



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 211458/12
ENTIDADE: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
INTERESSADO: JULIO CESAR ZEM CARDOZO
ASSUNTO: CONSULTA
RELATOR: Conselheiro DURVAL AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1105/14 - Tribunal Pleno

CONSULTA. REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO. POSSIBILIDADE DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS ENTRE ÓRGÃOS ESTADUAIS E DE MUNICÍPIOS À ATA ESTADUAL PARA AQUISIÇÃO DE BEM OBJETO DE CONVÊNIO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS ESTADUAIS.

1. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pela Procuradoria Geral do Estado, por meio da qual provoca esta Corte a dirimir as seguintes questões pontualmente formuladas:

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 e Anexos da licitação que precede o Registro de Preços?

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?

O feito foi devidamente instruído (Informação n.º 15/12-CJB, peça 5; Instruções n.º 1173/12, 2741/12 e 1217/12, da DCM, peças 6, 16 e 24; Instrução n.º 198/12, peça 17), tendo recebido manifestação conclusiva do órgão ministerial (peças 19 e 25).

Na sessão ordinária do Tribunal Pleno, no dia 20 de março de 2014, o então Relator submeteu sua proposta de voto à apreciação do Plenário, que propugnava pela resposta negativa aos quesitos. Na oportunidade, divergi da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proposta apresentada, no que fui acompanhado pelo colegiado, e, em razão da deliberação plenária, fui designado relator para lavratura do presente acórdão, por haver proferido o voto vencedor.

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 Lei Complementar n.º 113/2005¹. Por se tratar de tema afeta a licitações, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar n. 113/2005, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 3, fls. 2-4) e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

2.2. Mérito

Relativamente ao primeiro questionamento, não vislumbro como não responder positivamente à indagação.

A par das discussões doutrinárias e dos precedentes sobejamente já conhecidos desta Corte, o primeiro questionamento desvela uma peculiaridade que não pode ser ignorada. Perceba-se que se inquire acerca da eventual adesão “entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual”, ou seja, apenas e tão somente entes do Estado do Paraná. Não se vê aqui irregularidade alguma, na medida em que, em última instância, está a se falar do Estado do Paraná propriamente dito, de órgãos por meio dos quais o Estado-membro realiza suas funções. As eventuais adesões se restringiriam ao nível estadual, não extrapolando qualquer esfera política, eis que não se está falando de adesão a ata de uma entidade da União, de outro estado ou de município. Independentemente de quem

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

tenha aberto a licitação para a formação do registro de preços, é o Estado do Paraná que, em última análise, o licitador. Nesse passo, é possível a adesão de ata de registro de preços entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, desde que tal possibilidade conste expressamente do ato convocatório da licitação para a formação do registro de preços.

Quanto à segunda indagação, que deve receber uma resposta positiva desta Corte, eis que não vislumbro na adesão de municípios conveniados à ata de registro de preços para aquisição de bens necessários à implementação de políticas governamentais uma estrita identidade com aquilo que se alcunhou como carona.

Não há aqui a realização de uma licitação, para formar um registro de preços, visando futuras e eventuais aquisições de bens ou contratações de serviços para a satisfação de uma necessidade própria, imanente ao cotidiano do órgão promotor do certame. Pelo contrário, os bens ou serviços que tiveram seus preços registrados, de ordinário, em momento algum serão adquiridos pelo ente estatal licitante, mas tão somente por aqueles, participantes do programa governamental, que manifestaram seu interesse. A licitação para a formação de um registro de preços feito por um ente estadual para a implementação de uma política governamental adquire uma feição própria, na medida em que, como dito, a ata dela derivada se prestará precipuamente para a contratação pelos municípios conveniados, consoante o quantitativo anteriormente estimado, o qual levou em conta as necessidades desses mesmos municípios ou as previu de forma razoável.

A correta compreensão dessa diferença permite afastar os principais óbices levantados contra a aceitação do carona, que não se mostram aplicáveis à espécie. De ordinário, aponta-se na doutrina que a aceitação da adesão tardia fragilizaria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do dever de licitar e da legalidade.

