Processo: **1120108**
Natureza: **CONSULTA**
Consulente: Edson Machado de Andrade
Jurisdicionado: Município de Lagoa Formosa
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo sr. Edson Machado de Andrade, prefeito do Município de Lagoa Formosa, nos seguintes termos:

> É lícita a celebração de contrato decorrente da adesão à ata de registro de preços, concomitantemente, à vigência de ata de registro de preços celebrada pelo ente, ante às disposições do art. 16, do Decreto nº 7.892/2013? (*sic*)
>
> Em caso positivo, seria possível a emissão de ACS com fundamento na licitação específica, na hipótese do preço da ata de registro de preços ser menor, mas o fornecedor não tiver o produto para entrega imediata? (*sic*)

A consulta foi distribuída ao conselheiro substituto Hamilton Coelho, que determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para verificação do último pressuposto de admissão previsto no inciso V do art. 210-B do Regimento Interno, para adoção dos procedimentos previstos no § 2º do referido dispositivo, bem como para manifestação sobre possível conexão ou litispendência.

II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

1. **É lícita a celebração de contrato decorrente da adesão à ata de registro de preços concomitantemente à vigência de ata de registro de preços celebrada pelo ente, ante as disposições do art. 16 do Decreto nº 7.892/2013?**
2. **Em caso positivo, seria possível a emissão de ACS com fundamento na licitação específica, na hipótese de o preço da ata de registro de preços ser menor, mas o fornecedor não tiver o produto para entrega imediata?**[1]

De início, cita-se o art. 16 do Decreto n. 7.892/2013, dispositivo legal mencionado pelo consulente:

[1] Registra-se o que dispõe o inciso IV do art. 210-B do Regimento Interno:
> Art. 210-B A consulta será recebida, por meio de formulário eletrônico disponibilizado no Portal do Tribunal na internet, protocolizada, autuada, distribuída e encaminhada ao Relator, para análise dos pressupostos de admissibilidade, observados, no que couberem, os critérios do CAPÍTULO IV do TÍTULO IV deste Regimento.
> § 1º São pressupostos de admissibilidade:
> [...]
> IV – conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada;

Além disso, pertinente informar que acerca da ata de registro de preços, incluindo a figura do carona, a vigência e a atualização de valores, **encontram-se em tramitação** nesta Casa as consultas 1114436, de relatoria do cons. substituto Hamilton Coelho, em situação de vista concedida ao cons. Gilberto Diniz na sessão do dia 21/9/2022; e 1120126, de relatoria do cons. Cláudio Couto Terrão.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

> Art. 16. A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

Em pesquisa realizada nos sistemas *TCJuris* e *MapJuris Consultas*, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, verificou-se que os questionamentos propostos pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foram objeto de deliberação desta Corte de Contas.

Contudo, oportuno transcrever a lição consignada por este Tribunal em resposta à Consulta 885865 (20/11/2013)[2], ao discorrer sobre a adesão, por órgão público Municipal, de ata de registro de preços formulada por outra unidade governamental, ainda que de forma parcial:

> Inicialmente, destaca-se que o legislador ordinário, no art. 15, II, da Lei 8.666/93[3], estabeleceu como diretriz para as compras públicas a adoção, sempre que possível, do Sistema de Registro de Preços. Cabe frisar o caráter geral da norma, que vincula todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.
>
> A Controladoria Geral da União, na cartilha "Sistema de Registro de Preços[4]", define-o como:
>
> > (...) um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos/entidades públicos para futura contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica.
>
> A utilização de tal método pressupõe o cumprimento das determinações estabelecidas no art. 15 da Lei 8.666/93, nos decretos instituídos por cada ente federado e nos editais de licitação promovidos pelo órgão gerenciador[5].
>
> Conforme dispõe Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[6], compete a todos os entes federados a regulamentação das regras e limites para a utilização do Sistema de Registro de Preços. O art. 118 da Lei Geral de Licitações estabelece a possibilidade de a União, de os Estados e de os Municípios editarem normas próprias tratando de matéria licitatória, desde que guarde consonância com o disposto na legislação nacional. A autorização para a edição de normas próprias regulamentando a compra de bens e serviços pelos Municípios decorre do princípio federalista, e tem como base a adequação do processo licitatório às especificidades de cada ente público. Diante de sua completude, o sistema jurídico deve ser analisado como um todo, sendo a criação de norma específica regulamentando o Sistema de Registro de Preços no âmbito de atuação de cada ente, embora recomendável, dispensável para a adesão às atas formuladas por outros órgãos ou entidades. O supracitado art. 15 da Lei 8.666/93 exalta a utilização do Sistema de Registro de Preços sempre que possível, e tal mandamento, somado ao princípio da eficiência, prevalece frente à suposta omissão de regulamentação da matéria pelo ente político interessado em realizar adesão.

