



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 412685/09
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: CARLOS AUGUSTO HOFFMANN
RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

ACÓRDÃO Nº 1344/11 - Tribunal Pleno

CONSULTA. LICITAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). ADESÃO A ATA DO SRP DE OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS. Não se admite adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos.

I. Relatório

Encerram os presentes autos indagação formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná acerca das seguintes dúvidas:

- Possibilidade de adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos nos casos em que a entidade requerente já possui ata própria.
- Possibilidade de recebimento ou oferecimento de 'carona' quando os quantitativos da ata registro de preços já tenham sido totalmente utilizados pelo órgão gerenciador, restando, todavia, a hipótese de acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) do total registro em ata, nos termos do art. 65, §1º, da Lei n. 8666/93, de 21 de junho de 1993.

Por meio do Despacho n. 1815/09 (fls. 14), a consulta foi devidamente recebida.

O expediente foi encaminhado à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, que se manifestou por meio da Informação n. 76/09, dando conta de um julgado, consubstanciado no Acórdão n. 174/08 do Pleno desta Corte (Processo n. 429505/07).

Em cumprimento ao art. 313, §3º, do RITCEPR, o feito foi encaminhado à 4º Inspeção de Controle Externo, a qual, por meio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informação n. 37/10, entendeu pela “possibilidade de utilização do instituto “carona”, desde que adotas as providências constantes do item 9.2.2 do Processo nº. TCU – 008.840/2007-3, Acórdão 1487/2007-Plenário, relativamente ao Decreto Estadual 2.391/2008”.

O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas (Parecer n. 11576/10) entende, respondendo aos quesitos propostos, pela “possibilidade de adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos, mesmo quando o requerente já tiver ata própria, desde que em momento prévio à realização do procedimento licitatório; e impossibilidade de utilização do instituto da “carona”, seja por órgãos e entidades do mesmo ente, seja por órgãos de diferente esfera administrativa, uma vez que o procedimento viola os princípios da isonomia, impessoalidade, eficiência, moralidade e vinculação ao instrumento convocatório”.

Por derradeiro, cumprindo sua atribuição regimental, a Diretoria Jurídica (Parecer n. 3156/11) esclarece que não há possibilidade de adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos nos casos em que a entidade requerente já possui ata própria, com exceção das possibilidades aventadas pela Lei Federal 11.121/2001, não se admitindo o recebimento ou oferecimento de "carona" quando os quantitativos da ata de registro de preços já tenham sido totalmente utilizados pelo órgão gerenciador, com exceção, novamente, das possibilidades aventadas pela Lei Federal 11.121/2001.

Vieram-me os autos para a decisão.

É o conciso relatório.

2. Fundamentação

2.1. Preliminares

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, I, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Complementar n. 113/2005¹. Dado o prescrito no art. 71, III, *in fine*, Constituição Federal, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, o feito encontra-se devidamente instruído e quesitado.

Destarte, conheço da presente consulta.

Antes do enfrentamento do mérito, convém afastar a recomendação feita pela 4^o Inspeção de Controle Externo, a qual sugere a reunião da presente consulta aos protocolos n. 19310/10 e 449127/08, em razão de, que segundo alega, tratarem os expedientes da mesma temática. Deixo de acatar o sugestionado, dado que as referidas consultas já restaram respondidas por esta Casa. O Processo n. 449127/08, que veicula consulta formulada pela Câmara Municipal de Toledo, foi julgado pelo Acórdão n. 984/11, do Pleno desta Casa. De igual forma, o protocolado n. 449127/08 já recebeu resposta por esta Corte dada pelo Acórdão n. 984/11.

2.2. Possibilidade de adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos nos casos em que a entidade requerente já possui ata própria

Utilizando-se da competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII), outorgada privativamente pela Constituição, a União, por meio do art. 15, II, da Lei n. 8.666/93, determinou que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços. Diga-se, de passagem, que a regra não é inédita, descendendo do prescrito no art. 14, II do revogado estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos, qual seja, o Decreto n. 2.300/93. O

¹ Art. 39. Estão legitimados para formular consulta: I - no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mandamento legal traz apenas a previsão genérica da adoção do sistema de registro de preços, relegando sua disciplina à regulamentação via decreto (art. 15, §3º), no caso, Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001, em âmbito federal. Do regramento antes descrito, deduz-se que a Administração utilizar-se-á do registro de preços, sempre que possível, para aquisição de bens, por meio de concorrência (art. 15, §3º, I, Lei n. 8.666/93), sendo admitido o uso do pregão para a formação do registro (art. 11, Lei n. 10.520/02).

No âmbito estadual, a mesma orientação legal foi encampada pela Lei n. 15.608, de 16 de agosto de 2007, que regula o instituto no art. 10, VI, e principalmente, nos arts. 22 e 23. A exemplo do preconizado pela Lei n. 8.666/93, a Lei Estadual n. 15.608/07 transpassa a regulamentação ao chefe do Poder Executivo, que o faz por meio do Decreto Estadual n. 2.391, de 25 de março de 2008, a estender sua força normativa por todos os entes públicos estaduais (art. 1º, p. único, do referido decreto).

Tanto a regulamentação federal (art. 8º do Decreto n. 3.931/01) quanto a estadual (art. 7º, do Decreto Estadual n. 2.391/2008) inovam a ordem jurídica, e sem amparo na lei que pretendem regulamentar, possibilitam a outro órgão público que não tenha participado do certame à adesão a ata de registro de preços, o que se popularizou sob o rótulo de “carona”.

