



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

ORIENTAÇÃO TÉCNICA CGM N° 003, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2021.

Orientações quanto à impossibilidade de celebração de instrumento contratual, no valor total do registrado na Ata de Registro de Preços - ARP.

A **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE**, Estado de Pernambuco, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo art. 57, VI, da Lei Orgânica municipal, em conjunto com a **CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE** - a qual, nos termos da Lei Municipal n° 535/2013, é competente para editar regulamentos e orientações, a fim de aprimorar o sistema de controle interno municipal, especialmente no que tange à fiscalização dos atos e contratos da Administração de que resultem receita ou despesa, e:

CONSIDERANDO a necessidade de fornecer informações que subsidiem e orientem os procedimentos executados pelos gestores e agentes da Administração Pública municipal, direta e indireta, quando da realização do Sistema Registro de Preços;

CONSIDERANDO as atribuições institucionais desta Controladoria, contidas na Lei Municipal n° 535/2013, dentre as quais a de apoiar as unidades executoras vinculadas às secretarias e aos demais órgãos municipais na normatização, sistematização e padronização dos seus procedimentos e rotinas operacionais;

AV. BELMINO CORREIA, 2.340 - TIMBI - CAMARAGIBE/PE - CEP: 54.768-000
FONES (081) 2129-9522 / 2129-9500 - CNPJ 08.260.663/0001-57



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

CONSIDERANDO ser de extrema importância a padronização dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entes deste município, a fim de conferir maior controle sobre seus atos e, concomitantemente, dar efetividade ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

CONSIDERANDO a Lei Municipal nº 736/2017, alterada pela Lei Municipal nº 768/2018, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Camaragibe e dá outras providências;

CONSIDERANDO que a padronização dos procedimentos dos órgãos e entes deste município, por meio de regulamentos e/ou orientações, consubstancia necessária ação preventiva para evitar eventuais danos ao erário;

ORIENTA, por meio desse informe, o seguinte:

1 - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Inicialmente, é imperioso rememorar o conceito da Ata de Registro de Preços - ARP, que, de acordo com o Manual de Orientações e Jurisprudências do TCU¹, consiste no "cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da administração".

¹BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Manual de Orientações e Jurisprudências do TCU. 4ª Edição. Brasília, 2010, p. 243.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Nesse passo, JUSTEN FILHO² (2008, p. 179) assevera que “O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital”.

Importa também trazer a baila o conceito do Sistema de Registro de Preços formulado por FERNANDES (2006), sendo³ “um procedimento especial de licitação quando se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.

Nesse diapasão, possível detectar a singularidade do Sistema de Registro de Preços, possuindo uma natureza pré-contratual, onde Administração Pública não estará obrigada a contratar o bem ou serviço registrado, entretanto, compromete-se o licitante na manutenção do preço e na disponibilidade de ofertado bem/serviço, em cumprimento com as obrigações firmadas em ata, durante todo seu lapso temporal de vigência. Urge salientar também que o órgão/ente poderá realizar, mediante a formalização de contrato (ou instrumento equivalente ⁴), quantas contratações se fizerem necessárias, desde que respeitado os quantitativos previstos e a vigência da ata.

²JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2008.

³FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 2ª Edição. Belo Horizonte, Fórum, 2006.

⁴ De acordo com as exceções previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 8.666/93).



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Importa mencionar que o Tribunal de Contas da União (TCU), deu destaque em seu Informativo Semanal de Licitações e Contratos⁵, a diferença entre a Ata de Registro de Preços e o Contrato Administrativo, a saber:

1. A ata de registro de preços caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação.

(...omissis...)

Nesse sentido, considerou que a ata de registro de preços 'é um acordo de vontades, assinado pela Administração e pelas licitantes que ofertaram os preços registrados. Caracteriza-se como um negócio jurídico entre as partes, criando vínculos e estabelecendo obrigações recíprocas, embora predominantemente do particular signatário. Na ata de registro de preços, é acordado entre as partes apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados, diferenciando-se de um típico contrato administrativo, no qual também são acertadas as quantidades a serem contratadas e existe a obrigação, e não mera faculdade, de o contratante demandar as quantidades previamente acordadas'.

Noutro vértice, aprofundando apenas na abordagem do tema referente ao objetivo desta Orientação Técnica, destaca-se que o Sistema de Registro de Preços deve ser adotado, preferencialmente, quando⁶:

⁵BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Informativo de Licitações e Contratos nº 244/2015. Transcrição do Acórdão 1285/2015-Plenário, TC 018.901/2013-1, relator Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão: 27.5.2015

⁶BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Manual de Orientações e Jurisprudências do TCU. 4ª Edição. Brasília, 2010, p. 244.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

- pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratações frequentes;
- pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;
- for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho das atribuições; e
- for vantajosa a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo.

