

---

## Marcio da Costa: Ata de Registro de Preços reduz custos em licitação

Trata-se de exame ao instituto da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP), prevista no artigo 8º do Decreto 3931/2001. No procedimento de adesão, o órgão não participante deve observar uma série de requisitos, dentre eles a vantajosidade, a consulta e anuência ao gerenciador, aceitação da empresa fornecedora, limitação da quantidade e outros. Apesar de comumente utilizado no âmbito da Administração Pública em geral, a adesão à ARP sofre diversas críticas, que devem ser bem sopesadas pelo gestor, notadamente no que concerne a evitar a perda da economia de escala e de que seja utilizado, tal instituto, como exceção de forma a privilegiar a competitividade da licitação e o princípio da impessoalidade.

### Requisitos a serem observados

Inicialmente, cabe ressaltar que a adesão à Ata de Registro de Preços de outro órgão está disciplinada pelo Decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001, alterado pelo Decreto 4.342, de 23 de agosto de 2002, cujo artigo 8º, assim dispõe, *verbis*:

“Artigo 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 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 registrados na Ata de Registro de Preços.”

Portanto, ainda que o órgão público não tenha feito seu próprio registro de preços, antes de iniciar nova licitação, poderá tentar aderir à ata de registro de preços de outro órgão da Administração, poupando novo procedimento licitatório e agilizando a contratação, sem correr risco de não conseguir utilizar o recurso orçamentário do período.

Neste caso são comumente chamados de “carona”, pois aproveitam todo o certame realizado por outro órgão/ente da Administração Pública sem ter participado do mesmo, ou seja, usa o registro de preços sem maiores custos e de forma bem mais simplória. É o não participante do certame que usa ata de registro de preços após a anuência do Gerenciador e da empresa vencedora.

Entretanto, o “carona” deve observar alguns requisitos para instrução do procedimento de adesão.

Primeiramente, deverá juntar aos autos o seu interesse na adesão, de forma fundamentada demonstrando a vantajosidade – em contrapartida à abertura de procedimento licitatório -, assim como realizar consulta ao órgão gerenciador da ata a qual pretende aderir, solicitando sua anuência.

Se a adesão se confirmar vantajosa, deve a Administração assinar Ato de Colaboração junto com o órgão gerenciador e o fornecedor, conforme recomenda Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, do qual deverá constar, no mínimo: a qualificação dos órgãos e do fornecedor, a qualificação e quantificação dos itens a serem adquiridos, a forma e prazo de entrega, forma de devolução de produtos inadequados ou com defeitos, procedimento para aplicação de multas ao contratado.

O termo de colaboração serve como uma espécie de contrato.

Lembra-se ainda da necessidade de aceitação do fornecedor (empresa que se sagrou vencedora do certame que deu ensejo à ata de registro de preços).

Por se tratar de órgão não-participante fica impossibilitado de alterar as condições estabelecidas na ARP. Outro fator que deve ser objeto de atenção diz respeito à quantidade a ser adquirida, pois deve respeitar o disposto no supracitado parágrafo 3º, do artigo 8º do Decreto 3931/2001.

Ressalte-se ainda a demonstração de que possui orçamento para tanto, isto é, deve juntar aos autos a declaração de dotação orçamentária/previsão de recursos orçamentários com a indicação das respectivas rubricas (artigos 7º, parágrafo 2º, inciso III e 14, caput e 38, caput da Lei 8.666/93, artigo 21, IV do Decreto 3.555/2000 e artigo 30, IV do Decreto 5.450/2005), antes da assinatura do contrato, ou como se verá mais adiante do ato de colaboração, se for o caso.

Sobre o tema, é de bom alvitre trazer-se à baila trecho bastante elucidativo das explicações da Revista Zênite — página 153, edição 204, de fevereiro de 2011 — que, em seu tópico perguntas e respostas, menciona o recente entendimento do Tribunal de Contas da União acerca de quais formalidades devem ser atendidas por ocasião de adesão a atas de registro de preços firmadas por outros órgãos da Administração, senão vejamos:

Recentemente, o TCU determinou à entidade jurisdicionada a observância de requisitos mínimos a serem atendidos quando da adesão a atas de registro de preços firmadas por outros órgãos. Foram consagrados, no Acórdão 2.764/2010 — Plenário, os seguintes requisitos para procedimentos de adesão a atas:

– Necessidade de elaborar, em momento prévio à contratação por adesão à ata de registro de preços, termo de caracterização do objeto a ser adquirido, no qual restem indicados o diagnóstico da necessidade e as justificativas da contratação, bem como a demonstração de adequação do objeto em vista do interesse da Administração;

- Dever de realizar pesquisa de preços a fim de atestar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão;
- Obrigação de respeitar os termos consignados em ata, especialmente seu quantitativo, sendo manifestamente vedada a contratação por adesão de quantitativo superior ao registrado.

Em outra oportunidade, o TCU também havia se pronunciado acerca da necessidade da elaboração de termo de referência/projeto básico quando da adesão a atas de registro de preços. Essa determinação constou do Acórdão 1.090/2007 — Plenário e se alinha com o primeiro requisito anteriormente indicado.

Com base nesses precedentes do TCU, parece possível apontar a elaboração de termo de referência como principal formalidade a ser atendida por ocasião de adesão a atas de registro de preços, no qual necessariamente deverá constar:

- a) Diagnóstico da necessidade administrativa.
- b) Caracterização do objeto a ser adquirido.
- c) Motivação técnica capaz de justificar a contratação e demonstrar tratar-se da solução mais adequada em vista da necessidade administrativa, sem qualquer direcionamento ou emprego de critério subjetivo.
- d) Pesquisa de preços apta a demonstrar a compatibilidade dos valores a serem contratados com aqueles correntes no mercado fornecedor.
- e) Motivação da vantajosidade do procedimento de adesão em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico.
- f) Observação da quantidade registrada em ata como limite máximo para a contratação a ser firmada por meio da adesão pretendida.

