

PARECER Nº. 123/2024
ASSESSORIA JURÍDICA – SEMUTRAN

PROC. ADMINISTRATIVO Nº. 22.733/2024 PMA.SEMUTRAN.

PROCEDÊNCIA: GABINETE DO SECRETÁRIO – SEMUTRAN.

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO.

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA COM O OBJETIVO DE AQUIRIR MATERIAL DE EXPEDIENTE E ESCRITÓRIO PARA ATENDER AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DESTA SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE ANANINDEUA (SEMUTRAN).

DO RELATÓRIO

Os presentes autos processuais versam acerca da contratação da empresa **CASA SANTA COMÉRCIO LTDA (CNPJ nº. 51.531.999/0001-36)** com esta Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito (SEMUTRAN), visando aquisição de material de expediente e escritório para atender as atividades administrativas pelo período de 12 (doze) meses, através de adesão a Ata de Registro de Preços nº 2023.022.001.SEMED.PMA.

A Diretoria Administrativa e Financeira (DAF), através do Memorando nº 061/2024DAF.SEMUTRAN, informou nos autos do processo sobre a necessidade de contratação de empresa com o objetivo de fornecer materiais de expediente para atender as demandas desta SEMUTRAN, fazendo-se necessária a abertura de procedimento para contratação do objeto, conforme especificações e quantitativos planilhados (em anexo).

Ante a necessidade exposta, o Ordenador de Despesas encaminhou os autos para elaboração de Estudo Técnico Preliminar (em anexo), bem como determinou que fosse realizada pesquisa de mercado. Realizou-se a Pesquisa de Mercado, conforme Ofícios n.º. 1048/2024-DAF.SEMUTRAN; Ofício n.º. 1049/2024-DAF.SEMUTRAN; e Ofício n.º. 1050/2024 DAF.SEMUTRAN (em anexo), junto as empresas **INOVA ALIMENTOS LTDA, DISTRIBUIDORA BOM SUCESSO E SOLUÇÃO COMÉRCIO EIRELLI**.

Das propostas coletadas, **SOLUÇÃO COMÉRCIO EIRELLI** apresentou o menor valor, no valor total de R\$ 135.130,86 (cento e trinta e cinco mil, cento e trinta reais e oitenta e seis centavos), conforme Mapa Comparativo (em anexo). Ocorre que, no decorrer da providências adotadas constatou-se a existência da Ata de Registro de Preços n.º. 2023.022.001.SEMED.PMA (em anexo), que encontra-se vigente e com valores registrados abaixo do preço de mercado, demonstrando, por consequência, que aderir a referida Ata de Registro de Preços é a conduta mais vantajosa para a Administração Pública Municipal.

O Ordenador de Despesas **(i)** autorizou a adesão a Ata de Registro de Preços n.º. 2023.022.001.SEMED.PMA, **(ii)** o Órgão Gerenciador, em resposta ao Memo. n.º. 119/2024-GAB.SEMUTRAN (em anexo), autorizou a adesão da Ata de Registro de Preços pela SEMUTRAN (em anexo); e **(iii)** a empresa **CASA SANTA COMÉRCIO LTDA (CNPJ n.º. 51.531.999/0001-36)**, concordou com o pedido da adesão a Ata de Registro de Preços, em atenção a solicitação através do Ofício n.º. 1138/2024.GAB.SEMUTRAN (em anexo).

Solicitada, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) emitiu as Reservas de Dotação Orçamentária n.º. 17916 e 17917 (em anexo), no valor de R\$ 128.695,26 (cento e vinte e oito mil, seiscentos e noventa e cinco reais e vinte e seis centavos).

Vieram os autos a esta Diretoria Jurídica para análise e manifestação.

DA ANÁLISE

Destaca-se que a presente manifestação é restrita a questões eminentemente jurídicas, estando excluídas, portanto, a análise dos aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, e dos aspectos referentes à conveniência e a oportunidade administrativa.

Infira-se, inclusive, que em relação aos aspectos alheios a esfera jurídica, parte-se da premissa de que os setores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos presentes autos processuais e atuando em acordo com as suas atribuições.

Ressalte-se, para finalizar, que as manifestações desta Diretoria Jurídica possuem natureza meramente opinativa, desta forma, não vinculam o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária àquela emanada no presente pronunciamento.