---

[2] Consulta 885865. Relator Cons. José Alves Viana. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 20/11/2013. Parecer disponibilizado no DOC de 14/1/2014. Ver, também, o parecer da Consulta 757978 (8/10/2008).
[3] Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) II - ser processadas através de sistema de registro de preços.
[4] Cartilha "Sistema de Registro de Preços: Perguntas e Respostas". Controladoria Geral da União, 2011. Acessado em 04/10/2013.Disponívelem:
<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/SistemaRegistroPrecos.pdf>.
[5] A quem cabe, nos termos do art. 5º do Decreto Federal n. 7.892/2013, "a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços", dentre outros.
[6]FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 3. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 75.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

O Poder Executivo Federal, por meio do Decreto 7.892, de 21/01/2013, regulamentou o Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços e aquisições de bens pela Administração Pública federal direta e indireta. Ressalta-se que o ato normativo em comento positivou diversos entendimentos prevalentes na jurisprudência das Cortes de Contas, dentre eles, o referente à possibilidade de adesão por órgãos e entidades não participantes de Ata de Registro de Preços vigente. Sobre o tema, o art. 22 dispõe:

> 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.
>
> (...)
>
> § 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 quíntuplo 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.**
>
> § 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.
>
> § 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.

No mesmo sentido, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais editou o Decreto 46.311/2013, que autoriza a utilização de Ata de Registro de Preços realizada pelo Estado por outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, desde que haja: a) a comprovação nos autos da vantagem de tal adesão; b) prévia anuência do órgão gerenciador; e c) observância da quantidade licitada do objeto constante da ata. O art. 20[7] estabelece, ainda, a possibilidade de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual utilizarem de Atas de Registro de Preços gerenciadas por entes da Administração Pública Federal, de outros Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e que se demonstre a vantagem econômica da adesão.

A comprovação da vantajosidade a ser percebida pelo órgão ou ente na "carona" à Ata de Registro de Preços é condição indispensável para a legalidade da adesão, em respeito aos princípios da economicidade e da isonomia.

Impende destacar que esta Corte de Contas, em parecer aprovado por unanimidade em 09/05/2012, quando da análise da Consulta n. 872.262[8], concluiu pela possibilidade de "carona" em Ata de Registro de Preços. Na oportunidade, ficou esclarecido que *"a ata de registro de preços é um instrumento vinculativo, que cria obrigações mútuas para as partes envolvidas, em especial com relação aos quantitativos, preços e prazos de validade, os quais devem ser observados no momento da formalização do contrato"*.

