



PROCESSO N. 004820/2013 – TC

INTERESSADO: Presidente da Câmara Municipal de Jardim do Seridó

ASSUNTO:Consulta

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDIDAS. CONHECIMENTO. ADMINISTRATIVO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ART. 15, II, DA LEI Nº 8.666/93. ATA PRODUZIDA PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. USO POR OUTROS ENTES OU ÓRGÃOS MUNICIPAIS. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DECRETO MUNICIPAL QUE OREGULAMENTE. REQUISITOS. PREVISÃO DE ADESÃO NO EDITAL. ANUÊNCIA DO ÓRGÃO GERENCIADOR. JUSTIFICATIVA DA VANTAGEM. OBSERVÂNCIA DAS DEMAIS REGRAS PREVISTAS NO INSTRUMENTO E NO DECRETO MUNICIPAL.

1

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta formulada pelo então Presidente da Câmara Municipal de Jardim do Seridó, o Senhor José de Anchieta Rodrigues de Moura Junior, por meio da qual indaga sobre:

“a) a legalidade de utilizar o programa de registro de preço do executivo municipal para o registro de preço da câmara municipal com vistas a economia do processo? Caso seja legal a utilização, qual o meio normativo indicado para fundamentar esta utilização?”

2. Instada a se manifestar sobre o assunto, a Consultoria Jurídica (CONJUR) ofereceu Parecer opinando pelo conhecimento do pleito consultivo e, no mérito, pela resposta nos termos adiante expostos:



“a) Compete ao município regulamentar as contratações de serviços e aquisições de bens efetuadas pelo sistema de registro de preços por meio de decreto, que poderá disciplinar a adesão de um órgão à ata de registro de preços formalizada por outro órgão;

b) Existindo permissão na regulamentação municipal, a ata de registro de preço formalizada por órgão ou Poder Municipal poderá ser utilizada, durante sua vigência, por outro órgão ou Poder Municipal que não tenha participado do certame licitatório desde que exista previsão de adesão no edital, anuência do órgão gerenciador e esteja devidamente justificada a vantagem, observando-se as demais regras previstas no instrumento e no decreto municipal”.

3. Por derradeiro, o Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio de Parecer, pronunciou-se pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, **pela resposta nos exatos termos sugeridos pela CONJUR.**

4. É o relatório. Passo a decidir

2

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

5. A Lei Complementar Estadual n. 464/12, no seu art. 103, incisos I a III, regra essa reproduzida no art. 317, incisos I a III, do Regimento Interno desta Corte de Contas¹, **listou, taxativamente, os legitimados para formular consulta.** São eles: *(i) os Chefes dos Poderes* do Estado e **dos Municípios**; *(ii) os Secretários de Estado e de Municípios* ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e, *(iii) os dirigentes de entidades da Administração Indireta do Estado e dos Municípios.*

6. Na hipótese dos autos, sendo o Requerente então Presidente da Câmara Municipal do Município de Jardim do Seridó, portanto, Chefe do Poder Legislativo Municipal, tem-se por inconteste sua legitimidade.

¹Resolução n. 009/2012.



7. Além disso, o presente requerimento de consulta preenche os demais requisitos exigidos pelos diplomas normativos regentes (LCE/RN n. 464/12, art. 102 e 103, parágrafo único, c/c art. 316 e 317, parágrafo único, do RITCE-RN), visto que foi elaborado com **clareza e objetividade, em forma de quesitos, revelando situação hipotética no tocante à interpretação de disposições relativas ao controle externo.**

8. Em sendo assim, **conheço** da consulta e passo ao mérito.

II.2 - DO MÉRITO

9. O Sistema de Registro de Preços (SRP), na esteira da lição de Rafael Carvalho Rezende Oliveira², é o “procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona as propostas mais vantajosas, mediante concorrência ou pregão, que ficarão registradas perante a autoridade estatal para futuras e eventuais contratações”.

10. Foi previsto no artigo 15, inciso II, da Lei Geral de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/93 – como procedimento a ser utilizado preferencialmente para as compras efetuadas pela Administração Pública.

11. Apesar de não ser uníssono na doutrina, a maioria entende que esse registro de preços pode ser utilizado também para contratações de serviços³. No âmbito federal, aliás, o Decreto nº 7.892/2013, que o regulamenta, traz expressamente tal hipótese⁴. Já no Estado do Rio Grande do Norte, tem-se o Decreto nº 21.008/2009 dispondo sobre o registro de preços.

²In: *Licitações e Contratos Administrativos – Teoria e Prática*. 4ª.ed. ver., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

³Por todos: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. “Licitações e Contratos Administrativos – Teoria e Prática”.4ª.ed. ver., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. Contra, entendendo que tal ampliação do Decreto ofende o princípio da legalidade: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

⁴Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais



12. À evidência, o registro de preços não se trata de nova modalidade licitatória, mas sim de um mecanismo que otimiza e racionaliza as contratações a serem feitas pela Administração Pública, cujo objetivo, no dizer de Maria Sylvia Zanella di Pietro⁵, é “facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação”. Assim, o sistema de registro de preços visa efetivar os princípios da economicidade e da celeridade, ao realizar uma única licitação para registrar os preços e efetuar, futura e discricionariamente, as contratações que lhe convier.