Pois bem. A licitação, por força de dispositivo constitucional (art. 37, XXI, CF/88) e infraconstitucional (art. 1º, da Lei nº. 14.133/2021), é regra para a Administração Pública que, ao necessitar adquirir produtos e/ou executar serviço, deve abrir processo administrativo de licitação com o fito de escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços, devendo fazer a opção pela proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público envolvido, colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

O Sistema de Registro de Preço (SRP), consiste em um procedimento auxiliar que tem por objetivo possibilitar que a Administração Pública proceda com contratações e/ou aquisições de bens de forma gradual ou parcelada, conservando as condições de igualdade e de oportunidade daqueles particulares que participam do certame. Para Carvalho (2023):

Em algumas situações, o poder público não licita com a finalidade imediata de contratação, mas tão somente para registrar preços, para o caso de eventual contratação posterior. Acontece quando a Administração entende que um bem ou serviço é adquirido com muita frequência e, por isso, tem interesse em deixar um registro, no órgão, com o eventual fornecedor deste bem ou serviço.

De acordo com o José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo (2012), o procedimento intitulado “Sistema de Registro de Preço (SRP)” é:

Necessário para a obtenção de certa uniformidade e regularidade na aquisição dos bens. Por tal motivo, urge que haja atualização periódica no sistema de registro de preços, pela qual se compromete a fornecer, em determinado prazo, não superior a um ano, o objeto licitado conforme as necessidades da Administração Pública.

Urge salientar que esta licitação não obriga a Administração Pública a contratar com o vencedor do certame, uma vez que sequer sabe se haverá real necessidade futura e dotação orçamentária para a celebração de instrumento contratual. Em outros termos, o registro de preços não vincula o ente estatal ao vencedor do processo licitatório de nenhuma forma.

Finalizada a licitação, os preços são registrados no **Sistema de Cadastro do Ente Público**, formalizando o que se denomina **Ata de Registro de Preço (ARP)**. Esta ata, decorrente do registro, pode ter validade máxima de 01 (um) ano, computada neste as possíveis prorrogações, devendo, após esse período, realizar um novo certame licitatório, ainda que a Administração Pública não tenha adquirido todo o quantitativo que poderia.

Durante o período de vigência da ata, a proposta selecionada fica à disposição da Administração Pública, que poderá adquirir o bem ou serviço selecionado quantas vezes precisar, desde que não ultrapasse o quantitativo licitado, realizando quantas contratações forem necessárias e convenientes, sem a necessidade de realizar outro certame licitatório.

Sendo assim, nesta espécie de procedimento, basta a realização de um procedimento licitatório para que o objeto demandado fique à disposição do ente estatal que poderá adquiri-lo, no decorrer da vigência da ata registrada, conforme sua necessidade e disponibilidade orçamentária. Com isto, evita-se a realização sucessiva de diversas licitações para aquisição do mesmo objeto ou de objetos similares, ensejando maior eficiência (Carvalho, 2023).

Conforme se vislumbra nos presentes autos processuais administrativos, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) iniciou, no dia 11/12/2023, procedimento licitatório na

Modalidade Pregão Eletrônico SRP (Lei Federal nº. 10.520/2002), para fins de **Registro de Preços**, conforme previsto no art. 15 da Lei nº. 8.666/1993 e Decreto Federal nº. 7.892/13, resultando na confecção da **Ata de Registro de Preço 2023.022.001.SEMED.PMA**.

Esta Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito de Ananindeua (SEMUTRAN) deseja aderir a respectiva Ata de Registro de Preços, em que pese não ser órgão gerenciador e nem participante. Importa salientar que este cenário encontra expressa guarida legal na figura do “participante carona”, que pode ser traduzido em linguagem coloquial como “uma ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, com redução de tempo e de custos, evitando-se o dispendioso e demorado processo de licitação, propiciando maior eficiência na prestação dos serviços públicos” (Carvalho, 2023).

Ao tratar sobre o tema, o nobre jurista Marçal Justen Filho (2009) informa ser o carona uma contratação fundada em um sistema de registro de preços em vigor, 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.

O Decreto Federal nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, prevê que uma Ata de Registro de Preço pode ser utilizada por outros órgãos e entidades públicas, maximizando o esforço das unidades administrativas que implantaram o Sistema de Registro de Preços (SRP). Neste sentido, faz-se mister destacar o que prescreve expressamente o art. 22. In verbis:

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.