Cumpre registrar, ainda, que a possibilidade de "carona" em Atas de Registro de Preços é admitida por este Egrégio Tribunal desde a aprovação, em 08/10/2008, do parecer exarado

---

[7] Art. 20. Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual poderão se utilizar de ARPs gerenciadas por entes da Administração Pública Federal, de outros Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e demonstrada a vantagem econômica da adesão.
[8] TCEMG. Pleno. Consulta n. 872.262. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão de 09/05/2012.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

na Consulta n. 757.978. Naquela assentada, foram delimitados os contornos indispensáveis para a adesão por outros órgãos ou entidades às Atas de Registro de Preços em vigor, no seguinte sentido:

> (...) a figura do "carona" é polêmica, pois poderia representar o avesso do princípio licitatório uma vez que consiste na permissão dada àquela unidade administrativa que não promoveu o sistema de registro de preço ou tampouco dele participou (ou seja, não é gerenciador, nem participante). O "carona" apenas se beneficia da Ata de outrem, a ela aderindo **mediante o cumprimento de algumas exigências formais.**
>
> De toda sorte, deverá o interessado (carona) **elaborar processo administrativo por sua iniciativa**, qual seja, providenciar termo de referência no qual constem as especificações do objeto que deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado, e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço sobre o objeto desejado, para fins de acionar o órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva Ata. **O órgão gerenciador consultará ao fornecedor acerca da possibilidade de atender àquela adesão uma vez que haverá acréscimo ao quantitativo pactuado.**
>
> **A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem.**
>
> A esse processo administrativo deve ser agregada, também, **a anuência formal da entidade/órgão gerenciador** sobre a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços, para a adesão ao preço registrado, bem como dos fornecedores, obedecendo-se à ordem de classificação.
>
> Quanto **à publicidade do instrumento de adesão e das aquisições que dele decorrerem** prevalece, a meu juízo, o dever de observar a regra geral da licitação contida na legislação de regência, em especial a Lei Federal nº 8666/93, **valendo para o "carona" as mesmas regras impostas às outras entidades/órgãos envolvidos no certame, sobretudo porque a publicidade é princípio de estirpe constitucional**, assim consagrado no *caput* do art. 37 da Lei Maior da República. (*grifos nossos*).

Concluo, portanto, pela possibilidade da adesão de órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal às Atas de Registro de Preços realizadas por outros entes, desde que: a) haja autorização expressa do Órgão Gerenciador; b) seja elaborado termo de referência no qual constem as especificações do objeto que se deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado; c) haja a devida publicidade do instrumento de adesão e das aquisições que dele decorrem, nos termos do disposto na Lei 8.666/93; d) seja demonstrada a vantagem econômica na adesão à Ata, mencionando ainda a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidades dos bens a serem adquiridos; e) haja a anuência do fornecedor beneficiário da ata, o qual deve 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 os órgãos participantes; e f) sejam observadas as especificidades presentes na legislação do Sistema de Registro de Preços do ente federado responsável pela realização da ata aderida, inclusive quanto à limitação quantitativa e qualitativa de adesões de órgãos extraordinários.

A consulente questiona, ainda, se a adesão à Ata pode ser apenas em parte do objeto ou deve ser em todo o seu quantitativo.

A tratativa dada pelo legislador ordinário ao Sistema de Registro de Preços, consubstanciada no art. 15 da Lei 8.666/93, objetivou garantir a racionalização das compras governamentais[9]. Tal procedimento licitatório especial, efetivado por meio da realização de concorrência ou pregão, seleciona a proposta mais vantajosa para eventual e futura contratação pela Administração, que só adquirirá o bem ou serviço se houver a necessidade, a exemplo do

[9] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 27.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

realizado na seara privada. Os itens registrados ficarão disponíveis para os órgãos e entidades participantes do registro de preços, que poderão, dentro do prazo de validade da Ata, requererem a entrega dos bens descriminados pela empresa vencedora do certame.

O parágrafo quarto do art. 15 da Lei 8.666/93 dispõe que:

> Art. 15, §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.

Portanto, se nem mesmo o órgão gerenciador e os órgãos participantes são obrigados a contratarem a totalidade dos objetos registrados, tampouco os órgãos extraordinários, que aderem as atas, apresentam tal dever. A adesão parcial à ata de registro de preços é permitida, desde que não haja disposição em contrário no edital de licitação ou nos regulamentos do ente federado responsável pela ata.