Critica-se a aceitação da figura clássica do carona em face do esmaecimento do princípio da vinculação do instrumento convocatório, sob o argumento de que o beneficiário do preço registrado não fornecerá apenas para a entidade licitante, mas para todo e qualquer órgão que posteriormente aderir à ata, mesmo não tendo participado do procedimento licitatório e inexistindo a previsão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acerca dos eventuais quantitativos. No entanto, não há que se falar em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, se o ato de abertura da licitação expressamente consigna que o registro de preços que se pretende implementar se destinará ao atendimento de determinado programa governamental a ser objeto de adesão dos entes conveniados e interessados na implementação do referido programa. Aqui, o edital da licitação deixa claro a que se destina. Não há uma imprevisibilidade quanto ao escopo do registro de preços, na medida em que se tem por claro e explícito que o mesmo se dá para o atendimento de entidades da federação, interessada na implementação de determinado programa governamental.

De igual forma, não se vislumbra no caso gravame à isonomia. Se se entende que antes havia uma violação a ela, eis que o licitante vencedor e futuro contratado entregava o objeto da licitação no quantitativo definido no edital, podendo, eventualmente e sem qualquer previsão, ser instado à entrega de um quantitativo bem superior ao estimado, do qual os outros licitantes não tinham ciência quando da licitação, tal não ocorre na hipótese da adesão para atendimento de programa governamental. A licitação foi manifestamente concebida para o atendimento de entes conveniados, objetivando a execução de programas governamentais, descabendo qualquer alegação de quebra da isonomia pelas futuras adesões, que eram consectários lógicos do certame. Não subsiste na hipótese uma imprevisibilidade quanto ao quantitativo a ser adquirido, eis que se tem uma previsão das necessidades dos órgãos conveniados a serem supridas e razoavelmente quantificadas no ato convocatório.

De igual forma, não há que se falar em desrespeito à obrigatoriedade de licitar, não havendo, no caso, dispensa de licitação. Pelo contrário, houve a instauração e o processamento de um procedimento licitatório visando à formação de um registro de preços específico para aquisição de bem ou contratação de serviço destinado ao atendimento exclusivo de um programa de governo. E, nesse passo, foram estimadas as quantidades, observadas as formas de publicidade, definida a especificação do objeto, a forma de pagamento e todas as regras pertinentes e prescritas em lei. Diante disso, pode-se afirmar peremptoriamente que houve a realização de uma prévia licitação, em consonância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o prescrito no art. 37, XXI, da Constituição Federal², constituindo-se os órgãos conveniados em verdadeiros participantes da licitação.

Por fim, não há que se falar em vulneração do princípio da legalidade, mas na ponderação entre os princípios regentes da atividade administrativa, os quais não se esgotam naquele. Nesse passo, a ausência de dispositivo expresso nesse sentido, não significa a ausência de licitude na conduta. A adesão tardia ao registro de preços, vinculada a programa governamental específico, encontra seu supedâneo na estrutura principiológica que dá a conformação à Constituição Federal e, por consequência, informa a ordem jurídica como um todo. Em verdade, o *caput* do art. 37 da Constituição Federal consigna expressamente que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Nesse passo, não só a legalidade, mas outros princípios devem lastrear a atuação do gestor público, tocando especificamente ao assunto a eficiência, erigida como princípio de índole constitucional pela Emenda n.º 19/98, e que deve ser observada nas contratações administrativas, voltadas ao atendimento de programas governamentais. E não se pode negar que a adesão torna desnecessária a repetição de um processo moroso, incômodo e oneroso, quando já se tem em vista uma proposta considerada vantajosa e um fornecedor plenamente habilitado. Nesse sentido, as vantagens atribuídas ao registro de preços são potencializadas quando se adota a adesão em epígrafe. Se se diz que o registro de preços permite uma maior simplificação burocrática e redução de gastos, em razão da diminuição do número de licitações, quando mais se se leva em conta as desnecessidades de perfazimento de todo o procedimento licitatório por partes de todos os entes aderentes. Há uma explícita desburocratização do ato de contratação e, como apregoado, por Carlos Pinto Coelho Motta, tem-se “um procedimento mais aberto e flexível, consentâneo com a expansão do universo potencial de fornecedores e com os cânones de economicidade e agilidade indispensáveis à aquisição de

² “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suprimentos para a Administração Pública”³. Dai segue a materialização da eficiência, princípio vetor da Administração Pública, e a legitimidade da adesão por município conveniados à ata de registro de preços estadual para a implementação de programas governamentais.

