



PARECER JURÍDICO Nº. 2111004/2025/PJ/PMNP

Processo Administrativo nº 093/2025-PMNP

Processo Licitatório nº 2111001/2025

Processo Carona nº 006/2025

Adesão: Atas de Registro de Preços 08/2023 e 04/2023 - FNDE

Licitação: Pregão Eletrônico nº 06/2023

Origem: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC

Requerente: Secretaria Municipal de Educação

Objeto: Aquisição de 02 (dois) ônibus rural escolar – ORE 3, por meio de adesão à ata de registro de preços nº 08/2023 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC; 02 (dois) ônibus rural escolar – ORE 1 (4x4) e 01 (um) ônibus escolar acessível piso baixo – ONUREA PB, por meio de adesão à ata de registro de preços nº 04/2023 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, oriundas do pregão eletrônico para registro de preços nº 06/2023, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação do Município de Novo Progresso – PA.

Relatório

A Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Novo Progresso/PA, requereu autorização para aderir à Atas de Registro de Preços nº 08/2023 e 04/2023, oriundas do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 06/2023 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC para aquisição de 05 (cinco) ônibus escolar rural e urbano, com as especificações apresentadas, para suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Educação.

Na justificativa do pleito, afirmou-se sucintamente pela necessidade de aquisição dos veículos, descrevendo-se basicamente as razões, inclusive para cumprir os princípios da economicidade e eficiência, adquirindo produto já licitado por outra entidade, 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 preliminar.

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.

Fazendo um breve histórico da evolução legislativa, registra-se que a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 já regulava o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e ao tratar das compras, quando previa no artigo 15, inciso II, que essas deveriam ser, sempre que possível, processadas através de Sistema de Registro de Preços.

Naquele mesmo sentido, 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.

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.

Na Lei Federal nº 14.133/2021 o sistema de registro de preços é previsto em seu artigo 78, inciso IV, no qual apresenta as formas de procedimentos auxiliares na execução das licitações, além de descrever detalhadamente seu procedimento.

Ao se referir às compras pela Administração Pública, a Lei de Regência previu no artigo 82 os requisitos, processadas através de Sistema de Registro de Preços.

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;



c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

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.

O Instituto da adesão à Ata de Registro de Preços, por sua vez, está previsto na Lei nº 14.133/2021, nos §§2º a 8º do art. 86, quando incorpora em ato normativo primário a possibilidade de adesão tardia à



ARP, assim como historicamente previsto no art. 8º do Decreto Federal nº 3.931/2001 e no art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013.

Dessa forma, resta permitido a qualquer órgão e entidade que não tenha assumido, na época própria, a posição formal de Órgão Participante, a utilização da Ata de Registro de Preços – daí a designação “carona”.

Tal utilização, porém, não se dá de forma plena, como ocorre com os órgãos inicialmente admitidos com Órgãos Participantes, em vista de a “adesão” ficar sujeita às seguintes condições:

- a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- b) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da NLL;
- c) prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

A Lei ainda traz regulamentação adicional no art. 86, impondo algumas condições e limites:

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO/PA



§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do 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.

Vale destacar ainda que 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. Desta forma, o chamado processo “carona” possui ampla regulamentação.

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 ao se estabelecer definições para o Instituto em questão, denominou-se o “carona” o Órgão Não Participante.

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.

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 o procedimento em questão observou os ditames legais, inclusive no que tange às limitações e vedações.

Em análise ao procedimento, pelo que se pode exigir preliminarmente na fase interna, 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.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO/PA



Em análise às minutas contratuais, constata-se que estas observam os requisitos legais, não havendo reparos a serem feitos, pelo que nos foi apresentado.

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, 21 de novembro de 2025.

Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271
Portaria nº. 012/2021 – GPMNP