Tais considerações mínimas devem está consignadas nos estudos técnicos prévios a contratação em xeque, devendo conter, inclusive, argumentos que revelema motivação pela escolha do Sistema Registro de Preços.

Em apertada síntese, devem está presentes a vantajosidade e conveniência para a Administração Pública,além da necessidade de realizar contratações frequentes do objeto cujo quantitativo a ser demandado não foi possível definir previamente. Logo, verifica-se a impossibilidade de celebração de instrumento contratual, no valor total do registrado na ARP, posto que, tal prática contraria a essência do Sistema de Registro de Preços, em especial, a ausência de quantitativos prévios.

2 - DO POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

Nesse mesmo sentido vem se posicionando os órgãos de controle externo, nas suas fiscalizações e documentos orientativos. Considerando a recorrência das falhas, a Controladoria-Geral da União (CGU)abordou o tema na Cartilha com perguntas e



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

respostas sobre o Sistema de Registro de Preços⁷, onde percorreu acerca da impossibilidade de celebração contratual no valor total registrado na ata de Registro de Preços e a consequência dessa falha, a saber:

62. É POSSÍVEL A CELEBRAÇÃO CONTRATUAL NO VALOR TOTAL DO REGISTRADO NA ARP?

Esta seria uma situação atípica, pois poderia caracterizar que o órgão já conhecia o quantitativo exato a ser contratado, descaracterizando a necessidade de utilização do SRP. De acordo com os pressupostos contidos no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, a utilização do SRP deverá ocorrer quando: houver necessidade de contratações frequentes; for mais conveniente a aquisição de bens com entregas parceladas; para atendimento a mais de um órgão; e quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. Assim, nota-se que nenhuma das situações delineadas prevê a celebração contratual no valor total registrado. Por isso, se a intenção da Administração for a contratação imediata, a forma mais adequada é a realização de pregão, de preferência, na forma eletrônica, ou concorrência, em sua forma ordinária, sem a formalização de ARP.

63. QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS QUANDO SE CELEBRA CONTRATO NO VALOR TOTAL DO REGISTRADO NA ARP?

Ao firmar contrato pela totalidade do valor registrado da ARP, presume-se que todos os contratos vinculados à ARP já foram celebrados. Por conseguinte, a ata se esgotou, foi executada em sua totalidade, anteriormente ao transcurso de seu prazo de vigência, haja vista que a ata expira ou com a execução do seu objeto ou com o fim de

⁷BRASIL. CGU - Controladoria-Geral da União. Sistema de Registro de Preços - Perguntas e Respostas. Edição Revisada. 2014. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/SistemaRegistroPrecos.pdf> Acesso em 02 de novembro de 2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

seu prazo de validade. E assim, também não pode permitir que os órgãos que não tenham participado da licitação utilizem a referida ata ou que se restabeçam os quantitativos originalmente registrados. Cabe ressaltar que tal ocorrência tem, na maioria das vezes, origem na falta da disponibilidade de crédito orçamentário quando da deflagração do procedimento licitatório, haja vista ser este, conforme prevê o inciso II, § 2º, art. 7º, da Lei de Licitações, condição necessária para realização do certame. **Entretanto, é importante destacar que essa prática não é legítima para realizar licitação para registro de preços.** Comparando-se, hipoteticamente, os preços obtidos nas licitações realizadas para registro de preços e os decorrentes de licitações em sua forma ordinária, tendo como referência o mesmo objeto, há que se considerar, em relação à primeira hipótese, que os valores podem se apresentar em patamares superiores ao obtido na licitação sem registro de preços. Tal fato tem origem na incerteza, para a empresa vencedora do certame, do fornecimento à Administração Pública e na obrigatoriedade de manutenção do preço registrado por até 01 (um) ano. Assim, na formação do preço final, as empresas participantes de licitação para registro de preços levam em consideração fatores que elevam o referido preço, como, por exemplo, a projeção da inflação para o período de vigência da ARP. Dessa forma, realizar licitação para registro de preços e adquirir em um único contrato todo o quantitativo registrado em ata, além de contrariar as hipóteses estabelecidas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, poderá representar à Administração Pública, conforme descrito anteriormente, contratação desvantajosa".(grifou-se)

Nessa mesma linha, emerge jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU⁸, no qual pontua, com excelência, a impropriedade causada pelo desvirtuamento do Sistema Registro de Preços, accelebrar contrato administrativo no valor total registrado na ata, *in verbis*:

⁸BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Acórdão nº 3.273/2010. 2ª Câmara.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Além do que, há que se destacar que o contrato foi celebrado pelo valor total da proposta apresentada pela Megaclear Comércio e Serviços Ltda., o que significa um desvirtuamento do instituto do registro de preços.