Mas ainda assim, há que se ressaltar que não se pode afirmar que inexistente autorização legal para essa peculiar adesão, eis que o ordenamento jurídico brasileiro a alberga em, pelo menos, três normas.

Cronologicamente, impõe-se a, já referenciada nos autos, Lei n.º 10.191/01, que assim dispõe:

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.

A regra acima dispensa maiores exercícios hermenêuticos, pois se afigura clara a possibilidade de adesão a atas de registro de preços por estados e municípios no âmbito do Ministério da Saúde

Ainda, a Lei n.º 12462/11, que institui o regime diferenciado de contratações públicas (RDC), estatui, no seu art. 32, §1º, que:

Art. 32. O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento.

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput deste artigo qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei.

Em razão da regra acima epigrafada, editada no exercício da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, da Constituição Federal), admite-se expressamente a possibilidade de

³ RDC: contratações para as copas e jogos olímpicos Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 266.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adesão ao registro de preços de qualquer órgão responsável pelas atividades sujeitas ao RDC, eis que, como afirmado por Carlos Pinto Coelho Motta e Alécia Paolucci Nogueira Bicalho, “se extrai do teor do art. 32 da Lei n.º 12.462/11, a polêmica [acerca da adesão posterior à ata de registro de preços] resta (pelo menos nas licitações sob o RDC) solucionada em favor do órgão ou entidade aderente”⁴. E, em assim sendo, não há como se esquecer que a aplicabilidade do RDC foi estendida às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por força da modificação implementada pela Lei n.º 12.688, de 18/07/12, que alterou o art. 1º da Lei n.º 12.642/11. Nesse sentido, há um claro argumento, e aqui de índole legal do qual não cabem dúvidas, a reforçar a tese aqui defendida, que se constitui na admissão expressa da adesão à ata de registro de preços para o atendimento de um programa governamental, no caso, o PAC. Frise que, novamente aqui, a admissão é de ordem legal.

Por fim, a Lei n.º 12.816, de 05/06/13, fruto da conversão da Medida Provisória n.º 593/12, pretendeu alterar, entre outras, a Lei n.º 12.513/11, ampliando o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Alguns artigos que não constavam da redação da medida provisória foram agregados ao texto da lei quando da sua conversão, destacando-se, dentre eles, os arts. 5º e 6º:

Art. 5º A União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará os sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União, os veículos, além do uso na área rural, poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 6º Os registros de preços realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação poderão ser utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para aquisição de bens e contratação dos serviços necessários à execução das ações e projetos educacionais, inclusive quando empregados recursos próprios.

⁴ RDC: contratações para as copas e jogos olímpicos Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 268.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Perceba-se há uma recente e expressa autorização legal para adesão à ata de registro de preços realizada pelo FNDE por parte dos Estados e dos Municípios.

Anteriormente a essa própria lei, já havia manifestação doutrinária acerca da aceitabilidade da adesão no registro de preços, mesmo com previsão somente em nível regulamentar, para o atendimento de um programa governamental, no caso o Programa Caminhos da Escola para aquisição de veículos relativos ao transporte escolar. Nesse sentido, Marcelo Palavéri asseverara:

“Ocorre, contudo, que no caso apresentado, pelo qual o FNDE realizou licitação e os demais entes federados, Estados e Municípios, promovem a adesão à referida ata para realizarem futuros contratos destinados à aquisição de ônibus, não estamos diante dessa figura, rechaçada quase que à unanimidade.