A figura do carona, polêmica quando de suas primeiras utilizações, atualmente encontra-se amparada em legislação pátria, inclusive com acenos positivos da jurisprudência

e doutrina pátrias. Entende-se que a sua realização tem o condão de garantir, dentre outros aspectos, os princípios da eficiência e economicidade. Contudo, sua realização depende do cumprimento de determinados requisitos, em especial: **(i)** a anuência do órgão gerenciador; **(ii)** a concordância do fonecedor beneficiário da ata, observadas as condições nela estabelecidas; e **(iii)** o respeito ao quantitativo máximo de contratação prescrito na legislação, tendo em vista que a contratação, por cada órgão ou entidade pública, não pode exceder a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do edital e registrados na ata de preços.

Nota-se que, no tocante ao quantitativo contratado pelos chamados “caronas”, urge ponderar que, de acordo com o art. 22, §4º do Decreto Federal nº. 7.892/2013, o instrumento convocatório da licitação deve prever expressamente que o quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços não poderá exceder, em sua totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado pelo gerenciador e participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que deliberarem por aderir a respectiva ata de preços.

Desta forma, a soma das aquisições efetivadas pelos licitantes que procedam com a adesão à Ata de Registro de Preços poderá ultrapassar o quantitativo máximo registrado, mas resta limitada ao montante de duas vezes este valor. Com efeito, tais aquisições não podem ultrapassar o dobro da quantidade total prevista quando do respectivo processo licitatório.

Na seara do Município de Ananindeua, o Sistema de Registro de Preços está regulamentado pelo Decreto Municipal nº. 229/2021, que prevê expressamente a figura do “participante carona” ao conceituar, em seu artigo 2º, inciso VII, o órgão não participante como sendo “órgão ou entidade da Administração Pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação ou não tenha enviado demanda para determinado item, atendidos os requisitos desta norma, solicita adesão à Ata de Registro de Preços”.

No mais, o art. 26 informa que, “desde que devidamente justificada a vantagem, a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, deverá, prioritariamente, ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador”. Já os parágrafos 4º e 5º

ditam que as contratações caronas não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados em ata para o gerenciador e participantes, sendo que o edital da licitação deve prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata não poderá exceder ao dobro do quantitativo de cada item registrado, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A Lei Federal nº. 8.666/93 encontra-se revogada. No entanto, continuará sendo aplicada aos contratos administrativos quando o processo licitatório tiver tramitado de acordo com as suas normas, nesse sentido, é o que se extrai do artigo 191 da Lei nº 14.133/21:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

No caso em análise, o processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico nº. 9/2023.022-SEMED.PMA, que gerou a Ata de Registro de Preços nº. 2023.022.001.SEMED.PMA, a que se pretende aderir, foi instruído de acordo com a Lei nº. 8.666/93, conforme se observa nas documentações do processo licitatório, conseqüentemente tal lei deve ser aplicada ao procedimento de Adesão à Ata de Registro de Preços. Entendimento em sentido contrário significaria violação ao artigo 191, §único, da Lei Federal nº. 14.133/21.

No âmbito da União, o sistema de registro de preços é regulado pelo Decreto nº 11.462/23, o qual revogou o Decreto nº 7.892/13. Esse continua aplicável, no entanto, aos processos licitatórios e às contratações autuados e instruídos com a opção de aplicação da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, é o que estabelece o artigo 38 do primeiro decreto referido, o qual faz referência expressa às atas de registro de preços nos seus parágrafos primeiro e segundo:

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;

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 âmbito no município de Ananindeua, Estado do Pará, o Sistema de Registro de Preços é regulado pelo Decreto Municipal nº. 229, de 14 de julho de 2021. Este trata sobre adesão a Atas de Registro de Preços, devendo ser observado no caso concreto ora analisado.

DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, e considerando as reflexões jurídicas expostas, esta Diretoria Jurídica opina favoravelmente pela contratação da empresa **CASA SANTA COMÉRCIO LTDA**, através da Adesão à **Ata de Registro de Preços n.º. 2023.022.001.SEMED.PMA**.

É o parecer.

SMJ. Este é o entendimento.

Ananindeua/PA, 08 de novembro de 2024.

SUSIMARY SOUZA DE NAZARÉ

Assessoria Jurídica/SEMUTRAN

OAB/PA n.º. 12.545