



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/0005913/2017
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. GILDASIO PENEDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE FILHO
NATUREZA:	CONSULTA
CONSULENTE	CLÉRISTON CAVALCANTE DE MACÊDO
ÓRGÃO/UNIDADE	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA

PARECER N° 000287/2018

1. RELATÓRIO

Retornam a este *Parquet* os autos eletrônicos referentes à **consulta** formulada pelo **Sr. Clériston Cavalcante de Macêdo**, Defensor Público Geral do Estado da Bahia, acerca da possibilidade jurídica de a Defensoria Pública, na condição de “*órgão não participante*”, aderir a atas de registro de preços elaboradas por órgãos e entidades de outras unidades da federação, valendo-se, para tanto, do regramento contido no Decreto Federal nº. 7.892/2013.

Em parecer anteriormente exarado (Ref.1989655-1/4), após verificar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade legal e regimentalmente exigidos, este Órgão Ministerial pugnou, em caráter preliminar, pelo encaminhamento dos autos à Procuradoria Geral do Estado, a fim de que, assim querendo, se manifestasse acerca do questionamento formulado abstratamente na consulta em apreço, face a especial relevância da questão jurídica posta em julgamento, e a eficácia normativa e abrangente da decisão a ser proferida por esta E. Corte de Contas.

Instada a se manifestar, a PGE apresentou o Parecer nº. PA-NASC-PLD-

005/2018 (Ref.2002543-10/20), subscrito pela Procuradora Patrícia Lima Dória, e chancelado pela Procuradora-Chefe da Procuradoria Administrativa, Bárbara Camardelli Loi, no qual conclui que ***“poderá ser utilizado o Registro de Preços federal, desde que observadas todas as orientações acima descritas, inclusive com a comprovação de que o preço está compatível com o valor de mercado e de que a Ata de Registro de Preços está vigente no momento da contratação”*** (destaques do original).

Na sequência, deu-se novas vistas a este *Parquet* de Contas para fins de análise e manifestação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA ADMISSIBILIDADE

Em opinativo ministerial pretérito (Ref.1989655-1/4), este presentante do *Parquet* de Contas externou juízo acerca da admissibilidade da consulta ora examinada, concluindo pela ausência de ***“obstáculos processuais à apreciação do mérito da demanda endereçada a essa E. Corte de Contas”***, com arrimo nos seguintes fundamentos:

No presente caso, verifica-se que consulta formulada atende aos requisitos de admissibilidade previstos na legislação de regência da matéria, haja vista **(i)** ter sido formulada por autoridade legitimada para deflagrar o exercício da função consultiva pelo Tribunal de Contas, e **(ii)** versar sobre dúvida na aplicação de disposições normativas relativas a matéria de competência deste Tribunal (art. 30, *caput* e § 1º, da Lei Complementar Estadual nº. 005/91 e art. 179 do Regimento Interno do TCE-BA).

Ademais, conquanto seja oriunda de caso concreto, a dúvida interpretativa endereçada a essa Corte de Contas pode ser definida em contornos abstratos, possibilitando, por conseguinte, uma análise jurídica desvinculada da situação concreta apresentada.

Com efeito, depreende-se da peça exordial que o consulente objetiva obter resposta dessa E. Corte de Contas acerca da possibilidade jurídica de um órgão integrante da Administração Pública estadual aderir a ata de registro de preços elaborada por órgão e/ou entidade de outra unidade federativa, mesmo não tendo participado do procedimento licitatório que ensejou a sua formação (***“órgão não***

participante”), utilizando-se, para tanto, da disciplina normativa contida no Decreto Federal nº. 7.892/2013, ante a omissão da legislação estadual sobre a matéria.

Verifica-se, pois, que a consulta formulada também atende ao requisito de admissibilidade previsto no art. 179, § 2º, do Regimento Interno do TCE/BA, porquanto permite o oferecimento de uma **resposta revestida de generalidade e abstração**, isto é, que sirva de parâmetro (prejulgado) para orientar a atuação dos jurisdicionados em situações concretas futuras.