Diga-se que esta Corte já deixou hialinamente claro o seu posicionamento quanto ao instituto do “carona” nos protocolados n. 19310/10 e 449127/08, julgados pelos Acórdãos n. 986/11 e n. 984/11, ambos do Pleno desta Casa. Por óbvio, as indagações discrepam daquelas aqui formuladas, mas, em sua essência, deságuam na inadmissão da possibilidade de adesão à ata de registro de preços por outros entes da administração. Relembrando, no Processo n. 19310/10, o Município de Londrina questionou esta Corte acerca de:

- a) “possibilidade de o Município aderir às Atas de Registros de Preços de outros entes Administrativos, quer seja da esfera Federal, Estadual ou Municipal, desde que a legislação da origem do órgão detentor da Ata contenha a necessária permissão para tal pretensão”; e
- b) Qual “o quantitativo a ser adquirido, em virtude da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão, nº 1487/2007-Plenário (relator Min. Valmir Campelo) que reprova a prática da figura do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“carona” quando as aquisições alcançam o limite de 100% (cem por cento) do quantitativo registrado em ata”.

Por outro lado, no Processo n. 449127/08, a Câmara Municipal de Toledo perguntou:

- 1) Pode a Câmara Municipal efetuar adesão a processos licitatórios realizados e já homologados pelo Poder Executivo Municipal, visando à aquisição de produtos por melhor preço, mediante sua conveniência e oportunidade?
- 2) Há necessidade de edição de lei municipal para possibilitar a adesão?
- 3) Há algum impedimento que inviabilize a implementação dessa possibilidade?

Como se pode perceber, as dúvidas formuladas referiam-se a entes municipais, mas as respostas dadas àquelas perguntas podem tranquilamente serem transportadas para a presente consulta, notadamente quando assentam que a previsão do carona não poderia se dar por simples decreto regulamentar aplicável ao âmbito federativo daquele que o editou. Em ambas as consultas, daquilo que se retira do Acórdão n. 986/11 e das discussões quando do julgamento do Processo n. 449127/08, esta Corte possui veementes óbices à aceitação do “carona”, explicitados de forma clara no referido aresto:

Mostra-se inconstitucional a adesão à ata de registro de preço na forma prevista no art. 8º do Decreto nº 3.931/01, por ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI e 84, IV da Constituição Federal, que exigem lei federal para a disciplina do processo licitatório, notadamente, quanto à previsão de causa de dispensa ou inexigibilidade, e por ofensa à disciplina da habilitação, ao princípio da legalidade, da vinculação ao edital, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da economicidade.

Destarte, não há que se afastar do caminho dantes trilhado por esta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A adesão por outro ente à ata de registro de preços encontra fundamento apenas e tão-somente em decreto regulamentar. Em momento algum a Lei n. 8.666/93, que regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição, veiculando normas gerais na forma do art. 22, XXVII, também da Constituição, dispõe sobre o instituto do carona. Tampouco existe regra similar na Lei n. 15.608/07. Em não havendo previsão expressa em lei, os regulamentos federal e estadual houveram por bem agregar à ordem jurídica tal possibilidade, o que não se admite. Na forma do art. 84, IV, da Constituição, o qual serve de parâmetro para as constituições estaduais, decreto e regulamentos se prestam única e exclusivamente para a “fiel execução da lei”. O preconizado pela Constituição deixa claro que o decreto há que se pautar pela lealdade à lei, regulamentando, detalhando, esmiuçando, institutos por ela estabelecidos e não os criando. Ora, é um truísmo afirmar que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei faculta. É a legalidade em sua essência, erigida como princípio de estatura constitucional (art. 37, *caput*), que orienta a atividade administrativa. É um tanto óbvio, mas convém reiterar que, diferentemente do particular que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíba, a Administração se encontra adstrita aos estritos termos da lei, pautando-se apenas por aquilo que a lei, em sentido formal, permite. Dela não se pode esquivar. Disse que a adesão por outro ente à ata de registro de preços não poderia vir disciplinada em simples ato regulamentar. Há, inevitavelmente, a necessidade de lei. O decreto não se consubstancia na via adequada, dado que, como aventado no Acórdão n. 986/11, o “carona” obliquamente se traveste em causa de contratação direta em favor da entidade pública aderente, se funcionalizando como dispensa ou inexigibilidade de licitação, não prevista em lei.

Assim, tendo em vista a orientação encampada por esta Corte, não há que se admitir a figura do “carona”.

2.3. Possibilidade de recebimento ou oferecimento de ‘carona’ quando os quantitativos da ata registro de preços já tenham sido totalmente utilizados pelo órgão gerenciador

Dada a resposta dada ao primeiro questionamento, fica prejudicada a segunda indagação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Voto

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. Conhecimento da consulta formulada pela Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná para, no mérito, responder pela impossibilidade de adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos, independentemente se a entidade requerente já possui ata ou não, restando prejudicada a segunda indagação;

3.2. Após a publicação da decisão no periódico Atos Oficiais do Tribunal, à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade, em:

I - Conhecer da consulta formulada pela Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná para, no mérito, responder pela impossibilidade de adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos, independentemente se a entidade requerente já possui ata ou não, restando prejudicada a segunda indagação;

II - Encaminhar à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno, após a publicação da decisão no periódico Atos Oficiais do Tribunal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e IVAN LELIS BONILHA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sala das Sessões, 21 de julho de 2011 – Sessão nº 26.

HERMAS EURIDES BRANDÃO
Conselheiro-Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

CÓPIA