Outrossim, acerca da vigência da ata de registro de preços, colaciona-se a ementa do parecer exarado na Consulta 872262 (9/5/2012)[10]:

> CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – 1) CONTRATAÇÃO – PRAZO DE VALIDADE DA ARP EXPIRADO – IMPOSSIBILIDADE – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REGEDORES DA LICITAÇÃO, ESPECIALMENTE, OS DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E O DIREITO À AMPLA PARTICIPAÇÃO – 2) ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR OUTRO ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO E CELEBRAÇÃO DO CONTRATO – FORMALIZAÇÕES DENTRO DO PRAZO DE VALIDADE DA ARP – NECESSIDADE.
>
> 1) Não é possível promover contratações com base em Ata de Registro de Preços com prazo de vigência vencido.
>
> 2) Para contratar, tomando-se por base Ata de Registro de Preços, é necessário que a adesão do interessado e a concordância por parte do possível contratado, além das demais formalidades exigidas do "carona", descritas na Consulta n. 757978, bem como a celebração do respectivo contrato, sejam realizadas durante a vigência da ata.

No que tange à atualização dos valores constantes da ata de registro de preços, cumpre anotar os prejulgamentos fixados por ocasião da resposta à Consulta 1098605 (11/8/2021)[11], *in verbis*:

> 1. Caso os preços registrados se mostrem superiores aos praticados no mercado, é dever da Administração buscar a sua atualização para refletir a paridade com as operações verificadas no comércio em geral, sendo que o procedimento a ser adotado constitui matéria de regulamento, seja pela dicção do §3º do art. 15, seja porque se trata de desdobrar em normas específicas e concretas o comando exarado pela lei;
>
> 2. Em face da incompatibilidade entre o regime jurídico público e a contratação por preços registrados acima dos praticados no mercado, mesmo na ausência de regulamento local, o administrador não pode deixar de atuar para restaurar a vantajosidade para a Administração, inclusive com a atualização dos valores registrados;
>
> 3. Na hipótese de um fornecedor ter preços registrados para vários itens e apenas alguns estarem incompatíveis com o preço praticado no mercado, é possível promover o cancelamento parcial do registro, apenas em relação àqueles itens para os quais o fornecedor

[10] Consulta 872262. Relator cons. Mauri Torres. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 9/5/2012. Parecer disponibilizado no DOC de 29/5/2012.
[11] Consulta 1098605. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 11/8/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 30/8/2021

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

tenha rejeitado a redução dos valores, mantendo o registro dos demais preços que estejam alinhados com o mercado;

4. Por tratar-se de atualização de preços registrados para adequação ao mercado, cuja imposição é posta pela Lei nº 8.666/93, é possível realizá-la ainda que a regulamentação interna do órgão ou entidade pública seja lacunosa nesta matéria, inclusive com a solução de manutenção do registro quanto aos itens com preços compatíveis. Todavia, caso a regulamentação interna discipline a situação de forma diversa, desde que alinhada aos princípios administrativos e licitatórios, ela deve ser observada;

5. A hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso VII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 pode vir a ser utilizada em virtude de cancelamento de registro de preços, com a advertência contida no próprio dispositivo legal ao determinar a observância do art. 48. Ou seja, antes de se valer da contratação direta, que configura excepcionalidade no ordenamento jurídico e, como tal, deve ser interpretada restritivamente, o gestor público deve oportunizar o ajuste das ofertas pelos licitantes e, somente se não obtiver um retorno positivo dessa medida, utilizar a dispensa de licitação para a adjudicação do objeto.

Ademais, citam-se trechos do parecer proferido na referida Consulta 1098605 (11/8/2021):

No contexto da Lei nº 8.666/93, o SRP contou com previsão sucinta nos §§ 1º a 6º do art. 15, que estabeleceu apenas seus elementos básicos, sendo que o § 3º remeteu aos decretos a regulamentação do referido procedimento. Veja-se:

> Art. 15. [...]
>
> § 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.

De acordo com as balizas legais de caráter nacional, a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações correlatas, garantindo-se preferência àqueles que detenham a ARP, "em igualdade de condições". Além disso, o texto reflete a preocupação com a manutenção da compatibilidade entre o preço registrado e os valores praticados no mercado, ao prever a atualização (§ 3º, II) e a possibilidade de impugnação (§ 6º).

[...]

[...] por imperativo de economicidade, quando se observa que as condições disponíveis no mercado são mais favoráveis do que aquelas alcançadas por meio do SRP, faz-se presente situação em que a Administração deve atuar para restabelecer a vantajosidade da eventual contratação pública, na linha dos princípios estabelecidos pelo *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93, inclusive porque a existência de preços registrados, segundo o § 4º do art. 15, não

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

obriga à contratação com o beneficiário da ARP, mas apenas garante a preferência em igualdade de condições.

Com efeito, quando o preço registrado se mostrar superior aos praticados no mercado, é dever da Administração instar o fornecedor para que promova sua atualização a fim de que o preço reflita sua real paridade com operações semelhantes verificadas no mercado.

A forma de fazê-lo e a discriminação das providências constituem matéria de regulamento, seja pela dicção do § 3º do art. 15, seja porque se trata de desdobrar em normas específicas e concretas o comando exarado pela lei.

De todo modo, em face da incompatibilidade entre o regime jurídico público e a contratação por preços registrados acima dos praticados no mercado, a ausência de regulamento local não pode se converter em escusa do administrador para dispensar a economicidade de suas compras, inclusive com a atualização dos valores registrados.

Neste caso, qual seja, de ausência de regulamento interno do ente federativo ou mesmo do órgão gerenciador da ata de registro de preços, a economicidade da contratação pública há de ser alcançada a partir de procedimento, ainda que sem normatização própria, que observe os princípios gerais da Administração Pública e do microssistema licitatório, sendo possível, e até recomendável, a utilização de referências analógicas de diplomas que tratem de situações semelhantes ou editados por outras esferas.

Aqui, um paradigma sempre presente são as normas estabelecidas para a esfera federal, que não raramente inspiram também as regulamentações no âmbito das demais unidades federadas, sendo que, para o registro de preços, essa norma corresponde ao Decreto federal nº 7.892/13.

Nele há um capítulo especialmente destacado para cuidar da revisão e do cancelamento dos preços registrados, que assim dispõe, *in verbis*:

> CAPÍTULO VIII
>
> DA REVISÃO E DO CANCELAMENTO DOS PREÇOS REGISTRADOS
>
> Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea "d" do inciso II do *caput* do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.
>
> Art. 18. **Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado**.
>
> § 1º **Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade**.
>
> § 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.
>
> Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:
>
> I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e
>
> II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.
>
> Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

> Art. 20. **O registro do fornecedor será cancelado quando**:
>
> I - descumprir as condições da ata de registro de preços;
>
> II - não retirar a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável;
>
> III - **não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado**; ou
>
> IV - sofrer sanção prevista nos incisos III ou IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, ou no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.
>
> Parágrafo único. O cancelamento de registros nas hipóteses previstas nos incisos I, II e IV do *caput* será formalizado por despacho do órgão gerenciador, assegurado o contraditório e a ampla defesa.
>
> Art. 21. O cancelamento do registro de preços poderá ocorrer por fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovados e justificados:
>
> I - por razão de interesse público; ou
>
> II - a pedido do fornecedor. [grifos nossos]

De acordo com o regulamento federal, verificando a Administração que o preço por ela registrado, e ainda dentro do prazo de validade da ARP, encontra-se acima daqueles praticados no mercado, deve o fornecedor ser convocado para negociar a redução do valor.

Conjugando-se o § 1º do art. 18 com o inciso III do art. 20 do Decreto nº 7.892/13, observa-se que, caso o fornecedor não aceite reduzir os preços para alcançar os de mercado, ele será liberado do compromisso assumido, com o correspondente cancelamento do seu registro, mas sem aplicação de sanção.