Não há, portanto, obstáculos processuais à apreciação do mérito da demanda endereçada a essa E. Corte de Contas.

Entende-se, na linha dos argumentos acima transcritos, que a presente consulta merece ser conhecida, com o conseqüente enfrentamento do seu mérito.

2.2. DO MÉRITO: POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL ADERIR, NA CONDIÇÃO DE ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE (“CARONA”), A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS ELABORADAS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, DESDE QUE A ADESÃO SEJA AUTORIZADA POR DIPLOMA NORMATIVO APLICÁVEL AO ESTADO DA BAHIA. IMPOSSIBILIDADE DE ADESÃO AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NO DECRETO FEDERAL Nº. 7.892/2013.

Consoante se infere da peça vestibular, a dúvida interpretativa a ser dirimida por essa E. Corte de Contas, em decisão revestida de eficácia normativa, consiste na possibilidade jurídica de a Administração Pública estadual aderir a ata de registro de preços elaborada por órgão ou entidade da Administração Pública federal, mesmo não tendo participado do procedimento licitatório que ensejou a sua formação (“órgão não participante”), utilizando-se, para tanto, da disciplina normativa contida no Decreto Federal nº. 7.892/2013

Inicialmente, impende salientar que o sistema de registro de preços encontra previsão no art. 15 da Lei Federal nº. 8.666/93, que se limitou a fixar diretrizes gerais sobre o tema, remetendo expressamente a regulamentação da matéria ao nível infralegal, mediante decreto.

Por meio do referido sistema, a Administração Pública realiza certame licitatório com o propósito de cadastrar os preços ofertados pelo licitante vencedor, não possuindo, contudo, obrigação de contratar o objeto licitado, nem mesmo em

quantitativos mínimos. Vale dizer, a Administração não assume obrigação direta de contratação com a simples assinatura da ata de registro de preços, cabendo-lhe, dentro o prazo de vigência da ata – que não pode ser superior a um ano –, e de acordo com as suas necessidades, adquirir os bens e serviços registrados até o limite quantitativo máximo previsto no edital (art. 15, § 4º, da Lei Federal nº. 8.666/93).

Como leciona Joel de Menezes Niebuhr, *“a Administração contrata se quiser, na quantidade que quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo previsto na ata) e quando quiser (desde que dentro do prazo de vigência da ata)”*¹, sendo esta a principal característica que particulariza o sistema de registro de preços, e que proporciona inegáveis vantagens gerenciais na contratação de determinados objetos, a exemplo daqueles cuja demanda seja frequente e/ou não possa ser previamente estimada com exatidão.

Vale destacar que a ata de registro de preços pode ser utilizada não apenas pelo órgão responsável pela condução da licitação, como também por outros órgãos e entidades públicas que, almejando obter ganhos em economia processual e de escala, participam da fase inicial de planejamento do registro de preço, apresentando as suas demandas para inclusão da estimativa do quantitativo a ser licitado. Nesta hipótese, em vez de deflagrarem separadamente procedimentos licitatórios específicos, com todos os custos que lhes são inerentes, os órgãos interessados em adquirir determinado bem ou serviço optam por centralizar as suas demandas contratuais em licitação única, cuja condução caberá a um dos órgãos (“órgão gerenciador”), que também ficará responsável pelo gerenciamento da ata de registro de preços. Os demais órgãos que participaram dos procedimentos iniciais do sistema de registro de preços (“órgãos participantes”) integrarão a ata respectiva, podendo utilizá-la nos termos e condições previstos no edital para atender às suas necessidades.

O Decreto Federal 3.931/2001, que disciplinava o sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública Federal, previu também a possibilidade de a ata de registro de preços, durante sua vigência, ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório (“órgão não

¹ GUIMARÃES, Edgar e NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 24.

participante”), mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, e aquiescência do fornecedor beneficiário da ata (art. 8º do Decreto Federal 3.931/2001).

