



## PROCURADORIA JURIDICA DE MARMELÓPOLIS

Rua José Acelino da Silva, nº 18, Centro, CEP: 37.516-000

Telefax: (35)98869-8642 - danielgicovate@uol.com.br

### PARECER JURIDICO Nº 138/24

Licitação Carona – Município aderir a Ata de Registro de Preços de outro Município – Possibilidade – Jurisprudência do TCEMG

A premissa elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que tange à tomada de bens e serviços pela Administração Pública, é de que todas as aquisições levadas a efeito pelo Ente Público, sejam através de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar a proposta mais vantajosa para a Administração. Na dicção de Alexandre Mazza:

"A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para a seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato"

Em apertadas linhas, a licitação visa garantir a moralidade dos atos administrativos e a adequada e melhor aplicação do erário, bem como a valorização da livre iniciativa pela igualdade na oportunidade de prestar serviços, comprar ou vender ao Poder Público.

A adesão a ata de registro de preços é um instrumento jurídico comumente utilizado pela administração pública para aquisição de produtos e serviços, em atendimento das finalidades da administração pública. Sua previsão legal decorre da Lei 8.666/93, regulamentada pelo Decreto Federal 7.892/2013.



## PROCURADORIA JURÍDICA DE MARMELÓPOLIS

Rua José Acelino da Silva, nº 18, Centro, CEP: 37.516-000

Telefax: (35)98869-8642 - danielgicovate@uol.com.br

Com a Lei 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), a figura do "carona" (órgão não-participante) em atas de registro de preços (ARPs) encontra-se expressamente autorizada, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

"Artigo 86. Omissis.  
(...)

§2º. Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:  
I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;  
II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do artigo 23 desta Lei;  
III - prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.  
(...)

§3º. A faculdade conferida pelo §2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços se órgãos ou entidades gerenciadora federal, estadual ou distrital."

Contudo, há um detalhe importante a ser observado pelos "caronas" em seus processos de adesão: conforme dispõe o §3º do mesmo artigo 86, a faculdade conferida pelo §2º limita-se aos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, "na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital".

No entanto, a nova Lei de Licitações foi omissa no tocante à possibilidade de adesão a ata de registro de preços referente aos municípios e aos consórcios públicos. No entanto, exarou uma proibição expressa, no sentido de que órgãos e entidades federais não podem aderir às ARPs promovidas e gerenciadas por entes municipais. Vejamos:

"Artigo 86 (...)  
§8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração



## PROCURADORIA JURÍDICA DE MARMELÓPOLIS

Rua José Acelino da Silva, nº 18, Centro, CEP: 37.516-000

Telefax: (35)98869-8642 - danielgicovate@uol.com.br

*Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal."*

Ou seja, o legislador optou por proibir expressamente apenas órgãos e entidades da Administração Pública federal, não havendo qualquer vedação expressa aos demais entes federados no mesmo sentido. Caso o legislador quisesse vedar a adesão às ARPs dos demais órgãos públicos que não estão na esfera federal, teria o feito expressamente.

Considerando o texto legal, há nítida omissão sobre a possibilidade das ARPs licitadas e gerenciadas por municípios poderem ser objeto de adesão por outros órgãos e entes federativos, *incluindo-se outros municípios*. No entanto, diante da sistemática da nova lei, há um incentivo expresso para que os municípios, especialmente os com até 10.000 habitantes, constituam consórcios públicos para a realização das finalidades previstas em lei.

*"Artigo 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei. Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005."*

Diante desse suposto limbo legislativo, foi apresentado um projeto de lei (PL 2.228/22), de autoria do deputado Otto Alencar Filho (PSD-BA), que propõe alteração ao referido texto da Lei 14.133/21, para autorizar que os municípios possam aderir a atas de registro de preços firmadas por outros municípios.

Em seu texto-justificativa, o autor do projeto destaca o seguinte:

*"...considerando a autonomia de que dispõe todos os entes federativos, e levando-se em conta que a presença da autonomia exige atuação fundamentada na cooperação e não na subordinação, parece-nos que a possibilidade de os municípios aderir a atas de outros municípios é uma decorrência lógica dos princípios constitucionais da*



## PROCURADORIA JURÍDICA DE MARMELÓPOLIS

Rua José Acelino da Silva, nº 18, Centro, CEP: 37.516-000

Telefax: (35)98869-8642 - danielgicovate@uol.com.br

*autonomia e da igualdade federativas estabelecidos na Constituição Federal. Ademais, a possibilidade de municípios aderir a atas de registro de preços de outros entes municipais, pode contribuir para uma maior celeridade nas contratações públicas..."*

Contudo, a NLLC é omissa quanto à possibilidade dos municípios aderirem registros de preços de consórcios intermunicipais, cujo a existência propicia a execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agilidade, transparência, assim como racionalizar e otimizar o uso dos recursos públicos. No entanto, a única vedação expressa trazida nessa nova legislação diz respeito a adesão de órgãos públicos federais, conforme anteriormente explicitado.

