
PARECER JURÍDICO

Número do Processo : 003/2021/ADM

Ata de Registro de Preço Nº : 003/2021

Modalidade : Pregão Presencial

Objeto : Parecer Adesão Ata de Registro de Preço

1. DO RELATÓRIO

Os autos em epigrafe foram encaminhados para análise por parte desta Assessoria Jurídica do Município de Crixás do Tocantins – TO a fim de verificar a legalidade de aderir a Ata de Registro de Preço, Nº 003/2021, Pregão Presencial nº 003/2021 realizado pela Prefeitura Municipal de Aliança/TO, tendo como objeto a “Contratação de Empresa Especializada em Manutenção de Iluminação Pública, Preventiva e Corretiva (com Fornecimento Total de Materiais e Mão de Obra necessária) do Sistema de Iluminação Pública Municipal”.

Fora encaminhado acostadas a respectiva consulta cópia das peças do processo licitatório que originou a ata de registro de preços.

Eis o relato do essencial.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Versando sobre a possibilidade de a Administração Pública proceder a compras por meio de registro de preços, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece, em seu art. 15, as seguintes disposições:

“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.

(...)”. (Grifou-se)

Regulamentando o dispositivo, foi editado o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, o qual, revogando expressamente o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, o qual posteriormente fora parcialmente alterado pelo Decreto nº 9.488/2018.

Assim dispõe sobre as características dos bens e serviços a serem contratados por meio do Sistema de Registro de Preços:

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.

Quanto aos órgãos que poderão se valer das contratações decorrentes da ata de registro de preços, o Decreto nº 7.892, de 2013, os classificou em:

a) órgão gerenciador, definido como “órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”;



b) órgão participante, assim considerado o “órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços”; e

c) órgão não participante, comumente designado como “carona”, tido como o “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”.

Verifica-se, pois, que o Decreto nº 7.892, de 2013, admite a chamada adesão à ata de registro de preços, permitindo que, durante o seu período de vigência, a ata seja utilizada por outros órgãos que não integraram originalmente o procedimento licitatório, maximizando o esforço das unidades administrativas que realizaram o certame.

Nesse contexto, temos que o Decreto Nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, decreto ora vigente, em seu artigo 22º, prevê a possibilidade de órgãos ou entidades da Administração que não tenham participado do certame licitatório utilizarem-se de Ata de Registro de Preço elaborada por órgão da Administração Pública Federal. Tal modalidade é denominada Adesão a Ata de Registro de Preços e também conhecida por “carona”.

O dispositivo mencionado preceitua o seguinte:

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.

§ 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.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 2º 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.





§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 4º O instrumento convocatório preverá que 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 de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 4º-A Na hipótese de compra nacional: (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

I - as aquisições ou as contratações adicionais não excederão, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; e (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

II - o instrumento convocatório da compra nacional preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não excederá, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

§ 9º-A Sem prejuízo da observância ao disposto no § 3º, à hipótese prevista no § 9º não se aplica o disposto nos § 1º-A e § 1º-B no caso de órgãos e entidades de outros entes federativos. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 10. É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão a ata de registro de preços que não seja: (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

I - gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)



II - gerenciada por outro órgão ou entidade e previamente aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 11. O disposto no § 10 não se aplica às hipóteses em que a contratação de serviços esteja vinculada ao fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação constante da mesma ata de registro de preços. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

Consoante preleciona o ilustre doutrinador J.U Ulisses Jacoby Fernandes, o sistema de Registro de Preços é 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.

Da leitura do artigo 22º do Decreto nº 7.892/2013, nota-se que **a vantagem econômica deve estar devidamente comprovada**, o que, entende-se, deve ser feito por meio de ampla pesquisa de preços praticados no mercado local e no âmbito da Administração Pública de bens ou serviços com especificações compatíveis com aqueles que se pretende contratar.

Nesse aspecto, registra-se, ainda, que o Sistema de Registro de Preços, como procedimento especial de licitação, deve ser regido pelos princípios relacionados na Lei nº 8.666/1993.