Nesse mesmo sentido o professor Jacoby Fernandes<sup>[1]</sup> elenca os requisitos básico para extensão da Ata de Registro de Preços, em sete itens:

1. Interesse de órgão não participante (carona) em usar a Ata de Registro de Preços.
2. Avaliação em processo próprio, interno do órgão não participante (carona) de que os preços e condições do SRP são vantajosos, fato que pode ser revelado em simples pesquisa.
3. Prévia consulta e anuência o órgão gerenciador.
4. Indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor, com observância da ordem de classificação.
5. Aceitação, pelo fornecedor, da contratação pretendida, condicionada esta à ausência de prejuízo aos compromissos assumidos da Ata de Registro de Preços.
6. Embora a norma seja silente a respeito, deverão ser mantidas as mesmas condições do registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador, que se fizerem necessárias.
7. Limitação da quantidade a cem por cento dos quantitativos registrados na ARP.

Nessa ordem de pensamentos, deve o órgão aderente cumprir os requisitos acima delineados.

E caso se trate de órgão na esfera federal, é de todo imperativo que cumpra os comandos impostos na Orientação Normativa da AGU 21/2008<sup>[2]</sup>, que assim reza:

“É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à Ata de Registro de Preços quando a licitação tiver sido realizada pela Administração Pública estadual, municipal ou do Distrito Federal, bem como por entidades paraestatais.

### **Críticas ao sistema**

Não obstante o preenchimento de tais requisitos, a prática do “carona” sofre algumas críticas.

Ora, não há nova licitação, pelo contrário, na prática o órgão público escolhe com quem vai contratar, pois faz uma análise de preços e decide pela ata que possuir o menor valor para o produto ou serviço que pretende contratar, já sabendo quem será a empresa fornecedora. Com isso mitiga-se um dos principais princípios que rege a Administração Pública, qual seja, o da impessoalidade, previsto inclusive em sede Constitucional (artigo 37, da Constituição Federal).

Outro ponto que merece críticas ao sistema ora sob apreço é de que tal instituto não possui fundamento legal, pois fora previsto apenas no referido Decreto 3.931/2001, sendo assim exemplo de exorbitância ao poder regulamentar do Executivo. Segundo a Constituição a expedição de decreto tem por escopo a fiel execução da lei (artigo 84 da Carta Magna).

Ademais, a Administração pode sofrer perdas na economia de escala. Explico: se órgão tivesse participado do certame licitatório, a Administração teria cotado um número maior de bens a serem adquiridos e com as regra de mercado quem pretende comprar em maior quantidade, muito provavelmente adquire produtos com preços menores. Quem compra mais barganha melhores preços. Mas no caso do carona isso não ocorre, por que a ARP já esta formada e com isso os preços fixados, acarretando, em tese, provável prejuízo ao erário.

Há quem sustente, outrossim, que ocorre malferimento ao princípio da vinculação ao edital, na medida em que não fora previsto na norma editalícia a participação daquele órgão, que pretende, após o certame, aderir à ARP.

### **Andamento eficiente**

Dessa forma, verifica-se que muitas vezes a adesão ser uma “saída” inteligente para redução de custos, assim como para tornar mais eficiente o andamento da máquina pública — uma vez que evita todo o procedimento licitatório, privilegiando a celeridade, economia e praticidade. Num outro viés, contudo, merece muita cautela por parte do gestor, pois pode acarretar danos ao invés de economia, além de poder ser utilizada como burla ao sistema licitatório, visto que a escolha da empresa fornecedora será feita diretamente, bastando uma simples pesquisa de preços, com base em outras atas e no mercado local, o que pode facilmente corruptível.

Aconselha-se uma pesquisa bem ampla e o, principal, que a adesão não seja a regra dentro de determinado órgão, posto deve prevalecer a licitação. Juntamente a isto, o órgão gerenciador não permita a adesão de um número desarrazoado de caronas, a fim de a Administração Pública não perder na economia de escala, protegendo assim o erário.

---

### **Referências bibliográficas**

---

---

ÁVILA, George Matos. *Adesão vertical de órgãos federais no sistema de registro de preços – breves comentários ao acórdão nº 6.511/2009 e à orientação normativa nº 21/09 da AGU*. Revista Zênite. Doutrina – 433/207/MAI/2011

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Sistema de Registro de Preços Pregão Presencial e Eletrônico*, 3ª edição, Belo Horizonte: editora Fórum, 2009.

ZÊNITE. *Adesão à Ata de Registro de preços Por Terceiro e Observância dos Quantitativos Registrados*. Orientação da Consultoria – 395/194/ABR/2010.

ZÊNITE. *Requisitos para Adesão à Ata de Registro de Preços*. Orientação da Consultoria – 89/167/JAN/2008.

---

[1] JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Sistema de Registro de Preços Pregão Presencial e Eletrônico*, 3ª edição, Belo Horizonte: editora Fórum, 2009, p. 373/374.

[2] Há críticas a tal vedação. Ver artigo “Adesão vertical de órgãos federais no sistema de registro de preços – breves comentários ao acórdão nº 6.511/2009 e à orientação normativa nº 21/09 da AGU”, publicado na revista Zênite, Doutrina – 433/207/MAI/2011.

#### **Date Created**

18/06/2012