Trata-se da figura amplamente conhecida como “*carona*”, introduzida em nosso sistema jurídico sob o fundamento de garantir maior eficiência nas contratações públicas, conforme sustentado por Jacoby Fernandes, um dos mais destacados defensores do procedimento:

Os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e do sistema de “*carona*” consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa.

Além disso, quando o *carona* adere a uma Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do a juste.²

A despeito das vantagens práticas sinalizadas pelo aludido jurista, a juridicidade da adesão do “*carona*” ao sistema de registro de preços é alvo de fundada controvérsia doutrinária, sendo possível identificar, pelo menos, três respeitáveis correntes de pensamento:

a) é juridicamente possível regulamentar, mediante decreto, a adesão a ata de registro de preços por órgão que não participou dos atos iniciais da licitação (“*carona*”), haja vista que (i) não se trata, na hipótese, de contratação sem prévia licitação, mas de simples extensão da proposta mais vantajosa, apurada em regular procedimento licitatório, a todos os que necessitam de objetos semelhantes, em qualquer quantidade igual ou menor do que o máximo registrado; (ii) a Constituição Federal não obriga a vinculação de cada contrato a uma só licitação ou, ao revés, de uma licitação para cada contrato; (iii) o art. 15, § 3º, da Lei Federal nº. 8.666/93 estabelece que a sistema de registro de preços será regulamentado mediante decreto, sem impor, contudo, que o registro sirva somente ao órgão que promoveu a licitação para esse fim³.

b) a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante da respectiva licitação traduz autêntica hipótese de contratação direta por dispensa licitatória, que somente poderia ser instituída mediante lei federal, nos termos dos arts. 22, XXVII e 37, XXI, ambos da Constituição Federal. O vício de inconstitucionalidade residiria, para esta corrente, no fato de a sistemática do “*carona*” ter sido

² **Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle.** Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>

³ Neste sentido, por todos, FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle.** Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>

regulamentada mediante decreto (violação ao princípio da legalidade)⁴;

c) a permissão do “carona” em registro de preços é inconstitucional por violação a diversos princípios que regem a atividade administrativa do Estado (legalidade, isonomia, vinculação ao edital, dentre outros), razão pela qual nem mesmo a regulamentação mediante lei em sentido formal seria suficiente para afastar o vício de inconstitucionalidade.⁵

O Tribunal de Contas da União (TCU) enfrentou o tema em diversas oportunidades, sempre enfatizando as distorções que poderiam resultar da utilização indiscriminada e ilimitada da figura do “carona” em sistema de registro em preço, tal como admitida pelo art. 8º do Decreto Federal 3.931/2001.

Com efeito, de acordo com a sistemática adotada pelo aludido decreto, cada órgão aderente poderia adquirir até 100% do quantitativo registrado em ata (limite individual), inexistindo, entretanto, previsão de limite global de adesões permitidas, o que abria larga margem para abusos e fraudes na utilização do instituto. Afinal, permitia-se que uma licitação destinada à formação de determinada ata de registro de preços, com os quantitativos máximos previstos no edital, ensejasse quantidade ilimitada de contratações, bastando que outros tantos órgãos e entidades públicas decidissem aderir posteriormente, na condição de “órgãos não participantes”, ao resultado do certame realizado pelo órgão gerenciador.

Os malefícios decorrentes de adesões ilimitadas a atas de registro de preços levou o TCU, em 2007, a determinar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotasse providências com vistas à reavaliação das regras estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, **de forma a estabelecer limites para a adesão**, pelos órgãos e entidades, a registros de preços realizados por outros, visando preservar os princípios que norteiam a administração pública (**Acórdão 1487/2007** – Plenário). Em seu voto, o Ministro Vamir Campelo, relator do processo, consignou

que a atual regulamentação do Sistema de Registro de Preços, por

⁴ Neste sentido, CHARLES, Ronny. Leis de licitações públicas comentadas. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2013, pp. 114/125. Diz o autor: “Superado o questionamento acerca da ausência de permissão legal para a adesão (carona) no SRP, parece mais adequado estabelecer limites razoáveis para a sua utilização, sem condenar radicalmente essa prática, inegavelmente eficiente e vantajosa para a atuação contratual da administração pública”.