O referido diploma legal, em seu art. 3º, preceitua que:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Superados o exame das minutas e a solução de dúvidas jurídicas relacionadas ao procedimento de adesão, resta, tão somente, a avaliação de cumprimento dos requisitos legais e regulamentares específicos para a adesão, bem como daqueles estabelecidos pelo TCU, tais como:

- a) prévia realização de todos os procedimentos internos de planejamento da contratação pelo órgão não participante, inclusive mediante detalhamento e justificativa das necessidades que pretende suprir por meio do contrato, caracterização do objeto que se pretende adquirir e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial



ou integral, do plano de trabalho, projeto básico ou termo de referência do órgão gerenciador (Acórdão 3137/2014-Plenário, Acórdão 509/2015-Plenário e Acórdão 2877/2017 – Plenário);

- b) apresentação de justificativa sobre os quantitativos solicitados, não se admitindo a contratação baseada tão-somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador (Acórdão 998/2016-Plenário);
- c) justificativa sobre a 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, de 2013 c/c artigos 3º, caput, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666, de 1993 (Acórdão 248/2017 – Plenário);
- d) comprovação da vantagem da adesão, evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, realizando-se, para tanto, prévia pesquisa de preços, nos parâmetros exigidos pela Instrução Normativa SLTI/MP n.º 05, de 2014, com a redação conferida pela IN SEGES/MP n.º 03, de 2017 (Acórdão 509/2015-Plenário e Acórdão 2877/2017 – Plenário);
- e) ser o gerenciador órgão ou entidade federal (art. 22, § 8º, do Decreto n.º 7.892, de 2013, e Orientação Normativa AGU n.º 21/2009);
- f) ata de registro de preços em vigor (art. 22, caput, do Decreto n.º 7.892, de 2013);
- g) permissão, no edital da licitação para SRP, para a adesão à ata (art. 9º, inciso III, do Decreto n.º 7.892, de 2013);
- h) previsão, no edital da licitação para SRP, da estimativa de quantidades a serem adquiridas pelos órgãos não participantes, observado o limite total de cinco vezes o quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem (art. 9º, inciso III, c/c o art. 22, § 4º, do Decreto n.º 7.892, de 2013)
- i) prévia consulta e anuência do órgão gerenciador acerca da adesão do órgão não participante à ata de registro de preços (art. 22, § 1º, do Decreto n.º 7.892, de 2013);
- j) indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor ou prestador de serviço;
- k) aceitação, pelo fornecedor, da contratação pretendida, observadas as condições estabelecidas na ata de registro de preços, e desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes (art. 22, § 2º, do Decreto n.º 7.892, de 2013);
- l) observância, por cada órgão ou entidade não participante, do limite de 100% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes (art. 22, § 3º, do Decreto n.º 7.892, de 2013);
- m) Correspondência entre a minuta de contrato a ser firmada e as cláusulas do termo de contrato decorrente da licitação, ressaltando-se condições peculiares do órgão não participante;



n) observância do prazo de 90 (noventa) dias para aquisição ou contratação pelo órgão não participante, contado da data de autorização do órgão gerenciador (art. 22, § 6.º, do Decreto n.º 7.892, de 2013);

o) Não realizar a adesão a ata de registro de preços para aquisição separada de itens adjudicados por preço global para os quais o fornecedor registrado não tenha apresentado o menor preço na licitação (Acórdão 7243/2017 - Segunda Câmara, Acórdão n.º 3985/2018 - Segunda Câmara).

Interpretando-se teleologicamente a legislação de regência, pode-se constatar que o principal fundamento para a realização de procedimento licitatório pelos órgãos e entidades da Administração Pública é a obtenção da proposta mais vantajosa, concretizando-se assim, o princípio da economicidade.

O procedimento de adesão, por sua vez, tem como escopo estender tal proposta, economicamente mais vantajosa, a outras entidades que necessitam de objetos semelhantes aos registrados, em quantidade igual ou menor do que a máxima prevista na ata.

A respeito do procedimento de adesão a ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante, preleciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no artigo intitulado Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle:

O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva.

(...)

Uma das vigas mestras da possibilidade de ser carona em outro processo licitatório é o dever do órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional. Logo, aderir como carona implica necessariamente em uma vantagem ainda superior a um novo processo.

No que diz respeito a limitação do quantitativo da adesão, verifica-se que a legislação de regência do Sistema de Registro de Preços tratou de forma objetiva, visando sanar lacunas anteriormente existentes, criando limites claros relacionados no art. 22, do respectivo decreto.



Deste modo, a Administração deve observar os requisitos acima relacionados, a fim de que a legislação que regula a matéria seja inteiramente respeitada.

3. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, ao norte dos fatos e legislação supra, a assessoria jurídica do Município de Crixás opina pela regularidade formal da adesão a ata de registro de preço, desde que respeitadas as normas de regência, ato contínuo, deverá ser celebrado o competente contrato de prestação de serviços, constando de forma clara e precisa os valores ofertados na licitação que originou o registro de preços.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

À origem, com as cautelas legais para superior apreciação.

Crixás do Tocantins, TO, 22 de novembro de 2021.

RICARDO FRANCISCO RIBEIRO DE DEUS
OAB/TO 7705-A
ASSESSOR JURÍDICO