

PROTOCOLO Nº: 572577/21
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
INTERESSADO: MARCEL HENRIQUE MICHELETTO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 90/22

Consulta. Secretaria Estadual da Administração e da Previdência. Participação de órgãos e entes municipais em ata de registro de preços gerenciada pela administração pública estadual. Possibilidade legal. Necessidade de autorização em ato normativo regulamentar. Parecer ministerial pelo conhecimento e oferecimento de resposta.

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria da Administração e da Previdência, por meio de seu titular, Marcel Henrique Micheletto, por meio da qual indaga se “é possível a adesão de forma ampla às atas de registro de preços da Administração Pública Estadual pelos órgãos e pelas entidades municipais do Estado do Paraná” (peça 3).

O parecer jurídico do consultante foi colacionado na peça 4.

O Relator, Conselheiro Nestor Baptista, ao conhecer a Consulta, determinou a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para verificação da existência de precedente nesta Corte a respeito do objeto da consulta (Despacho nº 982/21, peça 11).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, então, apresentou a Informação nº 114/21 (peça 13), em que mencionou a existência de decisões sobre a matéria objeto da consulta.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio da Instrução nº 1301/21 (peça 15), opinou pelo oferecimento das seguintes respostas:

- (i) impossibilidade de “adesão de forma ampla às atas de registro de preços da Administração Pública Estadual pelos órgãos e entidades municipais do Estado do Paraná”, vez que o conteúdo do Decreto 7.303/21 permanece vigente;
- (ii) ressalta-se, todavia, a faculdade outorgada ao Exmo. Governador do Estado, de pormenorizar, cuidadosamente, via novo ato infra-legal, moderna modelagem do Sistema de Registro de Preços – SRP, que insira as prerrogativas outorgadas pela Lei Nacional – 14.133/21 e, bem assim, regulamente as considerações SEAP,

no intuito de formatar uma política de aquisições ágil e eficiente, que permita a utilização por órgãos e entidades municipais paranaenses do Sistema de Registro de Preços – SRP do Estado, desde que atendidas as balizas normativas da nova lei de licitações, notadamente, artigos 78 e 86 do novel dispositivo.

É o breve relatório.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) a dúvida foi formulada mediante quesito objetivo e em tese; (iii) o questionamento versa sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas; (iv) a petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica do consulente.

Quanto ao mérito, o raciocínio apresentado pela unidade técnica está correto. Com efeito, até o advento da Lei nº 14.133/2021, que fixou novo regime jurídico para licitações e contratações públicas, era absolutamente excepcional a possibilidade de adesão a atas de registro de preços de outros entes federativos – trata-se da figura usualmente conhecida como “carona”. Além de atos normativos infralegais da União, a medida foi admitida de maneira expressa pela Lei nº 10.191/2001 (que disciplina a aquisição de produtos para a implementação de ações na área da saúde).

No entanto, a Lei nº 8.666/1993 silenciou a respeito do tema. Com isso, formou-se o entendimento nesta Corte de Contas de que a prática não seria admitida de maneira ampla, como se nota do Acórdão nº 984/11 – Tribunal Pleno (relatado pelo Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca), proferido na Consulta nº 449127/08, que sedimentou o seguinte enunciado:

Resposta: não é possível à Câmara Municipal aderir a licitações realizadas pela Prefeitura porque, para isso, seria necessário existir previsão em lei nacional, emanada da União, nos termos do inciso XXVII do art. 22 da Constituição da República

Posteriormente, no Acórdão nº 1105/2014 – Tribunal Pleno (relatado pelo Conselheiro Durval Amaral), proferido na Consulta nº 211458/12, decidiu-se pela possibilidade excepcional de adesão, nas seguintes hipóteses:

a) é possível a Adesão de Ata de Registro de Preços, nos termos previstos no art. 7º do Decreto nº 2391/2008, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, constando tal possibilidade expressamente do edital da licitação para a formação do registro de preços;

b) é possível a adesão de municípios conveniados em ata de registro de preços estadual de aquisição de bem objeto de convênio para implementação de programas e projetos governamentais entre o município e o Estado do Paraná.

A Lei nº 14.133/2021, contudo, trouxe disciplina geral sobre o instituto, como se denota de seu art. 86:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 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 em 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 art. 23 desta Lei;

III - prévias 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 de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 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.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

A normativa legal estabelece, portanto, a possibilidade de órgãos ou entes manifestarem intenção de aderir à ata durante a fase preparatória do processo licitatório (art. 86, *caput*). Nesse caso, o órgão ou entidade responsável pela condução do certame será denominado “gerenciador”, ao passo que os aderentes serão considerados “participantes” da ata.

