

PARECER JURÍDICO

Assunto: Solicitação de parecer sobre adesão em ata de registro de preço.

Senhora Ordenadora, Cristiane Brígido de Freitas Lino,

Vem a esta Procuradoria Jurídica, em resposta ao despacho retro, da **Secretaria de Governo de São Gonçalo do Amarante - CE**, pleitear parecer jurídico no processo carona de **ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS da SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA — CE, objetivando ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÕES DE MATERIAIS GRÁFICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CE, ADESÃO (CARONA) nº AD – 002/2024, ATA de registro de preço nº 368/2023 e originária da Pregão Eletrônico Nº 088.2023 - SRP— Órgão Gerenciador: SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA — CE.**

É o que há para relatar.

Passa a opinar a procuradoria.

Anexo ao requerimento da Secretaria solicitante vieram: solicitação de despesa, mapa comparativo de preços, peças e documentos de regularidade fiscal da empresa que irá fornecer os ônibus, pareceres e documentos atestando a regularidade do certame de origem.

A Secretaria solicitante constatou a necessidade dos serviços e de acionar a contratada ante a regular vigência contratual, tendo em vista que o objeto se refere a serviço de natureza contínua, podendo, inclusive ser devidamente prorrogado nos termos da legislação vigente, senão vejamos.

Diante da análise do pleito ora apresentado, afirmamos que essa Secretaria poderá proceder com a adesão na modalidade carona, com arrimo no art. 15, da Lei Federal nº 8.666/93, *in verbis*:

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

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



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III - validade do registro não superior a um ano.

A Lei 8.666/1993 regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Esse diploma estabelece que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas mediante Sistema de Registro de Preços, cuja regulamentação far-se-á mediante decreto.

O Decreto nº. 3.931/2001 regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal, e o conceitua comum conjunto de procedimentos destinados a registrar os preços de bens e serviços para contratações futuras.

As hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços estão elencadas no art. 2º do referido decreto, e sua adoção faculta à Administração a contratação em momento que melhor lhe convier –art. 15, § 4º da Lei 8.666/1993, bem como a comprovação de dotação orçamentária apenas quando da efetivação da contratação. A adoção do Sistema de Registro de Preços flexibiliza o gerenciamento das contratações, possibilita uma melhor execução orçamentária e permite aquisição de bens ou a contratação de serviços em atendimento às demandas de diversos órgãos ou entidades.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes conceitua o Sistema de Registro de Preços como sendo “um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração” (FERNANDES, 2006, p. 31).

Quanto à realização na modalidade de concorrência ou pregão, o art. 7º do decreto 7.892/2013 estabelece a necessidade de tais modalidades, precedidas de ampla pesquisa de mercado e dotação orçamentária. A peculiaridade do sistema de registro de preços no tocante à licitação é que, finalizado a concorrência ou o pregão, não há a obrigação da Administração Pública promover as aquisições, visto que as compras serão realizadas de acordo com as necessidades do ente público, sendo o contrato firmado posteriormente, no momento da aquisição.

Tomando o Decreto nº 7.892/2013 como referência, a primeira condição a ser atendida será que a ata à qual se pretende aderir tenha reservado quantitativo do objeto para ser adquirido por órgãos **não** participantes. Essa condição está prevista no art. 9º, inc. III, do Decreto nº 7.892/2013 e, segundo o Plenário do TCU:

a falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo

ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Decreto 7.892/2013. (TCU, Acórdão nº 855/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, 10.04.2013.)

A segunda condição a ser observada consiste em obter a anuência do órgão gerenciador, ou seja, o "dono" da ata. O art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 deixa clara a necessidade de a adesão ser precedida de anuência do órgão gerenciador.

Outro requisito imposto pelo Decreto nº 7.892/2013 é a observância a determinados limites quantitativos para a adesão. De acordo com o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 22 desse regulamento, **cada órgão não participante poderá contratar, por adesão, até 50% do quantitativo de cada item registrado** para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Vale destacar que o novo decreto (7.892/2013), em seu art. 3º, utiliza o verbo "poderá" ao estatuir as hipóteses de utilização do sistema de registro de preços, conferindo um caráter discricionário na utilização do sistema, ao passo que o antigo decreto (3.931/2001) utilizava o termo "preferencialmente". Assim, o art. 3º estatui as hipóteses de utilização, senão vejamos:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Portanto, o sistema de registro de preços é um procedimento que poderá ser utilizado nas hipóteses previstas pelo art. 3º do Decreto 7.892/2013, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, formando-se uma espécie de cadastro para eventual e futura contratação, quando houver a necessidade de tal contratação pela Administração.

