



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GARARU

PARECER 063/2023

1. RELATÓRIO

A Procuradoria do Município de Gararu/SE, por meio deste signatário, fora provocada pela Comissão de Licitação para apresentar parecer jurídico acerca da possibilidade de Adesão à Ata nº 31/2022 do Município de Areia Branca, cujo objeto é a locação de veículos para atender as necessidades deste Município.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente esclarecemos que, o instituto do sistema de registro de preços, como meio de atender às necessidades da Administração, aparece como prioridade estabelecida na própria Lei de Licitações, mais especificamente em seu artigo 15, II, onde consta que as compras sempre que possível deverão ser processadas através do sistema de registro de preços.

Ademais, o §3º do mesmo artigo estabelece que os meios para sua efetivação, em cada unidade federada, sejam definidos por meio de Decreto que atente para as peculiaridades regionais. Vejamos artigo transcrito, *in verbis*:

“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. (...). (grifo nosso).

Observa-se que o referido sistema (SRP) traduz-se verdadeiramente em um procedimento especial de licitação onde se realiza a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração na aquisição de bens e serviços, formando-se um cadastro para eventual e futura contratação pela Administração. Trata-se de um procedimento que oferece condições similares às praticadas no setor privado para compras, não deixando de lado os preceitos aplicáveis à Administração Pública, notadamente no que toca a realização de licitação, visto que se exige a realização de licitação na modalidade concorrência ou pregão.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GARARU**

Para regulamentar o sistema de registro de preços no âmbito da União, vigorava o decreto 3.931, de 19/09/2001, alterado pelo decreto 4.342 de 23/08/2002 e revogado pelo decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Logo em seu art. 2º o novo Decreto trata de conceituar alguns institutos, como o sistema de registro de preços (inciso I), segundo o qual, é o "conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras".

Já a Ata de Registro de Preços, decorrente do SRP, vem descrita no inciso II do mesmo Decreto como: *documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação onde se registram os preços, fornecedores e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.*

Desta forma, conforme alhures transcrito, por intermédio do Decreto Federal nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013 c/c Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, foi alterada a regulamentação do Sistema de Registro de Preços e instituída no país a possibilidade de a proposta mais vantajosa numa licitação ser aproveitada por outros órgãos e entidades.

Esse procedimento vulgarizou-se sob a denominação de carona que traduz em linguagem coloquial a ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos.

Em outras palavras, a adesão por meio de "carona" é uma mutação do sistema de registro de preços original, pois nessa um órgão não participante da licitação que originou o registro se utiliza das Atas de Registro de Preços do mesmo.

Para alicerçar tal raciocínio, conclamo os préstimos do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em seu artigo "Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle.", onde o mesmo conceituou os usuários da Ata de Registro de Preços em dois grupos:

**"- órgãos participantes: são aqueles que, no momento da convocação do órgão gerenciador, comparecem e participam da implantação do SRP, informando os objetos pretendidos, qualidade e quantidade; e**

**- órgãos não participantes (caronas): são aqueles que, não tendo participado na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requererem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços."**

Como inovação, o Decreto 7.892/2013 c/c Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014, 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.

Resta patente que, o 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.



**ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GARARU**

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).

O Decreto 7.892/2013 dedicou o capítulo IX, à "utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes", o qual deve ser estritamente observado com o regular atendimento de imposições e especificações ali descritas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, ressaltamos requisitos imprescindíveis para a utilização da "carona" no SRP, os quais devem ser criteriosamente atendidos. Vejamos:

1. interesse de órgão não participante (carona) em usar a Ata Registro de Registro de Preços;
2. avaliação em processo próprio, interno do órgão não participante (carona) de que os preços e condições do SRP são vantajosos, fato que pode ser revelado em simples pesquisa;
3. prévia consulta e anuência do órgão gerenciador;
4. indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor, com observância da ordem de classificação;
5. aceitação, pelo fornecedor, da contratação pretendida, condicionada esta à ausência de prejuízo aos compromissos assumidos na Ata de Registro de Preços;
6. embora a norma seja silente a respeito, deverão ser mantidas as mesmas condições de registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador, que se fizerem necessárias;
7. limitação da quantidade de acordo com a época em que fora realizada a adesão à ata de registro de preço.

Concernente ao procedimento do carona, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em algumas ocasiões permitindo o procedimento, recomendando, contudo, a definição de limites para a adesão de órgãos não participantes, como aconteceu no Acórdão 1487/2007 do TCU.

Entretanto, como não houve regulamentação desses limites pela Administração Pública, em 2012 o TCU novamente pronunciou-se sobre o procedimento do carona, fixando limites no Acórdão 1233/2012, como se percebe dos trechos a seguir colacionados:

33. De qualquer forma, reconheço que o planejamento conjunto para a geração de ata de registro de preço atende ao espírito da legislação quando realizada seguindo os procedimentos definidos no Decreto já mencionado, especialmente, no que tange à necessidade de que haja planejamento. Nesse aspecto, além de dar cumprimento ao princípio constitucional da eficiência, com certeza atenderá, também, ao princípio da legalidade, tornando-se prática de grande vantajosidade para a administração, conforme pode ser constatado no exemplo apresentados no Relatório de consolidação (item 244).

43. Como se vê, não há divergência nos entendimentos quanto ao fato de o SRP, ser utilizado de acordo com as normas legais vigentes, vez que apresenta potencial fantástico de racionalizar as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública, podendo trazer significativa economia aos cofres públicos. (Acórdão 1233/2012 – TCU).



**ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GARARU**

Em outro caso particular, o Tribunal de Contas da União entendeu que o Órgão Participante a posteriori, nos casos de contratação de operadora de planos de saúde, deverá avaliar se o preço vencedor é o mais vantajoso ou compatível para a faixa etária de seus beneficiários, antes da utilização da Ata de Registro de Preços. (TCU. Processo nº TC-004.709/2005-3. Acórdão nº 668/2005 - Plenário. Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 25 de maio de 2005. Diário Oficial [da] União, Brasília, 03 de Junho de 2005. Seção 1 p. 297-305).

De acordo com toda fundamentação *ut supra* alinhavada, e priorizando-se o princípio da economicidade (art. 3º, caput, Lei de licitações e contratos administrativos), princípio basilar que deve permear todo procedimento licitatório, resta patente, pois que a administração pública municipal deve sempre visar celebrar o melhor contrato possível - obter a melhor qualidade, pagando o menor preço -, atendendo ao interesse público. Relacionando-se, portanto, à ideia de custo-benefício.

Por derradeiro, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe, prestando consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

### **3. CONCLUSÃO**

Assim, a Procuradoria do Município de Gararu opina pela inexistência de óbice legal no prosseguimento da Adesão à Ata nº 31/2023 de Areia Branca, cujo objeto é o registro de preços visando a locação de veículos, para atender as necessidades deste município.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

Em nada a opor, somos pela legalidade.  
É o Parecer, sub censura.

Gararu/SE, 21 de junho de 2023.

**Iago Alcântara Campos Nascimento**  
Procurador-Geral do Município  
OAB/SE 11.731