A partir dessas considerações, é possível proceder à análise das três primeiras indagações do consulente, sob uma perspectiva abstrata e baseando-se na premissa de que a matéria é preponderantemente atribuída à regulamentação da respectiva entidade federativa contratante. De tal sorte que cabe à administração local observar, em primeiro lugar, o que está previsto no seu regulamento. Mas, em caso de omissão quanto à regulamentação específica, deverá valer-se de outras alternativas, sempre observados os princípios administrativos e licitatórios.

Assim, qualquer que seja o modelo adotado para o registro de preços – inclusive o que utiliza como referencial o desconto em tabela – quando os preços registrados se mostrarem superiores aos de mercado, o gestor tem o dever-poder de convocar o fornecedor para negociação e redução dos valores, a fim de resgatar a compatibilidade entre um e outro, sob pena de cancelamento do registro.

Na hipótese de o fornecedor ter preços registrados para mais de um item, caso somente um deles esteja desconectado dos praticados no mercado e apenas em relação a ele o fornecedor rejeite a redução, não há razão para deixar de manter o registro dos demais itens que estejam em valores aceitáveis, cancelando-se exclusivamente o item que não se ajuste aos patamares atualizados.

Destarte, respondendo objetivamente os três primeiros questionamentos, na hipótese de um fornecedor ter preços registrados para vários itens e apenas alguns estarem incompatíveis com o preço praticado no mercado, é possível promover o cancelamento parcial do registro, apenas em relação àqueles itens para os quais o fornecedor tenha rejeitado a redução dos valores, mantendo o registro dos demais preços que estejam alinhados com o mercado.

Por tratar-se de atualização de preços registrados para adequação ao mercado, cuja imposição é posta pela Lei nº 8.666/93, é possível realizá-la ainda que a regulamentação interna do órgão ou entidade pública seja lacunosa nesta matéria, inclusive com a solução ora proposta, de manutenção do registro quanto aos itens com preços compatíveis. Todavia, caso a regulamentação interna discipline a situação de forma diversa, desde que alinhada aos princípios administrativos e licitatórios, ela deve ser observada.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

Passa-se, então, à última indagação, concernente à possibilidade de utilização da hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso VII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 para contratação do objeto previsto no item cujo registro de preço foi cancelado.

[...]

O inciso VII do art. 24 permite a contratação direta de objeto para o qual, mesmo posto sob competição, não foram alcançados preços abaixo dos de mercado ou dos fixados por órgãos competentes, condicionando a dispensa à prévia abertura de prazo a todos os licitantes para apresentação de novas propostas, sem a obtenção de preços válidos, bem como ao limite do valor constante de registro de preços.

Ao utilizar os termos "propostas", "desclassificadas" e "licitantes", o texto legal remete, à primeira vista, às ofertas realizadas no bojo de procedimento licitatório que não atendem aos parâmetros auferidos no orçamento, o que, a meu sentir, não impede que o raciocínio seja estendido às situações em que a licitação já tenha sido concluída e os preços estejam, de fato, registrados, inclusive porque, também em uma interpretação que aproveita a literalidade do texto, há expressa limitação do preço da contratação direta não exceder o constante em registro de preços.

Quer se dizer com isso que a hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso VII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 pode vir a ser utilizada em virtude de cancelamento de registro de preços além dos casos de propostas que configurem sobrepreço ou que sejam inexequíveis durante procedimento licitatório, com a advertência contida no próprio dispositivo legal ao determinar a observância do art. 48.

Ou seja, antes de se valer da contratação direta, que configura excepcionalidade no ordenamento jurídico e, como tal, deve ser interpretada restritivamente, o gestor público deve oportunizar o ajuste das ofertas pelos licitantes e, somente se não obtiver um retorno positivo dessa medida, utilizar a dispensa de licitação para a adjudicação do objeto.

