DELIBERAÇÃO PAC00 - G.ODJ - 11/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/119823/2012
PROTOCOLO	**:** 1394581
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS
CONSULENTE	**:** MURILO ZAUITH
CARGO	**:** PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	**:** CONSULTA
RELATOR	**:** CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

I - EMENTA

CONSULTA. ALTERAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ALTERAÇÃO DO QUANTITATIVO INICIALMENTE ESTABELECIDO. IMPOSSIBILIDADE.

II - RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. Murilo Zauith, Prefeito Municipal de Dourados-MS, acerca da possibilidade de prorrogação de Ata de Registro de Preços e do aumento quantitativo nela originalmente previsto.

A indagação é assim apresentada:

1. "É possível prorrogar o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços por mais de um ano?

2. Com a prorrogação do prazo de vigência da Ata o quantitativo inicialmente estabelecido é igualmente renovado?

A consulta tem previsão no art. 21, inciso XVI, da Lei Complementar n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e no art. 136 da Resolução Normativa n. 76, de 11 de dezembro de 2013.

Os pressupostos de admissibilidade foram aceitos pelo Excelentíssimo Senhor Presidente desta Corte de Contas, f. 2 - peça 1 dos autos.

A Assessoria Jurídica da Presidência emitiu parecer quanto a presente consulta, PAR-GAB.PRES.-2/2013, peça 2.

De acordo com a Assessoria Jurídica da Presidência a validade do registro de preços não poderá ser superior a um ano, computadas eventuais prorrogações. E, em caso de eventual prorrogação dentro do prazo

de vigência não superior a um ano, não é possível o restabelecimento dos quantitativos inicialmente fixados na licitação.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer PARMPC-GAB.5 DR.TMV/SUBSTITUTO-3903/2014, peça 3, também se manifestou sobre a consulta apresentada pelo Município de Dourados e acolheu integralmente o parecer exarado pela Assessoria Jurídica da Presidência.

III - VOTO

O Sistema de Registro de Preços (SRP) tem fundamento no § 3º, do art. 15, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

O Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

De acordo com Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Edição, 2014), Sistema de Registro de Preços pode assim ser definido:

"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.

[...]

O Registro de Preços é um contrato normativo, relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes."

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, 6ª Edição, 2015) "o Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que 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".

O art. 15, inciso II, da Lei n. 8.666/93 estabeleceu que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do SRP.

Assim, por tratar de norma geral sobre licitações e contratos administrativos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, cabe a cada ente da federação proceder à regulamentação mediante decreto, de acordo com as peculiaridades regionais, conforme preceitua o § 3º do art. 15 da Lei n. 8.666/93.

No âmbito do Município de Dourados, foi regulamentado por

meio do Decreto Municipal n. 368, de 20 de julho de 2009.

1. Da validade do Registro de Preços

O prazo de vigência do registro de preços está estabelecido no inciso III, do § 3º, do art. 15 da Lei n. 8.666/93, o qual determina que não poderá ser superior a um ano.

De acordo com Marçal Justen Filho *"o prazo de validade do registro é de um ano, tal como previsto no art. 15, § 3º, inc. III, da Lei de Licitações. É evidente a impossibilidade de aplicar ao registro de preços a determinação específica e excepcional contida no art. 57, § 4º, da Lei de Licitações. Essa disposição refere-se única e exclusivamente aos contratos de prestação de serviços contínuos. Não é extensível a qualquer outra manifestação contratual. Uma ata de registro de preços não retrata um 'serviço continuado'. Quando muito, é uma relação jurídica continuada.*

(...).

A renovação de ata de registro de preços, além do prazo original, configura infração ao texto expresso da Lei nº 8.666, devendo ser reconhecida como inválida."

Dispõe o art. 15, § 3º, III, que a validade do registro de preços não poderá ser superior a um ano. Qualquer prazo até esse limite máximo poderá ser estabelecido pela Administração para a validade da Ata de Registro de Preços. Nunca superior, portanto.

O Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara, firmou entendimento no Acórdão n. 3028/2010-2ª Câmara, TC-010.309/2010 no mesmo sentido: *"determinar ao FNDE que fixe em no máximo um ano a validade do registro de preços proveniente do Pregão Eletrônico n.º 28/2010, assim como a validade dos registros referentes às futuras licitações, incluindo-se nesse prazo eventuais prorrogações, em observância ao art. 15, § 3º, III, da Lei n.º 8.666/93, à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos n.º 2.140/2010 – 2ª Câmara e n.º 991/2009 – Plenário) e à Orientação Normativa n.º 19/2009 da Advocacia-Geral da União"*

É importante destacar que os contratos decorrentes do registro de preços terão sua vigência regulada pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, podendo ser prorrogados de maneira independente da vigência das respectivas atas.

"As contratações realizadas com fundamento numa Ata de Registro de Preços só têm validade se realizadas dentro do prazo de validade desse instrumento; no entanto, a execução do contrato pode ocorrer após o término desse prazo, sendo importante, nesse caso, que o documento contratual, ou seu substitutivo, tenha sido celebrado ou emitido ainda dentro desse lapso temporal." (Sidney Bittencourt, Licitação de Registro de Preços, Temas & Ideias, 2003).

No mesmo sentido, pronuncia-se Eliana Goulart Leão (O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações, 2ª Edição, 2001):

"As compras por intermédio de ata de registro de preços só são legítimas se realizadas no prazo de validade do registro, embora possa haver casos em que a aquisição se efetue durante esse prazo e a entrega do objeto venha a ser feita após o respectivo término."

Assim, é claro o entendimento de que não há amparo legal para que o registro de preços vigore por prazo superior a um ano. A Administração Pública pode prorrogar uma Ata de Registro de Preços desde que a sua vigência não ultrapasse o limite legalmente autorizado, ou seja, 12 (doze) meses.

