

**LICITAÇÃO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – PRÉVIA DISPONIBILIDADE  
ORÇAMENTÁRIA – DESNECESSIDADE – NÃO OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO PELA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MERA EXPECTATIVA DE DIREITO PELO LICITANTE SELECIONADO**

**PARECER**

*Guilherme Carvalho e Sousa*

Procurador do Estado do Amapá

**Sistema de Registro de Preços para aquisição de medicamentos básicos da assistência farmacêutica C AF-I, para a rede de saúde pública do Amapá.**

A ilustríssima (...), empôs parecer anterior dessa Procuradoria Geral do Estado,<sup>1</sup> que ocasionou a manifestação, em discordância com o parecer, da Comissão Permanente de Licitação, solicitou<sup>2</sup> nova manifestação (parecer técnico-jurídico) desse mesmo órgão.

Juntamente com o pedido, vieram os autos do processo administrativo, de procedência da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá.

**I – BREVE ESCORÇO FÁTICO**

Cuida-se de análise de legalidade do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 017/2010, o qual tem por objeto o registro de preços para futuras e eventuais aquisições de medicamentos básicos da Assistência Farmacêutica para a rede de saúde pública do Amapá.

Tratam os autos da análise da legalidade do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 017/2010.

Submetido à apreciação da Assessoria Jurídica da (...), o Assessor Jurídico emitiu manifestação no sentido da legalidade do procedimento tomado, pugnando pela homologação do final do processo.

Encaminharam-se, posteriormente, os autos do procedimento para análise conclusiva da Procuradoria Geral do Estado, por meio de ofício oriundo do Presidente da Comissão Permanente de Licitação da (...).

Instada a se manifestar, a Procuradoria Geral do Estado emitiu parecer, da lavra da Procuradora do Estado, (...), entendendo-se, apertadamente, pela impossibilidade de continuidade do procedimento de pregão eletrônico, considerando a inexistência de indicação de previsão orçamentária.

Após parecer conclusivo da Procuradoria Geral do Estado, houve manifestação – dissonante ao parecer da Procuradoria do Estado – do Presidente da Comissão de Licitação da (...), concluindo, sinteticamente, pela possibilidade de homologação do processo.

Novamente, a Procuradoria Geral do Estado foi solicitada a se manifestar, deflagrando, portanto, a emissão de parecer, que ora se está a emitir.

Era o que se tinha, em lacônico apanhado, a relatar.

*Quesitos*

1 – A fase interna do procedimento licitatório para o Sistema de Registro de Preços, na modalidade do pregão, depende da indicação de recursos orçamentários?

2 – As contratações decorrentes da licitação para formação de registro de preços, na modalidade pregão, deverão, necessariamente, ser efetivadas pela Administração Pública?

1. Parecer nº 350/2010-NCA/PGE-AP.

2. Ofício nº 2231/10 – GAB/SESA/AP – Macapá.

3 – Há vantagens na contratação, pela Administração Pública, pelo Sistema de Registro de Preços?

Repousa sobre tais questionamentos o discurrer fático-jurídico que se ocupará de responder no presente *dictamen*.

## II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A bem da verdade, a fundamentação que ora se passa a desenvolver servirá, bem mais, como orientação conducente a novos procedimentos licitatórios.

É que, com a devida vênia à manifestação anterior da Procuradoria Geral do Estado, há, no ordenamento jurídico, permissivo legal para que se proceda à licitação por meio do Sistema de Registro de Preços, independentemente de haver prévia dotação orçamentária.

Para tanto, antes de se adentrar na resposta aos quesitos, previamente formulados, faz-se curial uma breve exposição fática sobre o Sistema de Registro de Preços, a fim de que, ao final, seja possível tecer algumas considerações, possíveis e necessárias, aptas à solução dos questionamentos da consulente.

### *Quanto ao Sistema de Registro de Preços*

A licitação é regra que garante a preservação do interesse público, visando, sobremaneira, à escolha da proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Na verdade, o dever de licitar traduz-se não apenas como um *munus* para o Estado, mas, principalmente, como verdadeira política pública.

É impossível compreender-se Estado democrático de direito operante sem políticas públicas pré-definidas e funções administrativas sem o balizamento de normas jurídicas. A atividade contratual da Administração Pública, mesmo quando no exercício de competências discricionárias, deve exprimir escolhas ditadas por políticas públicas e implementadas de acordo com as normas jurídicas que viabilizem a concretização do interesse público.

*A norma constitucional que estabelece o dever de licitar traduz política pública na medida em que pressupõe ser a competição seletiva isonômica aquela que habilita a Administração Pública, consultado o mercado, à identificação da proposta mais favorável à prestação de serviços, à execução de obras, à compra ou à alienação de bens.* A competição reduz o risco de formação de cartéis e superiormente atende aos princípios nomeados na cabeça do art. 37 da CR/88<sup>3</sup> (grifo não consta no original).

Nem sempre a realização de uma licitação faz-se perfeitamente viável. É que, não raro, o administrador público se vê na contingência de realizar novo procedimento licitatório, em curto espaço de tempo, pois o novo bem a ser adquirido ou o serviço a ser prestado não se enquadra entre aqueles anteriormente licitados. Eis aqui a importância nuclear do Sistema de Registro de Preços.