Ainda, foi franqueada a possibilidade, em caráter restrito, de adesão posteriormente ao registro da ata. Trata-se da figura dos órgãos ou entes “não participantes”, que poderão aderir à ata se satisfeitas as condições excepcionais do art. 86, §2º. Nesse caso, as aquisições estarão sujeitas a limites previamente delimitados pela Lei (art. 86, §§4º e 5º).

Importante consignar que a disciplina legal do instituto buscou delimitar de maneira rigorosa sua utilização, notadamente para impedir eventuais distorções significativas entre o quantitativo previsto em edital e o efetivamente adquirido do fornecedor. Assim, para garantir o equilíbrio e a lisura do processo de contratação, eventuais aderentes deverão estimar, já na fase preparatória, a quantidade a ser adquirida. Ainda, no caso de aderentes “não participantes”, a própria lei estipula limites à aquisição, como mencionado acima.

Foi suprida, portanto, a lacuna legislativa que impedia esta Corte de reconhecer a possibilidade geral de adesão a atas de registro de preços de outros órgãos. Demais disso, a disciplina geral do instituto estabeleceu balizas razoáveis, condizentes com o caráter público do processo licitatório. Diante deste novo cenário, parece inexistir óbice à adesão, por Municípios e entidades municipais, a atas de registros de preços da administração pública estadual.

No entanto, conforme previsão do art. 86, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, para que o Estado funcione como “gerenciador” da ata, deve ser editado ato regulamentar que autorize e discipline o procedimento de manifestação de interesse de entes e órgãos municipais. Ademais, no mesmo ato normativo seria recomendável disciplinar a adesão de “não participantes”, prevista no art. 86, §2º, daquela Lei.

O Decreto Estadual nº 7303/2021, embora admita a adesão a atas de registro de preços, limita o seu alcance a órgãos e entidades estaduais, ou seja, veda de maneira expressa a participação de órgãos e entes municipais, seja no âmbito da disciplina geral do Sistema de Registro de Preços (art. 1º), seja na

condição de “órgãos ou entidades não participantes” (art. 26, §1º), como se denota dos seguintes dispositivos:

Art. 1º O Sistema de Registro de Preços – SRP para aquisição de bens ou contratação de obras ou serviços pelos órgãos da Administração Estadual Direta, Fundos Especiais, Autarquias, Fundações Públicas instituídas pelo Estado do Paraná obedecerá ao disposto neste Decreto.

Parágrafo único. Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Paraná poderão ser órgãos participantes ou aderentes ao Sistema de Registro de Preços - SRP promovido pelo Poder Executivo.

(...)

Art. 26. Durante a vigência da ata de registro de preços e mediante autorização prévia do órgão gerenciador, o órgão, entidade ou unidade orçamentária que não tenha participado do procedimento de registro de preços poderá aderir à ata de registro de preços, desde que seja justificada no processo a vantagem de utilização da ata, a possibilidade de adesão tenha sido prevista no edital e haja a concordância do fornecedor ou executor beneficiário da ata de registro de preços.

§ 1º A adesão é restrita aos órgãos, entidades e unidades orçamentárias previstos no art. 1º deste Decreto.

A única ressalva admitida pelo Decreto é a adesão de órgãos e entes municipais que estejam participando de programas e projetos estaduais, como se verifica de seu art. 20, §4º, segundo o qual o instituto “se destinará exclusivamente aos órgãos e entidades da administração direta e indireta dos municípios do Estado do Paraná que estejam consignados nos programas e projetos governamentais”.

Assim, como bem alertado pela instrução técnica, neste momento resta obstada a ampliação da figura do “carona” por expressa previsão do ato infralegal que regulamenta a matéria. Nada impede, porém, que referido ato seja modificado e passe a admitir a adesão por parte de órgãos e entes municipais, de maneira ampla, nos termos previstos no art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

Isso posto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pelo oferecimento da seguinte resposta: é lícita a adesão de entes e órgãos municipais a atas de registro de preços da administração pública estadual, desde que autorizada por ato normativo regulamentar do Estado, e desde que sejam observadas as exigências do art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

MICHAEL RICHARD REINER

Procurador-Geral em exercício do Ministério Público de Contas