



Parecer n.: 366 /2017-PRCON/PGDF
Processo n.: 092005516/2016
Interessada: Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb)
Assunto: Decreto n. 36.519/2015. Sistema de Registro de Preços.

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 10/07/2017,
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em _____/20____

ADMINISTRATIVO. LEI N. 13.303/2016. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LEI N. 2.340/99. DECRETO N. 36.519/2015. PODER REGULAMENTAR. REGIME DE CENTRALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. NORMA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA-GERENCIAL.

- Considerando que a Lei n. 2.340/99 não incluiu as sociedades de economia mista no regime de centralização de compras e, sobretudo, o disposto no art. 159 da LODF, não há fundamento legal para a CAESB estar submetida à “centralização” prevista no Decreto n. 36.519/2016.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

I. RELATÓRIO

Veiculam os autos consulta formulada pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) sobre a obrigatoriedade de observância do Decreto n. 36.519/2015 nos procedimentos de Sistema de Regime de Preços conduzidos por esta Empresa.

Instada a se pronunciar sobre o tema¹, em setembro de 2016, a Procuradoria Jurídica da Caesb, por meio do Parecer n. 306/2016-PRJ, concluiu que (fls. 18/19):

¹ Fl. 02: “Solicitamos determinar se a Caesb deve continuar a adorar o Sistema de Registro de Preços – SRP para aquisição de bens que outros entes da Administração direta ou indireta também consomem (por exemplo: material de expediente, lâmpadas, fiação elétrica, materiais de construção, etc.)”

Fl. 15: “Solicitamos análise e parecer dessa PRJ acerca da obrigatoriedade da Caesb participar das atas de Registro de Preços, em conjunto com a Administração Direta, para aquisição de bens de uso comum às entidades que compõe o governo do Distrito Federal.”

Folha nº: 102 - Mat. 39.754-7
Processo: 092 005 516 / 2016
Rubrica:



“Mediante o exposto e diante da determinação taxativa descrita no art. 1º e art. 3º, do Decreto Distrital n. 36.519/2015, opina-se no sentido da obrigatoriedade de observância deste regramento no que tange ao Sistema de Registro de Preços e Ata de Registro de Preços, por se tratar de mandamento da Autoridade Máxima do Distrito Federal aos Órgãos que integram o complexo administrativo do “Estado”.

Posteriormente, a Gerência de Planejamento de Logística levantou questionamento acerca do enquadramento dos materiais utilizados pela Caesb ao conceito de *“bens ou serviços de uso comum aos órgãos ou entidades”*, à luz do disposto no aludido Decreto (fl. 88).

Em face dessa nova provocação, a Procuradoria-Jurídica da Caesb, por meio do Pronunciamento n. 422/2016 (fl. 91), assim respondeu ao quesito:

“(…) não vislumbro questão jurídica que possa ser objeto de consideração por parte desta Procuradoria, no que tange à classificação de materiais. Ocorre que a matéria é obviamente técnica, não cabendo qualquer juízo de valor jurídico.”

Nesse Pronunciamento a Procuradoria-Jurídica da Caesb apresentou ainda o seguinte ponto (fl. 91):

“(…) verifico que as dúvidas têm relação com uma questão maior, qual seja: em que medida dar-se-á aplicabilidade do Decreto 36.519/2015 no âmbito desta Estatal?

(…)

Nos termos do inciso III do art. 2º do Decreto 36.519/2015, a CAESB detém a condição de excepcionalidade (de fato) em relação ao Sistema Centralizado de Licitações do Governo do Distrito Federal, não sendo possível a esse advogado afirmar a existência ou não de ato expresso do Governador, que tenha excepcionado a CAESB, nos termos do § 2º do artigo 3º da norma em questão.”

Folha nº: 103 - Mat. 39.754-7
Processo: 092 005516/2016
Rubrica ra



Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e Serviços Públicos encaminhou o presente processo administrativo à Procuradoria-Geral do Distrito Federal com vistas à manifestação sobre a “*obrigatoriedade ou não da CAESB em participar das Atas de Registro de Preços, em conjunto com o Administração Pública*” (fl. 100).

Eis o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Em 30 de junho de 2016 foi editada a Lei n. 13.303/2016², que trata do “*estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos*” (art. 1º).

Esse diploma inaugura um novo marco legal para as licitações e contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista³.

² Regulamentada na União pelo Decreto n. 8.945/2016.

³ A respeito da abrangência da Lei, Joel de Menezes Niebuhr aponta que:

“A Constituição Federal prevê regime especial apenas para as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica, que competem com a iniciativa privada em regime de concorrência. O texto constitucional não prevê tratamento especial para as estatais prestadoras de serviços públicos.

É curioso que a Lei Federal n. 13.303/2016 versa sobre todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, não só as que exploram atividade econômica, porém também as que prestam serviços públicos. Assim, a Lei Federal n. 13.303/2016 vai para além do previsto no § 1.º do artigo 173 da Constituição Federal, que dispõe apenas sobre as que exploram atividade econômica. Ela equipara e dá o mesmo tratamento para todos os tipos de empresas públicas e sociedades de economia mista”

Niebuhr, Joel de Menezes. *Aspectos Destacados do Novo Regime de Licitações e Contratações das Estatais*. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/joel-de-menezes-niebuhr/aspectos-destacados-do-novo-regime-de-licitacoes-e-contratacoes-das-estatais>

Folha nº: 109 - Mat. 39.754-7
Processo: 092 005 516/2016
Rubrica: WJ



O artigo 63, III, da Lei n. 13.303/2016⁴ define o sistema de registro de preços como um dos “*procedimentos auxiliares das licitações regidas por esta Lei*”, a ser regulamentado pelo Poder Executivo, a partir das seguintes balizas⁵:

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei.

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

I - efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle e atualização periódicos dos preços registrados;

IV - definição da validade do registro;

V - inclusão, na respectiva ata, do registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, assim como dos licitantes que mantiverem suas propostas originais.

§ 3º A existência de preços registrados não obriga a administração pública a firmar os contratos que deles poderão advir, sendo facultada a realização de licitação específica, assegurada ao licitante registrado preferência em igualdade de condições.

No âmbito local, o Decreto n. 37.967/2017, ao tratar da Lei Federal n. 13.303/2016, dispôs apenas “*sobre a área de conformidade e o programa de integridade das empresas estatais integrantes da Administração Pública indireta do Distrito Federal, incluindo as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias*”.

⁴ Art. 63. São procedimentos auxiliares das licitações regidas por esta Lei:

I - pré-qualificação permanente;

II - cadastramento;

III - sistema de registro de preços;

IV - catálogo eletrônico de padronização.

Parágrafo único. Os procedimentos de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

⁵ Art. 66 da Lei n. 13.303/2016.



Desse modo, inexistente regulamentação específica até o presente momento⁶, cabe perquirir sobre a aplicabilidade do Decreto n. 36.519/2015 à CAESB.

Sociedade de economia mista. Lei n. 2.340/99. Decreto 36.519/2015.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) consiste em um procedimento especial previsto no art. 15, inciso II, da Lei n. 8.666/93⁷, o qual visa desburocratizar o procedimento licitatório.

Marçal Justen Filho⁸ define o SRP da seguinte forma:

“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.”

A adesão à ata de registro de preços, por sua vez, é um mecanismo que possibilita aos órgãos ou entidades da Administração Pública, que não tenham participado da licitação, assinarem contratos com base em ata de registros de preços firmada entre o órgão

⁶ O art. 91 da Lei n. 13.303/2016 prevê um prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei. Há um debate instaurado acerca da extensão desse dispositivo, uma vez que é genérico acerca da incidência das regras de transição. Isto é, se o prazo de 2 anos é para implementação de todas as regras ou relacionadas aos diferentes blocos.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal na Decisão n. 1.663/2017 determinou, no caso que analisava, o ajuste dos editais aos parâmetros da referida Lei.

⁷ Lei n. 8.666/93

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

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 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.

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005. p. 144.

22



gerenciador e o fornecedor⁹.

No Distrito Federal o SRP é regido pelo Decreto n. 36.519/2015¹⁰, que se dirige tanto para a Administração Pública direta, quanto para a indireta¹¹.

O Decreto n. 36.519/16 pode ser visto sob duas óticas: a primeira é a da regulamentação e estruturação do SRP na esfera local, e a segunda é sob o viés da organização administrativa distrital (organização, planejamento e centralização de compras neste sistema), veiculando um conteúdo “*viés preponderantemente político-administrativo*”¹².

Sob o prisma organizacional, nota-se que a opção do Poder Executivo ao regulamentar o SRP no Distrito Federal foi no sentido de atribuir à Subsecretaria de Licitações da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG)¹³ a competência para a condução do conjunto de procedimentos para o Registro de Preços, para o gerenciamento das atas de registro oriundas do SRP, bem como para a adesão de atas de outras unidades federativas.

Todavia, não é função exclusiva da SEPLAG. O Decreto prevê que outros órgãos ou entidades sejam gerenciadores de Atas de Registro de Preços, desde que o gerenciador “*esteja excepcionalizado do regime de centralização de licitações*” (art. 2º, inciso III¹⁴).

⁹ Com relação à utilização da ata de registro de preço por órgão ou entidade não participante, comumente chamado de “carona”, cumpre lembrar que, a partir da edição do Decreto n. 7.892/2013, na esfera federal esse mecanismo sofreu significativas alterações.

Na esteira das decisões do TCU foram editados Decretos regulamentando parâmetros para o SRP no âmbito local.

¹⁰ Decreto n. 33.662/2012 e n. 34.509/2013, ambos revogados.

¹¹ Decreto n. 36.519/2015

Art. 1º As contratações de bens e serviços no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços – SRP obedecerão ao disposto neste Decreto.

¹² Parecer n. 865/2015 – PRCON/PGDF, da lavra do i. Procurador do Distrito Federal Dr. Romildo Olgo Peixoto Junior.

¹³ Decreto n. 36.825/2015.

¹⁴ Decreto n. 36.519/2015 – art. 2º - inciso III

III - Órgão Gerenciador: a Subsecretaria de Logística (SULOG) da Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização – SEGAD, órgão ou entidade da Administração Pública do Distrito Federal que esteja excepcionalizado do regime de centralização de licitações, que será responsável pela condução do conjunto de procedimentos para o Registro de Preços e pelo gerenciamento da ata de registro decorrente do SRP;



Por outro lado, do ponto de vista de regramento do SRP em si, o Decreto distrital reflete as determinações do Tribunal de Contas da União para administração direta e indireta¹⁸, de forma a assegurar o cumprimento dos princípios básicos que norteiam a atividade da Administração Pública, como os da legalidade, da impessoalidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da moralidade.

Desse modo, até que advenha regulamentação específica das disposições contidas na Lei n. 13.303/2016, entendo que essas normas regem o Sistema de Registro de Preços para as sociedades de economia mista no âmbito local.

III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, s.m.j., à luz do princípio da legalidade e do disposto no art. 159 da LODF, considerando que a CAESB não se encontra sob o regime de centralização criado pela Lei n. 2.340/99 e tendo em vista que é sociedade de economia mista, não há fundamento legal para atrair a “centralização” prevista no Decreto n. 36.519/2015.

É o parecer *sub censura*.

A Vossa elevada consideração.

Brasília-DF, 2 maio de 2017.

Tatiana Muniz Silva Alves
Procuradora do Distrito Federal

¹⁸ Acórdãos do TCU: 1.487/2007 – Plenário; 2.692/2012 – Plenário; 1.233/2012 – Plenário; 2.311/2012 – Plenário.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

Folha nº: 110 - Mat. 39.754-7
Processo: 092.005.516/2016
Rubrica RS

PROCESSO nº: 092.005.516/2016
INTERESSADO: CAESB-Companhia de Saneamento Ambiental do DF
ASSUNTO: Obrigatoriedade de a CAESB participar das Atas de Registro de Preços. Aplicabilidade do Decreto nº 36.519/2015.
MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER Nº 366/2017-PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador TATIANA MUNIZ S. ALVES.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Brasília, segunda-feira, 10 de julho de 2017.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procuradora-Chefe

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo¹

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 10 / 7 / 2017.

MÁRCIA CARVALHO GAZETA

Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral do Distrito Federal

¹ Delegação de competência prevista no art. 1º, inciso IX, da Portaria PGDF nº 56, de 27 de fevereiro de 2014.