Isso porque não há uma licitação feita por um órgão público, para si (FNDE), sendo emprestada por outro (diversos Estados e Municípios).

Há, sem dúvida, semelhanças entre as figuras, mas aquilo que vem sendo vedado não é o procedimento aqui comentado e já realizado por centenas de prefeituras de todo o Brasil.

Aqui, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação, através do FNDE, não licitou nada para aquisição própria, para depois os municípios se aproveitarem de sua ata e nela “pegarem carona”, aderindo a licitação feita para o Governo Federal, de acordo com suas necessidades e a sua realidade fática”⁵.

E essa possibilidade de realização de licitação por um ente federal para utilização somente de outros órgãos, colaborados da execução de programas de governo, veio expressamente reconhecida pelo Decreto n.º 78929/13, o novo regulamento federal do sistema de registro de preços, quando em seu art. 3º, inc. III, estabelece que:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;

⁵ <http://www.mrpm.adv.br/ARTIGOS/aquisicao.pdf>, Disponível em 15/10/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De tais dispositivos, conclui-se que, no campo normativo, vem se vislumbrando a institucionalização da adesão à ata de registro de preços, quando afetos a programas e ações de governo.

Diante disso, agrega-se ainda, como referenciado pela unidade técnica, o Prejulgado n.º 1895 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, bem sintetiza bem a possibilidade em comento:

1. O Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei (federal) n.º 8.666/93, é uma ferramenta gerencial que permite ao Administrador Público adquirir de acordo com as necessidades do órgão ou da entidade licitante, mas os decretos e as resoluções regulamentadoras não podem dispor além da Lei das Licitações ou contrariar os princípios constitucionais.
2. Regra geral, o sistema de adesão ("carona") à ata de registro de preços, instituído pelo Decreto (federal) n.º 3.931, de 2001, que regulamenta o art. 15 da Lei (federal) n.º 8.666, de 1993, conflita com o princípio da legalidade, não devendo ser utilizado pelos jurisdicionados deste Tribunal com relação a outros órgãos de qualquer das esferas de Governo, nem permitir a utilização das suas atas por outros órgãos de qualquer esfera de Governo, ressalvado quando vinculado a Programa do Governo Federal, de abrangência nacional, de comprovado interesse público, nas áreas de assistência social, educação e saúde pública, a exemplo da Lei (federal) n.º 10.191/2001 (aquisição de bens relativos às ações de saúde) e do Decreto (federal) n.º 6.768/2009 (que dispõe sobre o Programa "Caminhos da Escola"), desde que o ato convocatório da licitação contenha expressa previsão sobre a hipótese de adesão à Ata de Registro de Preços.

Assim, perfilho o entendimento exarado pela unidade técnica que conclui que:

a adesão/carona em Ata de Registro de Preços pode ser considerada regular quando: *i)* planejada e organizada **APENAS** pela administração pública da União ou do Estado do Paraná para ser utilizada por outros entes da federação; e *ii)* vinculada a programa governamental específico para ações diretas de direitos sociais, a exemplo de como procede o FNDE, e independentemente da existência de outros benefícios econômicos (transferências voluntárias, créditos subsidiados).

Essa adesão deve ser marcada pelo planejamento, sendo organizada na fase interna da licitação, com previsão explícita do ato convocatório da sua possibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer da consulta formulada pelo Procurador Geral do Estado, para, no mérito, responder-lhe que:

- 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.

3.2. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

3.3. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por maioria qualificada em:

I - Conhecer da consulta formulada pelo Procurador Geral do Estado, para, no mérito, responder-lhe que:

- a) é possível a Adesão de Ata de Registro de Preços, nos termos previstos no art. 7º do Decreto n.º 2391/2008, entre os órgãos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

II - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III - Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e DURVAL AMARAL e os Auditores IVENS ZSCHOERPER LINHARES e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. (voto vencedor)

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA votou pelo conhecimento da consulta e no mérito pela impossibilidade da 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. (voto vencido)

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 20 de março de 2014 – Sessão nº 9.

DURVAL AMARAL
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente