



Protocolo nº: 12391-9/2019
Interessado: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
Assunto: Reexame de tese contida na Resolução de Consulta nº 09/2015
Relator: Conselheiro Domingos Neto
Pronunciamento nº: 8/2022/CPNJur

Excelentíssimo Conselheiro Relator,

1. Tratam, os autos, de reexame de tese prejulgada constante da Resolução de Consulta 09/2015, proposta por iniciativa fundamentada do auditor substituto de conselheiro Luiz Carlos Pereira sugerindo aprovação de nova ementa com a seguinte redação:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº /2019-TP.

EMENTA: ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS. CONSULTA. LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS REA-LIZADA POR ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO NÃO INTEGRANTES DA AD-MINISTRAÇÃO PÚBLICA. ADESÃO POR ENTES OU ÓRGÃOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. 1) As entidades de direito privado, quando gestoras de recursos públicos, submetem-se ao controle exercido pelos Tribunais de Contas e devem observar os princípios norteadores aplicáveis ao setor público, utilizando no que couber a Lei nº 8.666/93 ou a Lei n.º 10.520/2002 no tocante a licitações e contratos realizados para suprir as suas próprias necessidades. 2) A simples obrigatoriedade de prestar contas e de ser fiscalizada pelo Tribunal de Contas não lhe outorga a prerrogativa de licitar em substituição aos entes públicos, uma vez que inexistente previsão legal para que entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública realizem registro de preços para atender órgãos e entidades da Administração Pública. 3) É vedada a adesão por órgãos e entes públicos à ata de registro de preços realizada por entidades de direito privado estranhas à Administração Pública.

2. A propositura de reexame de tese (doc. digital nº 73838/2019), incluindo a aprovação de nova ementa sugerida pelo auditor substituto de conselheiro, tem em suma os seguintes fundamentos:
- a) a AMM é enquadrada como “pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil, não integrante da Administração Pública”;



- b) o mero fato de a AMM se manter exclusivamente com recursos originários de receitas públicas municipais não lhe faculta a possibilidade de licitar em substituição direta ou indireta a seus membros;
- c) apesar de a AMM se submeter ao regime jurídico da Administração Pública, devido ao regramento limitador da utilização de recursos públicos, tal fato não lhe autoriza investir nas prerrogativas do Poder Público, sob pena de violação ao princípio da legalidade, por não compor a Administração Pública Direta ou Indireta;
- d) todavia, como a AMM subsiste com receitas oriundas de entes públicos, é necessário que se submeta aos princípios regentes do Direito Público, especialmente quanto às limitações decorrentes da indisponibilidade do interesse público;
- e) por isso, a AMM deve observar aos ritos da Lei 8.666/1993 ou da Lei 10.520/2002, no que couber, no intuito de selecionar as melhores propostas para as aquisições de bens e serviços para o seu uso próprio;
- f) a AMM não deve realizar uma licitação em sua acepção substancial, haja vista que não pode se valer de certas prerrogativas existentes naquela Lei, que pressupõem a existência de um ente público como realizador do certame;
- g) a AMM somente pode utilizar o procedimento da licitação para as aquisições próprias, e, ainda nesses casos, despida das prerrogativas da Administração Pública, e impossibilitada de licitar “em substituição” a seus associados por meio de atas de registro de preços para futura adesão desses;
- h) conforme regulamentação normativa federal e estadual, somente podem realizar Atas de Registro de Preços (ARP) aqueles entes que integrem a Administração Pública, seja ela Direta ou Indireta, o que não inclui a AMM, nem lhe permite a realização de registro de preços que se destine a atender aos interesses de seus associados, por se tratar de indevida delegação.

3. Por meio do Parecer 30/2019 (doc. digital nº 101902/2019) a Consultoria Técnica (competente à época) alinhou-se à possibilidade de reexame da tese prejudgada sugerindo revogação da Resolução de Consulta 9/2015 e aprovação da ementa in verbis:

Resolução de Consulta nº __/2019. Associação Mato-grossense dos Municípios. Licitação. Registro de preços. Ata de registro de preços realizada por entidades de direito privado não integrantes da administração pública. Adesão por entes ou órgãos públicos. Impossibilidade.

1. As entidades de direito privado, quando gestoras de recursos públicos, submetem-se ao controle exercido pelos Tribunais de Contas e devem observar os princípios norteadores aplicáveis ao setor



público, utilizando no que couber a Lei nº 8.666/93 ou a Lei n.º 10.520/2002 no tocante a licitações e contratos realizados para suprir as suas próprias necessidades.