Se a aplicação da disposição legal não oferece maiores dúvidas quando a oferta de proposta com valor superior ao de mercado ocorre durante a licitação, no caso do cancelamento de registro de preços, a forma de conduzir o procedimento pode não estar tão evidente, o que, mais uma vez, levaria o detalhamento dos passos para a concretização da lei à regulamentação da matéria pela entidade federativa local.

Nessa esteira, veja-se a regulamentação aplicável no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, por força do Decreto estadual nº 46.311/13:

> Art. 15. O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual variação daqueles praticados no mercado, ou de fato que altere o custo dos serviços ou bens registrados, conforme disposto na alínea *d* do inciso II do *caput* do art. 65 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, cabendo ao órgão gerenciador da ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.
>
> § 1º As alterações de preços na ARP obedecerão às seguintes regras:
>
> I – quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado, o órgão gerenciador deverá:
>
> a) convocar o fornecedor visando à negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado;
>
> b) liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso frustrada a negociação; e
>
> c) convocar os licitantes detentores de registros adicionais de preços e, na recusa desses ou concomitantemente, os licitantes remanescentes do procedimento licitatório, visando a igual oportunidade de negociação, observada a ordem de registro e classificação;

A regulamentação mineira, portanto, dá concretude ao condicionamento previsto no inciso VII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, convocando os detentores de registros adicionais de preços para negociação da redução dos valores aos praticados no mercado, prévia ou

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

> concomitantemente com a convocação dos licitantes da licitação originária, na mesma ordem de registro e de classificação.
>
> [...]
>
> Por fim, relevante destacar que o raciocínio acima foi desenvolvido a partir das disposições da Lei nº 8.666/93, haja vista que, pelo momento da autuação da consulta e pelas referências normativas nela apostas, inferi que as dúvidas se apresentaram naquele contexto legal.
>
> Contudo, é imperioso considerar que desde 1º/04/21 vige – paralelamente com a Lei nº 8.666/93, durante os próximos 2 anos – a Lei nº 14.133/21, que ainda depende de regulamentação em várias passagens para se tornar inteiramente aplicável.
>
> De todo modo, para contratações regidas pelo novo regime jurídico, algumas percepções adotadas acima podem ser alteradas, uma vez que, em certas situações, o tratamento dado pela Lei nº 14.133/21 é substancialmente diverso, como é o caso da contratação direta por dispensa quando os preços ofertados sejam manifestamente superiores aos de mercado[12].
>
> Além disso, a regulamentação vindoura para o SRP também pode trazer novidades que impliquem a reformulação do parecer para os procedimentos que estejam regidos pela nova legislação.

III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE

Em decorrência do caráter normativo ínsito às consultas, o parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno estabelece que "considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores", que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito[13].

Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e da Lei n. 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

O Código de Processo Civil, em seu artigo 926, estabelece que "os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente". Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:
>
> [...]
>
> § 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

---

[12] Lei nº 14.133/21:
Art. 75. É dispensável a licitação:
[...]
III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:
a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;
b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;

[13] Nesse sentido, o art. 9º da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, preceitua que "a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas".

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657

> Art. 979. A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.
>
> § 1° Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.
>
> § 2° Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterá, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.
>
> § 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

Desse modo, os tribunais de contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

Já a Lindb, com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se dessume do disposto em seu art. 30, que dispõe que as "*autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas* ***e respostas a consultas*****"**. (grifos nossos).

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao poder público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada**, importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação ao consulente e demais jurisdicionados desta Corte[14].

IV. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, verifica-se que este egrégio tribunal de contas **não possui deliberações em tese** que tenham enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamentos **nos exatos termos** ora suscitados pelo consulente.

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta coordenadoria não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre as questões suscitadas e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 5 de outubro de 2022.

Gabriela de Moura e Castro Guerra
Coordenadora – TC 3247-3

(*assinado digitalmente*)

[14] Na elaboração deste relatório foram mencionadas as seguintes consultas: 1098605 (11/8/2021), 885865 (20/11/2013), 872262 (9/5/2012) e 757978 (8/10/2008).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2912657