Ultrapassado esse arcabouço doutrinário e sociológico, cumpre adentrar na especificidade desse sistema.

No âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Dec. nº 3.931, de 19.12.01, o qual define as características peculiares e demais licitações para compras e serviços.

O Sistema de Registro de Preços é uma fase interna do procedimento licitatório, ocorrente apenas nas modalidades concorrência e pregão, sendo, quanto a esta, verificável mais comumente.

É o arquivo de preços de bens e serviços, selecionados mediante concorrência ou pregão, utilizáveis pela Administração Pública em suas futuras contratações.

Observa-se que o SRP não se trata de modalidade de licitação, como as previstas no art. 22 da Lei de Licitações, nem na Legislação do Pregão mas, sim, uma forma que a Administração dispõe de realizar suas aquisições de bens e serviços sem a necessida-

3. Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, *Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas*, Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 31.

de da existência de orçamento prévio para a realização do procedimento licitatório, mediante o fato de que nesse sistema a Administração Pública não tem obrigatoriedade de contratação após registrado o preço.<sup>4</sup>

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes,<sup>5</sup> o Sistema de Registro de preços, como procedimento especial de licitação, na sua origem voltada para compras, há que ser regido tanto pelos princípios aplicáveis às licitações como às compras.

Sobre a licitação de registro de preços destinada à contratação de bens e serviços comuns na área de saúde, dispõe a Lei nº 10.191, de 14.2.01:

Art. 2º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área de saúde, a modalidade do pregão, inclusive por meio eletrônico, observando-se o seguinte:

I – são considerados bens e serviços comuns da área da saúde aqueles *necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde*, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado (grifamos).

E qual a vantagem de se instaurar uma licitação pelo Sistema de Registro de Preços? *A vantagem consiste, prioritariamente, na desnecessidade de indicação de recursos orçamentários.*

*O registro de preços não gera o compromisso de contratar.* O SRP caracteriza-se como um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à pretensão de serviços e ao fornecimento de bens com vistas a contratações futuras, que poderão, ou não, ocorrer. O fornecedor registrado tem,

apenas, a expectativa de direito de contratar com a Administração dentro do prazo de validade da ata. Por isto que, diferentemente do sistema convencional de licitação, a Administração não necessita de contar com prévia dotação orçamentária.<sup>6</sup>

É dizer: a disponibilização de orçamento deve estar prevista, apenas, quando do empenho da aquisição/contratação, e não na fase de registro de preços propriamente dita. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

A celeridade fica caracterizada pelo fato de não ser necessário orçamento prévio para a utilização do SRP. Assim, a Administração pode realizar a licitação e aguardar a liberação dos recursos para efetivar a contratação da empresa vencedora do certame. Esta vantagem toma maior relevância ao se considerar que, muitas vezes, o Congresso Nacional não aprova a Lei Orçamentária antes do final do exercício anterior.<sup>7</sup>

Nada obsta a que a Administração não venha a finalizar a contratação com o particular. É que o sistema passa a vigorar após o devido registro de preços em ata, com validade, via de regra, pelo prazo de um ano.

Bom emprego do princípio da eficiência, acabou por desburocratizar o processo de compras. Valendo-se de um único processo licitatório, o administrador formará um registro de preços, via de regra com vigência anual, afastando a necessidade de contínuas licitações para aquisição de bens e contratação de serviços semelhantes.<sup>8</sup>

Como procedimento especial de licitação, não obriga a Administração a contratar com o licitante que oferecer a melhor proposta. É o que salienta a Lei nº 8.666/93, *verbis*:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

4. Madeline Rocha Furtado e Antonieta Pereira Vieira, "Sistema de Registro de Preços – considerações práticas", *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, nº 52, ano 5, Belo Horizonte, abr. 2006, pp. 7033/7036, p. 7033.

5. "Operacionalização do Sistema de Registro de Preços à luz dos princípios administrativos", *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, Editora NDJ, ago. 1999, pp. 367/376.

6. Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, *ob. cit.*, p. 511.

7. Processo nº 008.840/2007-3, rel. Ministro Valmir Campelo, *DOU* de 3.8.07.

8. Mariana da Costa Turra Brandão, "Revisão de preços registrados", *Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*, nº 198, ano XVII, ago. 2010, pp. 784/789, p. 784.

.....

§ 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.<sup>9</sup>

O Tribunal de Contas da União também já se manifestou nesse sentido:

O Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação, uma vez que não obriga a Administração a adquirir o bem ou contratar o serviço licitado. Permite que, diante da necessidade da contratação, estando os fornecedores/prestadores de serviço já selecionados, a Administração proceda à contratação.<sup>10</sup>

No Sistema de Registro de Preços podem ser adquiridas quantidades variáveis, na medida das necessidades da Administração. A existência dos preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, sendo-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações (art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 7º do Dec. nº 3.931/01).