2. Inexiste previsão legal para que entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública realizem registro de preços para atender órgãos e entidades da Administração Pública.

3. É vedada a adesão por órgãos e entes públicos à ata de registro de preços realizada por entidades de direito privado estranhas à Administração Pública.

4. A unidade técnica ratificou a ementa proposta pelo auditor substituto de conselheiro, realizando redução textual no segundo dispositivo com base em suma nos seguintes fundamentos:

a) o dever de licitar, assim como a utilização do Sistema de Registro de Preços, ressalvadas as normas especiais direcionadas às empresas estatais, se configura em obrigação de base constitucional somente a ser observada por órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública da União, DF, Estados e Municípios, não se estendendo às entidades privadas que não a integram;

b) entidades privadas que não integrem a Administração Pública não se submetem à Lei de Licitações, mas a um regime de contratações que observe os princípios da Administração Pública, aplicando, no que couber, as regras da Lei nº 8.666/93 e demais normativos de licitações;

c) não é possível que entidades de natureza privada não integrantes da Administração Pública realizem registro de preços para adesão de órgãos públicos a elas associados;

d) entidades associativas compostas por entes municipais, embora não integrem a Administração Pública, devem prestar contas ao Tribunal de Contas, pois recebem recursos públicos oriundos dos orçamentos dos municípios associados.

5. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 2.401/2019 (doc. digital nº 109917/2019), traz fundamentos no sentido de se alinhar às teses defendidas, propondo a aprovação de ementa nos mesmos termos apresentados inicialmente pelo auditor substituto de conselheiro.

6. Em momento posterior, o conselheiro relator Domingos Neto solicitou reanálise da situação proposta, para verificação de compatibilidade com o advento da Lei nº 14.133/2021 (doc. digital nº 127028/2021). Sobre tal aspecto, a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas e o Ministério Público de Contas opinaram pela manutenção das premissas utilizadas nas razões do parecer da Consultoria e da tese atualizada. O entendimento foi no sentido de não haver prejuízo frente à inovação legislativa federal suscitando-se a aprovação de novo prejulgado nos termos propostos inicialmente pela Consultoria Técnica:



Resolução de Consulta nº ___/2021. Associação Mato-grossense dos Municípios. Licitação. Registro de preços. Ata de registro de preços realizada por entidades de direito privado não integrantes da administração pública. Adesão por entes ou órgãos públicos. Impossibilidade.

- 1. As entidades de direito privado quando gestoras de recursos públicos submetem-se ao controle exercido pelos Tribunais de Contas e devem observar os princípios norteadores aplicáveis ao setor público utilizando no que couber a Lei nº 8.666/93 ou a Lei nº 10.520/2002 no tocante a licitações e contratos realizados para suprir as suas próprias necessidades.*
- 2. Inexiste previsão legal para que entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública realizem registro de preços para atender órgãos e entidades da Administração Pública.*
- 3. É vedada a adesão por órgãos e entes públicos à ata de registro de preços realizada por entidades de direito privado estranhas à Administração Pública.*

7. Cumprindo o disposto na alínea “a” do inciso III do parágrafo único do art. 3º da Resolução Normativa nº 13/2021¹, a Secretaria de Normas e Jurisprudência emitiu a Manifestação Técnica nº 5/2022/SNJur (doc. digital nº 24622/2022), na qual, após apresentar a síntese das informações processuais e fundamentos registrados nos itens 1 a 6 deste Pronunciamento, avaliou o cumprimento de requisitos normativos, concluindo com o seguinte apontamento:

Na concordância com o mérito e fundamentos dispostos há de se pontuar observações quanto à ementa última sugerida.

Como o texto ou enunciado de um prejudgado de tese deve ter uma regra geral de conduta com respectiva deliberação plenária que terá força normativa e vinculará o exame de feitos sobre o mesmo tema (RITCEMT art. 238 caput) recomenda-se que o cabeçalho não se atenha a elementos particulares o que permite excluir referência à AMM iniciando-se pela área temática abordada.