O decreto 3.931/2001 tratava no seu art. 8º do instituto da adesão à ata de registro de preços, comumente denominado "carona", quando permitia que órgãos e entidades da Administração que não participaram da licitação, após consultar o órgão gerenciador e o fornecedor registrado, demonstrando a vantagem da adesão, celebrar contratos valendo-se da ata de registro de preços do outro ente.

ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Marçal Justen Filho em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos dá a seguinte definição para o "carona":

Em síntese, 'carona' consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 207)

Como inovação, o Decreto 7.892/2013 trouxe em seu art. 2º, inciso V a definição para órgão não participante (carona), in verbis:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

(...)

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

O que se mostra primordial para ser "carona" em outro processo licitatório é o dever do órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional, ou seja, a utilização do instituto do carona deve importar numa vantagem superior a um novo processo. Conforme o art. 22 do Decreto 7.892/2013, além de demonstrar a vantagem, faz-se necessário a anuência do órgão gerenciador:

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. (grifo nosso)

Ademais, "caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes" (art. 22, §2º).

Além do dever de cumprir a fase de planejamento da contratação integralmente, o TCU também já determinou que não se admite simplesmente copiar, parte ou totalidade, do termo de referência do órgão gerenciador para esse fim. Essa determinação constou do Acórdão nº 509/2015 do Plenário.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

É por meio do devido planejamento que a Administração terá condições de **demonstrar a vantajosidade** da contratação por adesão, de modo a evidenciar a compatibilidade das condições fixadas na ata à qual se pretende aderir em vista da demanda do órgão não participante, conforme exigido pelo TCU no Acórdão nº 1.202/2014 do Plenário.

Tão importante quanto a demonstração da compatibilidade das condições registradas em ata às necessidades do órgão não participante será comprovar a adequação do preço registrado em vista dos valores correntes de mercado. Essa é mais uma condição para a adesão a uma ata de registro de preços, conforme apontam os precedentes do TCU, a exemplo do Acórdão nº 2.764/2010 do Plenário:

9.2.2. providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; requer a realização de pesquisa de preços de mercado, a fim de atestar a compatibilidade dos valores do objeto registrado em ata com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão. (TCU, Acórdão nº 1.202/2014, Plenário.) **(Grifamos.)**

Mais um requisito a ser observado quando da formalização da adesão a atas de registro de preço **é a necessidade de os contratos decorrentes desses procedimentos serem celebrados em até 90 dias da anuência para adesão expedida pelo órgão gerenciador,** observado sempre o prazo de vigência da ata.

Com base nesses apontamentos, os principais requisitos e formalidades para a adesão a uma ata de registro de preços podem ser assim resumidos:

- a ata à qual se pretende aderir deve ter reservado, expressamente, quantitativo para contratações a serem celebradas por órgãos não participantes;
- a contratação por adesão requer anuência do órgão gerenciador da ata;
- o quantitativo máximo a ser contratado por adesão será indicado pelo órgão gerenciador e não poderá ser superior a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes;

ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- o procedimento de adesão deve ser precedido de planejamento, no qual o órgão não participante demonstre a adequação dos termos e das especificações da ata para atendimento de sua demanda, bem como a compatibilidade dos preços;
- as contratações decorrentes de adesão a atas de registro de preços devem ser celebradas em até 90 dias da anuência para adesão expedida pelo órgão gerenciador, observado sempre o prazo de vigência da ata.

Com efeito, resta plausível a possibilidade de adesão na modalidade carona, além de albergada na legislação acima referenciada, razão pela qual esta Procuradoria Geral do Município, opina pela possibilidade da formulação da adesão de carona, desde que haja a observância quanto a emissão de novas certidões que estejam dentro da validade, caso haja alguma que tenha vencido ao longo do presente certame, cabendo a observância de todas as formalidades técnicas pelo gestor, sendo este um ato exclusivamente de gestão, desde que o procedimento seja pautado nas ponderações de ordem legal acima expostas, pautado nas informações e documentos que foram enviados no momento da expedição do parecer, desde que o despacho seja devidamente assinado pelo Secretário.

Destarte, incumbe, a esta Procuradoria Geral, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o nosso parecer, Salvo Melhor Juízo.

São Gonçalo do Amarante-CE, 09 de Maio de 2024.


JANDY ARAUJO MOREIRA
OAB-CE nº 23.469