Ainda que se compreenda que o "legislador" buscou proibir a chamada "adesão verticalizada de cima para baixo – do governo federal pegando 'carona' de órgãos estaduais e municipais", não há razão para vedar adesão de ARP de consórcio de municípios por outro órgão municipal.

Em outras palavras: mesmo que se acredite na tese da proibição da adesão verticalizada, ela não seria aplicável entre municípios e consórcios intermunicipais, uma vez que os consórcios estariam uma esfera acima dos entes municipais, em que pese o objetivo de gerir e prover em uma determinada região geográfica, a execução de políticas públicas.

Em nossa compreensão, deve ser conferida ao §3º uma interpretação conforme o artigo 37 Constituição, especialmente no que diz respeito ao princípio da eficiência, porquanto a conclusão lógica é pela possibilidade de adesão de ARP de consórcios regionais por outros órgãos municipais.

Seguindo esta linha de raciocínio temos a tese firmada pelo TCEMG na consulta nº 1102289 publicada no Informativo de Jurisprudência nº 266 do citado Tribunal de Contas que assim determina:

*Não havendo disposição legal em sentido contrário, é possível que os órgãos e entidades integrantes da administração pública municipal promovam a adesão a ata de registro de preços gerenciada por outro município, nos termos do art. 18 da Constituição da República e dos arts. 6º, incisos II,*



## PROCURADORIA JURÍDICA DE MARMELÓPOLIS

Rua José Acelino da Silva, nº 18, Centro, CEP: 37.516-000

Telefax: (35)98869-8642 - danielgicovate@uol.com.br

XLVII e XLVIII, e 86, caput e §§2º e 8º da Lei Federal n. 14.133/2021.

Temos o esclarecedor voto do CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

*Senhor Presidente, acompanho a proposta de voto exceto quanto aos itens 3 e 4. No que concerne ao item 3, compreendo, na linha de várias manifestações doutrinárias e do estudo técnico constante na peça nº 13, que a vedação injustificada e a priori de adesão a atas de registro de preços de órgãos ou entidades gerenciadoras municipais não é compatível com o sistema constitucional instituído, notadamente no que concerne ao modelo de Federação que confere autonomia e igualdade aos estados e municípios. A interpretação do § 3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21 deve estar em conformidade com o texto constitucional que é possível, de tal sorte que não se vislumbra nesse dispositivo uma norma de caráter geral, aplicável em todas as esferas federativas por força do inciso XXVII do art. 22 da Constituição, mas uma norma específica, que, por consequência, somente deve ser aplicada no âmbito da Administração federal. Em outras palavras, deve ser mantida a competência complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a fim de que possam regulamentar a matéria autonomamente, nos termos do inciso I do art. 30, também da Carta Constitucional.*

*Por esse motivo, ao questionamento posto no item 3, respondo ao consulente no seguinte sentido: "3. Compete ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, § 1º, da Lei nº 14.133/21, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, na medida em que a previsão do § 3º do art. 86 veicula norma específica aplicável apenas à Administração Pública federal."*

A referida tese do TCEMG é bem clara ao deixar para os Municípios regulamentarem a referida matéria autorizando ou não a adesão, sendo certo que pelo Decreto Municipal nº 1676/23, encontramos no seu artigo 54 a autorização dita pelo TCEMG:



## **PROCURADORIA JURÍDICA DE MARMELÓPOLIS**

Rua José Acelino da Silva, nº 18, Centro, CEP: 37.516-000

Telefax: (35)98869-8642 - danielgicovate@uol.com.br

### **SEÇÃO V DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES (CARONA)**

**Art. 54.** 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 que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

Desta forma esta procuradoria emite parecer pela adesão a ata de registro de preços em conformidade com a Jurisprudência do TCEMG e pelo Decreto Municipal nº 1676/23, que no caso de regulamentação municipal pode o Município aderir a ata de registro de preços de entidade gerenciadora municipal.

Sendo este meu parecer,

Marmelópolis, 20 de junho de 2024.

DANIEL GICOVATE  
PROCURADOR DO MUNICÍPIO  
OAB/MG 92.793