua vigência, para fins de adesão à ata de registro de preços.

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 quádruplo do quantitativo de cada**





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



item registrado na Ata de Registro de Preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente 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);

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.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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.

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 à época da lavratura da Ata de Registro de Preços a que se pretende aderir, o Município de Novo Progresso não possuía legislação





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



própria para regulamentar a matéria em tela, valendo-se exclusivamente da legislação federal, no que compete a prática licitatória, de tal forma que deve ser aplicado os ditames do Decreto nº 7.892/2013, conforme já mencionado acima.

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, 10 de setembro de 2024.

OAB-PA. 14.271
Assessoria Jurídica
Portaria nº. 012/2021 - GPMNP