⁵ Neste sentido, dentre outros: JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, pp. 207/211; GUIMARÃES, Edgar e NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, pp. 113/126.

meio do Decreto n.º 3.931/01, ao permitir a adesão ilimitada de órgãos e entidades às atas de registro de preços, afronta o princípio da competição, uma vez que a partir de uma única licitação múltiplos contratos são celebrados, estendendo-se a cada participante o limite de 100% do quantitativo inicialmente registrado.

Mais recentemente, em virtude do não cumprimento da determinação acima mencionada, o TCU adotou posicionamento mais rigoroso em relação à utilização do “*carona*”. Por meio do **Acórdão 1233/2012**, o Plenário da Corte de Contas Federal firmou o entendimento de que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata de registro de preços, incluindo aqueles celebrados por órgãos aderentes (“*caronas*”), não poderia superar o quantitativo máximo previsto no edital⁶.

Como se percebe dos precedentes citados, e de outros mais recentes sobre a matéria, o TCU não reconhece a invalidade da sistemática do “*carona*” em sistema de registro de preços, nem se insurge contra a regulamentação a matéria mediante decreto, admitindo, a *contrario sensu*, a juridicidade do procedimento de adesão por órgãos não participantes do certame licitatório, desde que balizado por limites razoáveis que impeçam a sua utilização indiscriminada e distorcida. Em outros termos, a crítica do TCU dirige-se à falta de limites para as adesões, nos termos da regulamentação prevista no Decreto Federal 3.931/2001, e não à possibilidade em si de um órgão administrativo aderir, na condição de “*carona*”, a ata de registro de preços em vigor.

Com o advento do Decreto Federal 7.892/2013, que atualmente regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal, foram estabelecidos novos limites à adesão de órgãos não participantes (“*caronas*”), dentre os quais merecem destaque o **limite total máximo de quantitativos a serem adquiridos pelos órgãos aderentes (limite global)** e a exigência de que o órgão gerenciador, caso pretenda admitir adesões, inclua obrigatoriamente no edital do certame a **estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes (limite formal)**⁷. É o que se depreende do teor dos arts. 9º, inciso III e

⁶ Precedente reiterado pelo **Acórdão 2692/2012** – Plenário, que possui o seguinte enunciado: “As adesões de caronas às atas de registro de preços devem ser previamente planejadas junto ao órgão gerenciador e registradas. A soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não pode superar o quantitativo máximo previsto no edital.

⁷ De acordo com o TCU, a ausência de tal estimativa no edital da licitação impede a adesão de “*caronas*” a atas

22, § 4º, do regulamento em referência:

Art. 9º. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas [Leis nº 8.666, de 1993](#), e [nº 10.520, de 2002](#), e contemplará, no mínimo:

[...]

III - **estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes**, observado o disposto no § 4º-do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

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.

[...]

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que **o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes**, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. (destaque nosso)

Não se pode olvidar que os limites introduzidos pelo novo regulamento federal imprimem maior legitimidade à figura do “carona”, na medida em que coíbem a reprovável prática de adesões ilimitadas e indiscriminadas a atas de registro de preços, atendendo, de certo modo, à preocupação reiteradamente externada pelo Tribunal de Contas da União, e contornando algumas das mais agudas críticas endereçadas à sistemática de adesão por órgãos não participantes, embora o limite global estipulado (quántuplo do quantitativo registrado) possa parecer excessivo, especialmente em licitações de maior vulto.