Embora seja realizada apenas uma única licitação, que pode ser promovida no âmbito de um ou mais órgãos ou entidades administrativas, o Sistema de Registro de Preços permite uma maior economia, pois, após a adjudicação do licitante vencedor, permite-se que sejam efetivadas várias contratações dentro do prazo de validade da ata, à medida que as necessidades forem surgindo, segundo limites mínimos e máximos pré-fixados para cada solicitação.

Afora a questão da disponibilização de orçamento apenas quando do empenho da aquisição/contratação,<sup>11</sup> o Sistema de Registro de Preços possui inúmeras outras vantagens.

A primeira delas é a redução dos gastos e a simplificação administrativa, pois:

Com o sistema de registro de preços a Administração Pública fica desonerada de realizar nova licitação a cada aquisição, desde que os objetos sejam semelhantes e homogêneos aos já licitados na Concorrência para elaboração do registro. Elimina-se, ainda, o descompasso existente entre a necessidade do bem e a real aquisição do mesmo.<sup>12</sup>

Outras vantagens que podem ser enumeradas dizem respeito à otimização do poder de compra de bens e serviços, ocasionando agilidade na contratação e otimização de gastos, eis que “tão logo os recursos estejam disponíveis e havendo necessidade de aquisição de determinados bens, a entidade já pode adquiri-los”.<sup>13</sup>

Além disso, amplia a desburocratização e o uso do poder de compra, possibilitando a obtenção de menores preços nas contratações da Administração Pública.

Por fim, afora outras inúmeras vantagens, reduz o número de licitações, minimiza os estoques, ocasionando, consecutivamente, redução de custos.

A título de ilustração, cabe o modelo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, e do Departamento de Logística e Serviços Gerais – DLSG, cujo objetivo é tornar públicas futuras licitações para a formação de registro de preços, tanto na modalidade concorrência como na modalidade pregão.

O órgão ou entidade que realizará a licitação para registro de preços deverá divulgá-la por meio de sistema IRP, com antecedên-

9. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm). Acesso em 14.1.11.

10. Processo TC nº 025.750/2006-0, rel. Ministro Ubiratan Aguiar, *DOU* de 10.4.07.

11. Talvez o aspecto mais importante, pelo menos para o caso em tela, eis que o parecer anterior entendeu pela impossibilidade de finalização do procedimento licitatório diante da ausência de recursos orçamentários.

12. Danielle Moraes Sella, “Registro de Preços: um sistema ágil na Lei de Licitações”, *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, NDJ, jul. 1997, pp. 341/345, p. 343.

13. Danielle Moraes Sella, *ob. cit.*, p. 344.

cia, no Comprasnet, visando à adesão de outros órgãos ou entidades interessados na futura contratação do mesmo objeto. O cadastro de uma IRP exige a fixação da data provável de fixação do certame e do período de sua divulgação, que não poderá ser inferior a cinco dias úteis, dentro do qual outros órgãos ou entidades apresentarão a sua adesão. Ao término desse período, serão avaliados os pedidos de adesão, que poderão ser confirmados ou não. A não confirmação exige justificativa.

(...)

A medida é útil e prática na medida em que divulga o objeto da licitação para formação do registro de preços, que se realizará em data previamente indicada, efetivando-se a informação e as adesões por meio eletrônico.<sup>14</sup>

Desse modo, entende-se que foram, à saciedade, respondidos os quesitos formulados, com relevância especial para o primeiro deles, que alude à necessidade de recursos orçamentários.

Ratificando o entendimento acima exposto, salienta-se que no Sistema de Registro de Preços não há necessidade de prévia dotação orçamentária, eis que a Administração não se encontra obrigada a proceder à contratação.

Não obstante, acaso se realize a aquisição de compras ou a contratação de serviços, procedendo-se à formação do contrato administrativo, aí sim haverá a necessidade de demonstração da existência de previsão orçamentária, obede-

cendo-se ao inc. III do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, o que não se constitui no objeto de análise desse parecer.

Por derradeiro, deve ser salientado que, por se tratar da aquisição de medicamentos, essenciais à saúde pública, a melhor forma de contratação é a que se está procedendo, por meio da formação de registro de preços.

### III – SÍNTESE CONCLUSIVA

À luz do exposto, este parecerista é do entendimento de que, no momento da realização da licitação para formação do registro de preços, não há que falar em dotação orçamentária, justamente o que se deu no caso em tela.

A declaração de disponibilidade orçamentária, exigida para a abertura de licitação, encontra ressalva no caso da adoção do Sistema de Registro de Preços.

Diante do exposto, essa Procuradoria do Estado **opina** pela conclusão do procedimento licitatório (Pregão Eletrônico nº 17/10), procedendo à homologação final do processo, a fim de que se possa, em momento ulterior, obedecida a conveniência da Administração e se existente disponibilidade orçamentária, procedimentalizar futuras contratações, tudo em conformidade com as razões e argumentos jurídicos acima esposados.

É o que nos parece.

Remeto às considerações superiores.

Macapá, 14 de janeiro de 2011.

Guilherme Carvalho e Sousa, Procurador do Estado.

14. Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, ob. cit., p. 525.