PARECER

LUIZ GUILHERME JORGE DE NAZARETH

Assinado de forma digital por LUIZ GUILHERME JORGE DE NAZARETH
Dados: 2022.05.20 12:02:22 -03'00'

Trata-se dos autos do processo de nº 22/2022-SEMUSA referente à Adesão a Ata de Registros de Preço nº 105/2021-SES oriunda do Pregão Eletrônico nº 04/2020-CSL/SES/MA da Secretaria de Estado de Saúde do Maranhão para aquisição de uma unidade do digitalizador de imagens radiológicas CR para Raio-X no valor de R$77.600,00.

O procedimento se iniciou por meio de memorando da Secretaria Municipal de Saúde, autuado, foi devidamente cotado, conforme preceitua a Lei das Licitações, consta a aceite tanto da empresa quanto da Secretaria gestora da Ata, posteriormente encaminhado para esta assessoria para parecer.

ANÁLISE JURÍDICA E PARECER

Ab Initio, é válido definir o Sistema de Registro de Preços, previsto pela Lei n° 8.666/93 e regulamentado pelo Decreto n° 7.892/13.

Lei 8.666/93:

> "Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
> I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
> II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
> (...)
> § 1° O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.
> § 2° Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.
> § 3° 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.
> §4° 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."

Decreto n° 7.892/13:

> Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:
> I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;
> II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;
> III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;
> IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; e
> V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Inegáveis são as vantagens dos registros de preços às aquisições da Administração Pública, mormente o fato de que o planejamento é princípio da Administração Pública, expresso no inciso I do art. 6° do Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1.967, sendo, extremamente valorizado, como prática de sua concreção, que a Administração utilize, para suas contratações, o sistema de registro de preços.

Bem assim na Doutrina abalizada sobre as vantagens da adoção do sistema de registro de preços:

> A existência do registro de preços não pode impor a realização de compras inadequadas. Por ocasião de cada contratação, o agente estatal deverá verificar se o produto e o preço constantes do registro são satisfatórios. Se não forem deverá realizar licitação específica. Se forem, realizará as aquisições sem maior burocracia (...) (JUSTEN FILHO, Marcal. Curso de Direito Administrativo. 3^ edição São Paulo- Saraiva, 2008, p. 417 (grifo aposto)

O Próprio Tribunal de Contas da União incentiva o seu uso, a fim de combater o fracionamento das despesas:

> Com o intuito de evitar o fracionamento de despesa, vedado pelo art. 23, §2° da Lei n° 8.666/1993, utilizar-se, na aquisição de bens, do sistema de registro de preços de que tratam o inciso II. e §§ 1° e 4° do art. 15 da citada Lei, regulamentado pelo Decreto n° 2.743 de 21.8.1998. (grifo aposto Decisão 472/1999 Plenário).

Também do Manual de Licitações e Contratos do TCU – 3ª edição assim retira-se recomendação:

> As compras, sempre que possível, deverão:
> - atender ao princípio da padronização;

- ser processadas através de sistema de registro de preços (...)

Também a Advocacia-Geral da União reconhece uma das grandes vantagens da adoção do sistema de registro de preços, a saber, a dispensa de comprovação de dotação orçamentária por ocasião da abertura de sua fase externa, senão, previamente à eventual assinatura do contrato administrativo decorrente da ata registrada. A propósito vejamos:

> "NA LICITAÇAO PARA REGISTRO DE PREÇOS, A INDICAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA E EXIGIVEL APENAS ANTES DA ASSINATURA DO CONTRATO."
>
> (Orientação Normativa ne 20, de 01 de abril de 2009).

Ocorre que, do procedimento licitatório que origina a futura ata de registro de preços, regras deverão ser observadas, como em qualquer certame de licitação, a saber do Decreto n° 7.892/13:

> Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:
>
> I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;
>
> II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;
>
> III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;
>
> IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;
>
> V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
>
> VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;
>
> VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;
>
> VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;
>
> IX - penalidades por descumprimento das condições;
>
> X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e
>
> XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.
>
> § 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

> § 2º Quando o edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região.
>
> § 3º A estimativa a que se refere o inciso III do caput não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico financeira na habilitação do licitante.

Também, os princípios licitatórios, insculpidos no art. 3° da Lei n° 8 666/93 com a redação conferida pela Medida Provisória de n° 495, de 2010, decorrentes dos próprios princípios da Administração Pública Constantes do caput art. 37 da Constituição Federal, deverão ser observados no procedimento do sistema de registro de preços, a saber:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, de impessoalidade, da moralidade, da igualdade da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Isso posto, o sistema de registro de preços deverá ser fomentado pela Administração Publica, a fim de aprimorar o planejamento na área de compras dos órgão e entidades públicos.

Entretanto, questão que vem suscitando muita duvida em alguns órgãos requisitantes, é sobre o limite que se deve entender da legislação para os órgãos e entidades que aderirem as referidas atas de registro de preços (não-participantes do edital originário), os conhecidos "caronas".

A própria adesão à ata originária de registro de preços é admitida pelo Decreto 7.892/13, a saber:

> 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.
>
> §1° Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.
>
> §2° Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, 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 órgãos participantes.
>
> §3° 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.

Nesse sentido, o que se tem observado na prática é a adesão ilimitada dos "caronas" até o limite de 100 (cem) por cento da quantidade registrada; contudo, está sendo utilizada por cada um dos "caronas". A esse respeito, já se manifestou o TCU, mediante o Acórdão n° 1.487/07 – Plenário, acerca do abuso que determinados procedimentos de "carona" ilimitada podem causar, com o prejuízo dos princípios da Administração Pública, a saber:

> Entendo, na mesma linha defendida pelo Ministério Público, que o Decreto n° 7.892/13 não se mostra incompatível com a Lei n° 8.666/93 no que tange à utilização do registro de preços tanto para serviços como para compras. Ademais, o art. 11 da Lei n° 10.520/02 admite a utilização do sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei de Licitações nas contratações de bens e serviços comuns.
>
> O parecer do Parquet ilustra esse ponto com abalizada doutrina que interpreta o sistema normativo de modo a demonstrar a compatibilidade entre o registro de preços e os contratos de prestação de serviços, consoante transcrito no Relatório que antecede este Voto. Ademais, lembra o ilustre Procurador que em diversos julgados o Tribunal expediu determinações/recomendações com a finalidade de estimular a utilização da sistemática de registro de preços por parte dos órgãos da Administração Pública.
>
> Diferente é a situação da adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos. Quanto a essa possibilidade não regulamentada pelo Decreto 7.892/13, comungo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público que essa fragilidade do sistema afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes.

Assim posto e analisando o procedimento administrativo, somos favoráveis a Homologação.

Encaminha-se ao setor competente para as devidas providências.

É o relatório e o Parecer.

S.M.J.

Curuçá-Pa, 20 de maio de 2022.

LUIZ GUILHERME JORGE DE NAZARETH
Assessor Jurídico