A propósito da juridicidade do “carona” sob a perspectiva do novo marco normativo, a Ministra Ana Arraes, em voto exarado no Processo [009.726/2015-2](#) (**Acórdão 2096/2015** – Plenário), assim se manifestou:

[...] 27. Registro, ademais, que, apesar das inúmeras vezes em que o sistema de registro de preços foi apreciado pelo Tribunal, não houve qualquer questionamento sobre a legalidade ou a constitucionalidade da denominada adesão tardia. Como já explicitado, o TCU sempre

de registro de preços: “A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão entes (caronas) a atas de *registro de preços* constituídas após o início da vigência do Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência dessa norma somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a adesão por parte de órgãos não participantes (**Acórdão 855/2013 - Plenário**)”

questionou a falta de limites nos quantitativos possíveis de serem adquiridos por meio da adesão, o que poderia gerar sérias distorções.

28. Fixados os limites pelo Decreto 7.892/2013, por determinação desta Corte, diga-se de passagem, não verifico ilegalidade no instituto do carona. Ao contrário, esse instituto está em harmonia com os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, em especial com o da eficiência, bem como com o do devido procedimento licitatório, previsto no inciso XXI desse mesmo dispositivo constitucional, uma vez que os procedimentos de contratação deverão ser realizados, obrigatoriamente, nos termos das Leis 8.666/93 e/ou 10.520/2002.

29. Portanto, realizada na forma dos diplomas legais há pouco mencionados, a aquisição mediante adesão à ata de forma tardia atende aos princípios “da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, uma vez que “será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

30. Atende, por isso mesmo, ao interesse público, visto que moderniza o processo de aquisição da administração pública e propicia a todos os administrados a possibilidade de participar de tal processo. [...]

A despeito, portanto, da intensa controvérsia doutrinária existente, verifica-se que o Tribunal de Contas da União vem admitindo a utilização de ata de registro de preços por órgãos não participantes dos atos iniciais do certame licitatório, desde observadas as balizas previstas no Decreto Federal 7.892/2013 e em precedentes da Corte sobre a matéria.

No que diz respeito ao âmbito de incidência das normas que autorizam a figura do “carona” em sistema registro de preços – questão relevante e com impacto direto sobre o mérito da presente consulta –, convém ressaltar que a adesão de órgãos não participantes não encontra previsão na Lei nº. 8.666/93, diploma normativo que, em suas regras gerais, ostenta natureza de lei nacional (art. 22, XXVII, da CF), aplicando-se indistintamente a todos os entes federativos.

De outro lado, o decreto federal que tratou da matéria (Decreto Federal 7.892/2013) tem o seu âmbito material de validade circunscrito à Administração Pública Federal, não podendo ser invocado como fundamento normativo direto para que órgãos ou entidades estaduais, distritais ou municipais venham a aderir, na condição de “carona”, a atas de registro de preços resultantes de procedimentos licitatórios dos quais não participaram.

Neste sentido, em dissonância com o posicionamento externado pela ATEJ, entende este *Parquet* que a regra prevista no art. 22, § 9º, do regulamento federal, que faculta “aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal”, deve ser interpretada como **norma dirigida ao órgão federal responsável pelo gerenciamento da ata de registro de preços (órgão gerenciador)**, o qual poderá, desde que observados os limites e condições definidas no decreto, autorizar a adesão de órgãos vinculados a outras esferas de governo. Não se trata, a toda evidência, de norma autorizativa dirigida aos órgãos aderentes (estaduais, distritais ou municipais), eis que, como afirmado, o indigitado diploma normativo federal não transcende a circunscrição política do ente que o editou, tendo aplicabilidade restrita à Administração Pública Federal. **Sob a perspectiva dos órgãos aderentes ou “caronas”, a licitude da adesão a ata de registro de preços pressupõe autorização veiculada por espécie normativa que lhes seja aplicável** (norma de âmbito nacional ou norma editada pelo ente político a que pertença o órgão ou entidade aderente).