Os fatos acabaram por revelar outra impropriedade. Ao firmar contrato pela totalidade do valor da ata, presume-se que todos os contratos vinculados à ata já foram celebrados. Por conseguinte, embora o prazo inicial de vigência da ata fosse de 12 (doze) meses, a ata se aperfeiçoou (foi executada) já na data de sua celebração, visto que seu objeto foi totalmente contratado de uma só vez. Partindo-se da hipótese de que a ata expira ou com a execução do seu objeto ou com o fim de seu prazo de vigência, pode-se afirmar que a ata de registro de preços em questão expirou um ano antes da formalização de seu primeiro aditivo.

Acórdão

9.2.2. evite que as atas de registro de preço e os contratos, assim como seus aditivos, sejam formalizados em um mesmo termo ou instrumento, vez que têm natureza e finalidades distintas;

9.2.3. ao intentar a realização de processo licitatório para registro de preços, atente para as condições expressas no art. 2º do Decreto 3.931/2001, que tornam incompatível, a princípio, a contratação pelo valor total do objeto licitado.

Conclui-se que os órgãos fiscalizadores possuem entendimento pacífico no que concerne ao tema, sendo passível, inclusive, de apuração de responsabilidades, os gestores públicos que incorrerem nas falhas que resultem na celebração contratual, no valor total do registrado na Ata de Registro de Preços – ARP.



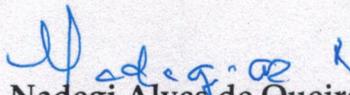
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

3 - DAS MEDIDAS CORRETIVAS PROPOSTAS PELA CGM

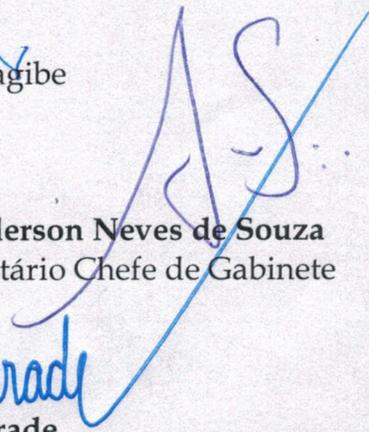
Ex positis, considerações feitas, sugestiona-se que os órgãos/entes que compõem a Estrutura Organizacional da Prefeitura de Camaragibe, ao optarem pelo Sistema de Registro de Preços, observem a presente orientação técnica, objetivando evitar a ocorrência das falhas acima listadas no âmbito da Administração Pública Municipal.

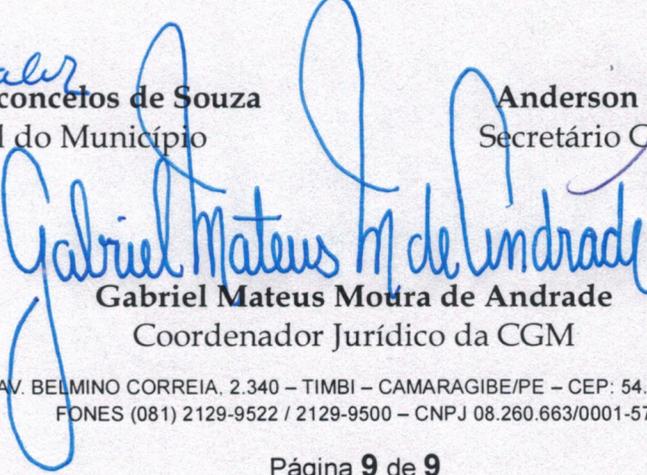
Noutro vértice, considerando a ausência de unidades descentralizadas de controle interno, a CGM sugestiona que cada órgão/ente realize diligências periódicas nas suas atas de registros de preços vigentes, e, localizando contratos decorrentes destas, celebrados no valor total do registrado, determinem a abertura de sindicância, com fulcro no art. 181, da Lei Municipal nº 112/92 e cientifiquem a CGM e o Gabinete da Prefeita.

Camaragibe, 09 de novembro de 2021.


Nadege Alves de Queiroz
Prefeita do Município de Camaragibe


Cilene Magda Vasconcelos de Souza
Controladora-Geral do Município


Anderson Neves de Souza
Secretário Chefe de Gabinete


Gabriel Mateus Moura de Andrade
Coordenador Jurídico da CGM

AV. BELMINO CORREIA, 2.340 - TIMBI - CAMARAGIBE/PE - CEP: 54.768-000
FONES (081) 2129-9522 / 2129-9500 - CNPJ 08.260.663/0001-57