2. Da renovação do quantitativo inicialmente estabelecido quando da prorrogação do Registro de Preços

Quando da prorrogação do prazo de vigência do Registro de Preços é imprescindível que o administrador público se atente às normas legais e aos princípios que regem o procedimento licitatório e de contratação.

O edital de licitação para registro de preços deve conter as especificações precisas dos serviços ou materiais a serem adquiridos e prever os quantitativos máximos e mínimos para aquisições.

Por tratar de estimativa é possível que durante o período de tempo em que o preço está registrado ocorra o atingimento integral dos limites de aquisições permitidos no edital da licitação. Se tal fato ocorrer encerra-se o registro, mesmo que ocorra antes do termo final de vigência da Ata de Registro de Preços.

Tal fato ocorre em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expressamente previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/93.

O princípio da vinculação ao instrumento vinculatório aduz que, uma vez nele estabelecidas as regras do certame, elas devem ser cumpridas, em seus exatos termos.

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 8ª Edição, 2015):

"Trata-se de principio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual "a Administração não pode

descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avalição constantes do edital. O principio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I)."

Segundo Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 41ª Edição, 2015), o edital "é lei interna da licitação" e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

Para José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 26ª Edição, 2013) "*a vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial"*.

Esse princípio tem extrema importância, na medida em que além de impor que as normas nele estipuladas devem ser fielmente observadas pela Administração e pelos administrados, assegura o cumprimento de inúmeros outros princípios atinentes ao certame: transparência, igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade administrativa, julgamento objetivo e segurança jurídica.

A partir da análise desse princípio verifica-se o exaurimento do registro de preços quando ocorre o fornecimento total do quantitativo dos itens registrados.

De acordo com Marçal Justen Filho*, "não se afigura cabível a aplicação da autorização contida no art. 65 da Lei de Licitações e Contratos no âmbito do registro de preços. Assim, não seria possível ampliar os limites quantitativos do registro em até 25% dos montantes originais. A disposição do art. 65 reflete solução compatível com contratação isolada, em que o aumento da quantidade, imprevisível no momento inicial, poderia demandar grandes formalidades para realização de outra licitação. Essa circunstancia não existe no caso do Registro, o qual apresenta prazo de validade de até um ano e permite sucessivas contratações. Portanto, a Administração dispõe de condições de estimar, com antecedência, a perspectiva de exaurimento dos quantitativos máximos registrados."*

Verifica-se que exaurido o quantitativo do registro de preços não é possível a aquisição de novas contratações dele decorrentes uma vez que a licitação foi realizada para a contratação do objeto fixado, assim, a

prorrogação do prazo de vigência do registro de preços, dentro do prazo de 12 meses, com o restabelecimento do quantitativo inicialmente licitado não é possível, mas apenas com a quantidade remanescente.

Caso ocorra tal situação cabe à Administração proceder a realização de nova licitação com o quantitativo mais próximo da realidade do órgão.

De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, Acórdão 991/2009 – Plenário – a prorrogação do prazo de vigência de registro de preços, dentro do prazo de 12 meses, com o restabelecimento do quantitativo inicialmente licitado afronta os princípios da isonomia, economicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Ainda, segundo o TCU o princípio da isonomia fica assegurado uma vez que todos os licitantes tiveram conhecimento do quantitativo máximo a ser fornecido, avaliando as suas condições de participação no certame de acordo com esse quantitativo. Assim, a prorrogação da vigência da Ata de Registro com o restabelecimento dos quantitativos implica alteração nas condições originais, estabelecendo favorecimento injusto à empresa que detém o registro de preços.

Assim, cabe ao Administrador Público providenciar que o edital de licitação contenha o quantitativo dos itens a serem registrados mais próximos da real necessidade da Administração.

Diante do exposto, é evidente a impossibilidade de prorrogação de registro de preços, dentro do prazo de 12 meses, com o restabelecimento inicial da Ata, tampouco a aplicação do art. 65 da Lei 8.666/93, aumento quantitativo de 25% na Ata de Registro de Preço, por se tratar de uma contratação coletiva e não individual. Tal norma aplica-se no caso isolado do contrato decorrente de uma licitação que utilizou o sistema de registro de preços.

IV - DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 19ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, em 16 de setembro de 2015, sob a Presidência do Conselheiro Presidente Waldir Neves Barbosa, por unanimidade de votos conforme ata de julgamento, acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, ACORDAM os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto do Conselheiro Relator, responder:

1. É possível prorrogar o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços por mais de um ano?

Resposta: **Não**. Conforme a redação contida no art. 15, § 3º, III, da Lei Federal n. 8.666/93, lei geral de licitações e contratos, não é possível a prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços por período superior a

um ano. Podendo a Administração Pública prorrogá-la, desde que a sua vigência não ultrapasse o limite legalmente autorizado.

2. Com a prorrogação do prazo de vigência da Ata o quantitativo inicialmente estabelecido é igualmente renovado?

Resposta: **Não**. A prorrogação da ata de registro de preços com o restabelecimento dos quantitativos iniciais provoca a modificação do objeto da licitação, e a consequente alteração das condições pactuadas, não sendo possível afirmar que a proposta vencedora permanecerá vantajosa para a Administração.

Participaram ainda, deste julgamento os Excelentíssimos Conselheiros: José Ricardo Pereira Cabral, Marisa Joaquina Monteiro Serrano, Ronaldo Chadid e Jerson Domingos, além do Representante do Ministério Público de Contas Dr. José Aêdo Camilo – Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 28 de novembro de 2016.

CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO
RELATOR

am