No âmbito do Estado da Bahia, as normas legais e infralegais que tratam do sistema de registro de preço (art. 33 da Lei Estadual nº. 9.433/05 e Decreto Estadual nº. 9.457/2005) não preveem autorização geral para que órgãos e entidades estaduais utilizem, em suas contratações, atas de registro de preços resultantes de licitações das quais não participaram. Nesta senda, **não** se mostra juridicamente possível, **em regra**, que a Administração Pública estadual adira, na condição de “carona”, a ata de registro de preços elaborada por órgão ou entidade de qualquer esfera de governo.

Há, contudo, algumas exceções previstas no ordenamento jurídico que merecem ser abordadas.

A primeira delas foi ventilada na manifestação da Procuradoria Geral do Estado, e diz respeito a contratações realizadas com recursos públicos federais voluntariamente transferidos a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual mediante convênios ou instrumentos congêneres de parceria, hipótese em que, nos termos art. 1º, § 5º, da Lei Estadual nº. 9.433/05, deverão ser observadas as normas e procedimentos licitatórios previstos na legislação federal, quando condicionante à

obtenção dos recursos. Veja-se o teor do dispositivo:

Art. 1º [...]

§ 5º - Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de convênios, contratos, acordos ou ajustes celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, poderão ser adotadas as normas e procedimentos licitatórios previstos na legislação federal, desde que condicionante à obtenção de recurso.

Vale destacar que a norma estadual em referência alinha-se ao entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de que a gestão de recursos públicos federais transferidos a outros entes federativos mediante instrumentos de parceria impõe a observância, pelo conveniente, das normas de licitação e contratação estabelecidas pelo ente repassador, conforme se depreende dos seguintes precedentes:

Enunciado

Ao utilizar recursos originários de convênios celebrados com a União, estabelece-se a obrigação de apessoa jurídica de direito público interno seguir as regras de aplicação estabelecidas pelo repassador. Nesses casos, não há que se invocar a autonomia do ente federativo. **(Acórdão 65/2014 – Plenário)**

Enunciado

Ao celebrarem termos de compromisso com órgãos federais, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal abrem mão de parte de sua autonomia e passam a se submeter às normas emanadas da União que disciplinam a gestão dos recursos públicos federais, incluindo normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública. **(Acórdão 1223/2013 - Plenário)**

Portanto, ao adquirir bens e serviços para execução de convênios celebrados com a União, nos quais se exija a observância da legislação federal atinente a contratações públicas, os órgãos e entidades estaduais poderão aderir, na condição de “*carona*”, a atas de registro de preços gerenciadas pela Administração Pública Federal, com fundamento no art. 1º, § 5º, da Lei Estadual nº. 9.433/05 c/c art. 22 do Decreto Federal 7.892/2013, desde que, além da observância dos limites e condições estabelecidos no regramento federal, seja devidamente demonstrada a vantajosidade da adesão à ata em relação aos preços praticados no mercado⁸ e a adequação do

⁸ A propósito da demonstração da vantajosidade da adesão pelo órgão não participante (“carona”), merece destaque importante decisão recentemente proferida pelo TCU: “A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes

objeto registrado às reais necessidades do órgão aderente⁹.

Além da exceção acima mencionada, cumpre também pontuar a existência de **leis específicas de âmbito nacional** que autorizam, em determinadas situações, a adesão de estados e municípios a atas de registro de preços constituídas e gerenciadas por órgão da Administração Pública Federal. É o caso, por exemplo, do art. 2º da Lei nº. 10.191/2001 e do art. 44 da Lei 12.873/2013, que permitem expressamente os entes subnacionais a utilizarem atas de registro de preços do Ministério da Saúde para aquisição de bens e serviços relacionados à implementação de políticas públicas de saúde. Veja-se:

Lei nº. 10.191/2001

Art. 2º O Ministério da Saúde e os respectivos órgãos vinculados poderão utilizar reciprocamente os sistemas de registro de preços para compras de materiais hospitalares, inseticidas, drogas, vacinas, insumos farmacêuticos, medicamentos e outros insumos estratégicos, desde que prevista tal possibilidade no edital de licitação do registro de preços.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e demais órgãos vinculados, também poderão utilizar-se dos registros de preços de que trata o caput, desde que expressamente prevista esta possibilidade no edital de licitação.

