



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 230 / 2011	
INTERESSADO:	TODAS AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS
COM CÓPIA:	TODAS AS UNIDADES SETORIAIS DE CONTROLE INTERNO
ASSUNTO:	EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO NA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO POR MEIO DE “CARONA”.

Em decorrência dos trabalhos de auditoria e do papel institucional da Auditoria Geral do Estado, que é de zelar pela qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos no âmbito do Poder Executivo Estadual, e diante de questionamentos **quanto à emissão de parecer jurídico nas variações de adesão a Atas de Registro de Preço por meio de “caronas”**, passamos a orientar.

O instituto do sistema de registro de preços, como meio de atender às necessidades da Administração, aparece como prioridade estabelecida na própria Lei de Licitações, em seu artigo 15, II, onde consta que as compras sempre que possível deverão ser processadas através do sistema de registro de preços, o § 3º do mesmo artigo estabelece que os meios para sua efetivação, em cada unidade federada, sejam definidos por meio de Decreto que atente para as peculiaridades regionais.

No Estado de Mato-Grosso, a regulamentação do Registro de Preços se dá pelo Decreto nº 1.921/2000 e neste ficam estabelecidas as condições em que serão dadas preferências à licitação por meio do registro de preços.

O Sistema de Registro de Preço – SRP é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, aquisição e locação de bens móveis, para contratações futuras, sendo sempre precedido de licitação.

A Ata de Registro de Preços, decorrente do SRP, é um documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação,



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

onde se registram os preços, fornecedores e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Por intermédio do Decreto Federal nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001, foi alterada a regulamentação do Sistema de Registro de Preços e instituída no país a possibilidade de a proposta mais vantajosa numa licitação ser aproveitada por outros órgãos e entidades.

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.

Ou seja, a adesão por meio de “carona” é uma mutação do sistema de registro de preços original, pois nessa um órgão não participante da licitação que originou o registro se utiliza das Atas de Registro de Preços do mesmo.

O ilustre doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em seu artigo “Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle.” publicado no sítio www.jacoby.pro.br, conceituou os usuários da Ata de Registro de Preços em dois grupos:

- “ – **órgãos participantes**: são aqueles que, no momento da convocação do órgão gerenciador, comparecem e participam da implantação do SRP, informando os objetos pretendidos, qualidade e quantidade. Sua atuação é prevista no art. 1º, inc. IV, do Decreto nº 3.931/01; e
- **órgãos não participantes (caronas)**: são aqueles que, não tendo participado na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requererem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços.”

Insta registrar que esse trabalho se concentra, especialmente, na questão da emissão de parecer jurídico na adesão por carona, e conforme o desdobramento acima, o abordaremos em duas vertentes, **quando essa adesão é feita**



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

internamente nas atas dos entes do próprio Estado de Mato Grosso e ainda quando essa adesão é feita pelo Estado em atas de outros entes.

Diante da conceituação acima e da análise dos procedimentos utilizados nas contratações do Estado de Mato Grosso temos que os órgãos do Poder Executivo Estadual, em regra, são participantes - e não são caronas - dos Registros de Preços realizados pela Secretaria de Estado de Administração, conforme estabelece o Decreto Estadual 7.217/2011, nos artigos 6º e 7º, citados abaixo:

“Art. 6º As licitações para registro de preços de bens, serviços e locação de bens móveis serão realizadas, exclusivamente, pela Secretaria de Estado de Administração.

Art. 7º Os órgãos/entidades da Administração Estadual somente poderão adquirir/contratar por registro de preços em vigor, após a autorização prévia e expressa da Secretaria de Estado de Administração, inclusive os realizados com fulcro no § 2º do artigo 6º, sob pena de nulidade dos atos.

Parágrafo único. A aquisição/contratação por registro de preços está adstrita às quantidades planejadas e encaminhadas pelos órgãos/entidades participantes do registro de preços.”

Assim, os órgãos internos que participaram desde o momento da convocação do órgão gerenciador para a implantação do SRP, informando os objetos pretendidos, qualidade e quantidade, e também já foram autorizados prévia e expressamente pela Secretaria de Estado de Administração não necessitarão de Parecer Jurídico no momento da efetivação do contrato, nesses casos.

Todavia, diferente será o entendimento quando o órgão, mesmo sendo do próprio Estado, não participar desde o início do SRP e solicitar adesão a Ata de Registro de Preço, quando então será considerado carona. Dessa forma, uma vez obtida a autorização, no momento da contratação, necessitará do parecer jurídico.

Agora tratando da outra situação, **quando essa adesão é feita pelo Estado em atas de outros entes**, e nesse contexto temos a permissão no Decreto nº 7.217/06, artigo 86-A, conforme consta in verbis:



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

“Art. 86-A. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual poderão utilizar atas de registro de preços de outros poderes ou entes da federação, desde que autorizados pela Secretaria de Estado de Administração.”

Dessa forma, dada a pouca regulamentação e a polêmica acerca da legalidade da figura do “carona”, diante também da inexistência de uma definição sobre o papel da Assessoria Jurídica em tal caso, a questão crucial que se insere diz respeito à necessidade da emissão do parecer jurídico para esse tipo de adesão.

Como ensina os autores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, parecer jurídico, é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seu signatário¹.

Vale registrar que a Lei de Licitações não prevê expressamente que as adesões às atas de registro de preços seja precedidas de exame pela assessoria jurídica por não mencionar expressamente o procedimento da carona.

Contudo, resta clara a importância do papel da Assessoria Jurídica e o respectivo parecer jurídico no processamento das aquisições pela Administração Pública conforme a previsão do artigo 38, da Lei 8.666/1993:

“Art. 38 O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação suscinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser

¹ FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 140-141. Vide ainda CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal – Comentários à Lei 9.784 de 29/1/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 203.



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)”

Por outro lado, lembramos que o princípio da legalidade aplicado a Administração Pública, a administração só pode fazer o que a lei autoriza.

Assim, uma vez que a Administração Pública deve se pautar nos princípios constitucionais e legais de modo a comprovar nos processos de aquisição o preenchimento dos pressupostos que tornam válida e legítima a contratação pretendida, faz necessário o parecer jurídico que deve demonstrar a viabilidade ou não da contratação.

E ainda, sem entrar na discussão acerca da natureza jurídica do parecer, aproveitamos para ilustrar que o mesmo subsidia o gestor nas suas decisões, pois constitui-se em um controle prévio da legalidade exercido pela assessoria jurídica que muitas vezes necessita de informações de outros técnicos, principalmente quando há especialidade no objeto a ser contratado.

Por fim, tendo em vista o questionamento a nós remetido e diante do exposto, **ORIENTAMOS no sentido de que a elaboração do parecer jurídico é necessária quando da adesão a Atas de Registro de Preços por meio de “caronas”.**

É a nossa orientação.

Cuiabá, 10 de Novembro de 2011.

Daniel Ávila Andrade de Azevedo
Auditor do Estado
CORECON/MT 1862

Tatiana de Lima Piovezan
Superintendente de Auditoria em
Aquisições e Apoio Logístico
OAB/MT 6726

Encaminhem-se a apreciação superior.