13. Assim, o registro de preços não tem por finalidade selecionar a melhor proposta para celebração de contrato específico, tal qual se dá geralmente nas licitações e contratações de objeto unitário. Ao revés, no sistema de registro de preços o objetivo é realizar uma licitação, por intermédio de concorrência ou pregão⁶, para registrar em ata os preços de diversos itens (bens ou serviços), apresentados pelos licitantes vencedores, que poderão ser adquiridos pela Administração, dentro de determinado lapso temporal, na medida de sua necessidade.

14. Dito isso, vejamos o quanto dispõe, acerca do registro de preços, a Lei nº 8.666/93, notadamente em seu art. 15, II, e §§1º ao 6º, *litteris*:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

*II - ser processadas através de **sistema de registro de preços;***

(...)

entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

⁶Em que pese o art. 15, § 3.º, I, da Lei 8.666/1993 mencionarsomente a concorrência, o art. 11 da Lei 10.520/2002 admite a utilização do pregão no sistema de registro de preços. De igual modo, no âmbito federal, o art. 7º, do Decreto 7.892/2013, permite a utilização da concorrência e do pregão.



§ 1º. O registro de preços será **precedido de ampla pesquisa de mercado**.

§2º. Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§3º. **O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto**, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante **concorrência**;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro **não superior a um ano**.

§ 4º. **A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações** que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo **assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições**.

§5º. O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§6º. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

15. Desta feita, a Administração, após proceder a uma licitação, mediante concorrência (ou pregão, conforme hipótese do art. 11 da Lei Federal nº 10.520/02), registra em Ata⁷ os preços dos itens (bens ou serviços) apresentados pelos licitantes que foram vencedores, para que a Administração, a seu critério e necessidade, adquira-os, dentro de certo prazo.

16. Pois bem. Indaga o consulente se é legal a Câmara Municipal fazer uso do Sistema de Registro de Preços confeccionado pelo Poder Executivo Municipal. **A resposta, a meu**

⁷Trata-se do documento em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas nas futuras contratações. A Ata possui prazo de validade de até um ano e não obriga a Administração a firmar as futuras contratações, sendo possível e lícita a realização de novas licitações ou contratações diretas, na forma da lei, sendo assegurada ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.



ver, deve ser positiva, com a condição de que ocorra a correspondente regulamentação da matéria via Decreto emanado do Ente Municipal, e desde que haja previsão de adesão no edital, anuência do órgão gerenciador e esteja devidamente justificada a vantagem, observando-se as demais regras previstas no instrumento e no mencionado Decreto Municipal.

17. Isso porque, o vulgarmente chamado “efeito carona” consiste justamente nisto: um órgão ou entidade que não participou do registro de preços pode utilizar a Ata de Registro de Preços para efetivar suas contratações de bens e serviços. Essa possibilidade está expressamente prevista no Decreto Federal nº 7.892/2013, em seu art. 22, *in verbis*:

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.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo 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.

§ 6º *Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.*

§ 7º *Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.*

§ 8º ***É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.***

§ 9º ***É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.***

7

18. Ademais, conforme bem destacado pelo Ministério Público de Contas, o TCU⁸ endossa tal entendimento, ao aduzir que:

“Após realização da licitação, preços e condições de contratação ficam registradas na ata de registro de preços. Ficam disponíveis para os órgãos ou entidades participantes do registro de preços ou para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório”.

19. Com isso não se quer dizer que o TCU admita de modo irrestrito e ilimitado a prática dos “caronas”. No Acórdão nº 1487/2007 (Plenário – Relator Min. Valmir Campelo), por exemplo, esta mencionada Corte de Contas obstou tal prática nos casos de contratação adicional, não prevista originalmente, na medida em

⁸BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4.ed. p. 244.



que se mostrava potencialmente danosa aos cofres públicos. E mais: Uma vez comprovado que o efeito carona gerou enriquecimento injusto e indevido para o fornecedor privado deve, necessariamente, haver a responsabilização dos agentes públicos que a adotaram.

III. DA CONCLUSÃO

58. Pelo exposto, **em consonância com o parecer da CONJUR e do MPC, conhecimento da consulta e, no mérito, VOTO pela concessão da seguinte resposta ao consulente:**

I) Compete ao Município regulamentar as contratações de serviços e aquisições de bens efetuadas pelo sistema de registro de preços por meio de decreto, que poderá disciplinar a adesão de um órgão à ata de registro de preços formalizada por outro órgão;

II) Existindo permissão na regulamentação municipal, a ata de registro de preços formalizada por órgão ou Poder Municipal poderá ser utilizada, durante sua vigência, por outro órgão ou Poder Municipal que não tenha participado do certame licitatório, desde que exista previsão de adesão no edital, anuência do órgão gerenciador e esteja devidamente justificada a vantagem, observando-se as demais regras previstas no instrumento e no decreto municipal.

É como voto.

Sala das Sessões do Pleno, ____/____/2016.

CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES

Conselheiro Presidente