Lei 12.873/2013

Art. 44. Os registros de preços realizados pelo Ministério da Saúde poderão ser utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para aquisição de bens e contratação dos serviços necessários à execução das ações e projetos voltados à estruturação do Sistema Único de Saúde – SUS, inclusive quando empregados recursos próprios.

Nestas hipóteses, considerando que o Estado da Bahia se encontra inserido no âmbito de aplicação das normas autorizativas, entende-se ser juridicamente possível a utilização de atas de registro de preços por órgãos e entidades estaduais para a contratação dos bens e serviços definidos no permissivo legal, desde que, além da observância dos limites e condições estabelecidos no Decreto Federal 7.892/2013, seja devidamente demonstrada a vantajosidade da adesão e a adequação do objeto

superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante (*'carona'*), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública".(Acórdão 420/2018 – Plenário).

⁹ De acordo com o entendimento do TCU, "*é irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços derivada de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador*" (Acórdão 2600/2017 – Plenário).

registrado às reais necessidades do órgão aderente.

Conclui-se, portanto, que os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual não podem, com fundamento direto e exclusivo no Decreto Federal 7.892/2013, aderir a atas de registro de preços resultantes de procedimentos licitatórios dos quais não participaram (“carona”), eis que o referido diploma normativo possui aplicabilidade restrita à esfera federal. A licitude da adesão a ata de registro de preços por órgãos e entidades estaduais pressupõe a existência de autorização veiculada em espécie normativa aplicável ao Estado da Bahia, a exemplo do art. 1º, § 5º, da Lei Estadual nº. 9.433/05, que prevê a possibilidade de adoção da legislação federal sobre licitações e contratos para aquisição de bens ou serviços custeada por recurso federal proveniente de convênio, desde que condicionante à obtenção do recurso, e dos arts. 2º da Lei nº. 10.191/2001 e 44 da Lei 12.873/2013, que autorizam expressamente os Estados-membros a utilizarem atas de registro de preços do Ministério da Saúde para contratar a aquisição de bens e serviços relacionados à implementação de políticas públicas de saúde.

Nas hipóteses admitidas, cumpre reiterar, deve o órgão ou entidade aderente (“carona”) demonstrar a vantajosidade da adesão em relação aos preços praticados no mercado e a adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão aderente, sem prejuízos da observância dos demais limites e condições normativamente exigidos.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina o Ministério Público de Contas no sentido de que a consulta ora examinada seja **CONHECIDA**, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos na legislação de regência da matéria, e que, no mérito, seja oferecida a seguinte resposta:

Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual não podem, com fundamento direto no Decreto Federal 7.892/2013, aderir a atas de registro de preços resultantes de procedimentos licitatórios dos quais não participaram (“carona”), eis que o referido diploma normativo possui

aplicabilidade restrita à esfera federal. A licitude da adesão a ata de registro de preços por órgãos e entidades estaduais pressupõe a existência de autorização veiculada em espécie normativa aplicável ao Estado da Bahia, a exemplo do art. 1º, § 5º, da Lei Estadual nº. 9.433/05, do art. 2º da Lei nº. 10.191/2001 e do art. 44 da Lei 12.873/2013.

Nas hipóteses permitidas, caso o órgão ou entidade estadual pretenda aderir a ata de registro de preços na condição de órgão não participante (“*carona*”), deverá ficar cabalmente demonstrada a vantajosidade da adesão em relação aos preços praticados no mercado e a adequação do objeto registrado às suas reais necessidades, sem prejuízos da observância dos demais limites e condições normativamente previstos.

É o parecer.

Salvador/BA, 11 de maio de 2018.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Danilo Ferreira Andrade
Procurador do Ministério Público - Assinado em 11/05/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: K1OTKXMZEY