Nesse mesmo aspecto tendo em vista que as Leis 8.666/93 e 10.520/2002 estarão revogadas a partir de abril/2023 conforme previsão na Lei 14.133/2021 (art. 193 II) sugere-se um texto mais geral para o item “1” do dispositivo da ementa proposta:

As entidades de direito privado quando gestoras de recursos públicos submetem-se ao controle exercido pelos Tribunais de Contas e devem observar os princípios norteadores aplicáveis ao setor público utilizando no que couber a legislação federal referente a licitações e contratos realizados para suprir as suas próprias necessidades.

¹ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-132021-tp-processo-no-7986652021/104389>.



Ademais pequenas correções para o texto do cabeçalho são sugeridas na proposta de encaminhamento a seguir.

8. No mesmo documento, a Secretaria de Normas e Jurisprudência apresentou a seguinte proposta de encaminhamento à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência:

Conclui-se esta manifestação no sentido de recomendar à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur que proponha ao conselheiro relator:

- a) o conhecimento e análise, no mérito, da proposta de reexame de tese (Resolução de Consulta 9/2015), por se tratar de iniciativa que cumpre aos pertinentes requisitos normativos (art. 237, caput, do RITCEMT; e art. 3º, parágrafo único III “a” da RN 13/2021-TP); e*
- b) que, caso se filie aos fundamentos para reexame propostos, vote pela revogação da Resolução de Consulta 9/2015 e aprovação da seguinte ementa:*

Resolução de Consulta nº __/2022. Licitação. Entidades de direito privado gestoras de recursos públicos. Registro de preços. Adesão à Ata de registro de preços por órgãos e entidades públicas. Impossibilidade. Observância a princípios e legislação federal licitatória.

- 1. As entidades de direito privado quando gestoras de recursos públicos submetem-se ao controle exercido pelos Tribunais de Contas e devem observar os princípios norteadores aplicáveis ao setor público utilizando no que couber a legislação federal referente a licitações e contratos realizados para suprir as suas próprias necessidades.*
- 2. Inexiste previsão legal para que entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública realizem registro de preços para atender órgãos e entidades da Administração Pública.*
- 3. É vedada a adesão por órgãos e entes públicos à ata de registro de preços realizada por entidades de direito privado estranhas à Administração Pública.*

9. Na sequência, o processo foi submetido à apreciação virtual da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência no período de 21 a 23/03/2022². Entretanto, acatando sugestão do Consultor Jurídico-Geral, o assunto foi transferido para apreciação em reunião presencial da Comissão ocorrida em 04/04/2022.

² A sistemática de votação virtual foi aprovada na reunião de 17/02/2022, realizada via formulário eletrônico disponibilizado na ferramenta *SharePoint*, conforme modelos aprovados na reunião de 17/03/2022.



Dela, participaram todos os membros titulares designados pela Portaria nº 08/2022, cumprindo o quórum estabelecido no § 3º do art. 1º da Resolução Normativa nº 13/2021.

10. Na ocasião, o Consultor Jurídico-Geral apresentou o seu voto por escrito, no qual, após a necessária fundamentação, assim concluiu (doc. digital nº 108681/2022):

Neste diapasão, desacolho a manifestação da secretaria de normas e jurisprudências para exarar VOTO no sentido da rejeição do requerimento e proposta de reexame da tese vertida na consulta normativa nº 009/2015, preservando-se, portanto, com base nos princípios da segurança jurídica, da eficiência e da legalidade, a possibilidade da AMM – Associação de Municípios Mato-Grossenses, conquanto entidade de direito privado, por ser controlada por Municípios, possa licitar e realizar ata de registro de preços para adesão de seus associados, pois em consonância com o disposto no artigo 1º, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos.

11. Os membros da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência desacolheram a manifestação da Secretaria de Normas e Jurisprudência e acompanharam – de forma unânime – o voto do Consultor Jurídico-Geral – **onde constam os fundamentos técnico-jurídicos dessa decisão** (doc. digital nº 108681/2022) – e deliberaram pela emissão de pronunciamento conclusivo recomendando ao Conselheiro Relator que vote **(a)** pela manutenção da tese expressa na Resolução de Consulta nº 09/2015 e **(b)** pelo arquivamento do Pedido de Reexame constante do processo nº 123919/2019.

12. Esse é o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência, que formalizo a Vossa Excelência em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 2º da Resolução Normativa nº 13/2021.

Cuiabá-MT, 11 de abril de 2022.

Conselheiro **VALTER ALBANO**

Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência

Portarias nº 08 e 12/2022