

As Compras e o Sistema de Registro de Preços

Neyde Falco Pires Corrêa

Procuradora Municipal Aposentada. Professora de Direito Administrativo das Faculdades de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Universidade Mackenzie. Assessora Especial da Secretaria das Administrações Regionais da Prefeitura de São Paulo.

O sistema de Registro de Preços para compras vem, cada vez mais, tomando vulto na legislação correlata, em face da necessidade de se acelerar as aquisições nos órgãos públicos.

O Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, responsável pela Reforma Administrativa da União, dedicou o Título XII às normas relativas às licitações para compras, obras, serviços e alienações, classificando-as em diversas modalidades, de acordo com o vulto da despesa, sem se referir ao sistema Registro de Preços.

Posteriormente, Estado e Municípios passaram a regulamentar a matéria expedindo normas de natureza administrativa, dentre elas a Lei Estadual nº 10.395 de 17 de dezembro de 1970, revogada pela Lei Estadual 89 de 27 de dezembro de 1972 e a Lei Municipal de nº 8.248 de 07 de maio de 1975, bem como seus regulamentos.

O artigo 13 da Lei nº 10.395 de 17 de dezembro de 1970 dizia:

"Quando conveniente, as compras deverão ser processadas pelo sistema de Registro de Preços".

§ 1º - O Registro de Preços será precedido de coleta realizada na forma de concorrência.

§ 2º - Os preços registrados no órgão central de compras do Estado serão periodicamente publicados no D.O.E., para orientação da Administração.

§ 3º - O sistema de Registro de Preços será regulamentado por decreto.

A Lei Estadual nº 89/72 repetiu em seu artigo 13 as mesmas disposições da Lei 10.395/70.

A Lei Municipal nº 8.248/75, ao cuidar da matéria, dispôs da seguinte maneira:

"Quando conveniente, as compras deverão ser processadas pelo sistema de Registro de Preços."

§ Único - O Registro de Preços será precedido de licitação realizada na forma de concorrência, quando for o caso.

Convém salientar que até aquele momento a matéria vinha sendo tratada pelo legislador de forma genérica, relegando ao decreto regulamentador o seu processamento.

O Decreto Lei nº 2.300 de 86 no artigo 14, inciso II previu:

As compras, sempre que possível e conveniente, deverão:

II - "Ser processadas através do sistema de registro de preços".

.....

§ 1º - O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º - Os preços registrados serão periodicamente publicados no D.O. da União, para orientação da Administração.

§ 3º O sistema de R. P. será regulamentado por decreto.

A prévia exigência de procedimento licitatório na modalidade de concorrência não foi contemplada no referido Decreto Lei.

O decreto regulamentador, expedido em 17 de fevereiro de 1992, Decreto Federal nº 449, ao dispor sobre sistema de Registro de Preços, denominou-o SIREP - Sistema Integrado de Registro de Preços, atribuindo-lhe a função específica de orientador da Administração.

Dando prosseguimento à regulamentação prevê o artigo 5º desse decreto:

"Os registros do SIREP constituirão necessariamente parâmetro para análise das propostas e julgamento das compatibilidades dos mesmos com os preços e custos do mercado" (grifo nosso).

E mais:

"Enquanto não for implementado o SIREP, os responsáveis pela homologação das licitações confirmarão, mediante pesquisa de pelo menos 2 outras empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, se os preços propostos são compatíveis com os praticados no mercado nas mesmas condições de pagamento e de entrega" (art. 6º).

O SIREP, a nosso ver, segundo a legislação federal não passava de um simples cadastro de preços, com o único objetivo de orientar a

Administração na aquisição de bens, visando atender o objetivo primordial, qual seja a obtenção da melhor proposta.

O Município de São Paulo, dando outro enfoque ao que chamou de Registro de Preços criou uma forma diversa de processamento, abstraindo do procedimento licitatório a adjudicação e a homologação.

Assim estabeleceu o parágrafo 1º do artigo 2º do Decreto nº 29.347, de 23 de novembro de 1990.

"No procedimento do Registro de Preços, serão observadas as exigências da Lei nº 10.544 de 31 de maio de 1988, relativas à concorrência, desde a convocação e habilitação dos interessados até a classificação das propostas."

Substituiu, portanto, a adjudicação pela ata de Registro de Preços e aboliu a fase da homologação, ato de controle da autoridade superior.

Ocorre, porém, que a Lei nº 10.544/88, que regulamenta as licitações no âmbito municipal, exige que o Registro de Preços seja precedido de concorrência, não o colocando como nova modalidade de licitação ou mesmo como um procedimento diferente da Concorrência, nos moldes do que exige quando fala de Concorrência para venda de imóveis.

Dando prosseguimento ao nosso estudo chegamos às disposições da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei nº 8.883 de 08.06.1994, que trata o Registro de Preços da seguinte forma:

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

I -

II - ser processadas através do sistema de R. P.

§ 1º - O Registro de Preços será sempre precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º - Os preços registrados serão publicados trimestralmente para a orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 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.

IV - 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.

Caberá, portanto, a cada pessoa jurídica, no âmbito de sua jurisdição, regulamentar o processamento do Registro de Preços, observando as normas gerais dispostas na Lei nº 8.666/93 e os princípios básicos da licitação.

O enfoque dado ao sistema de Registro de Preços deixa algumas dúvidas, que não serão de pronto solucionadas, mas que permitirão muita meditação por parte dos estudiosos da matéria.

Dentre elas temos a seguinte:

Seria um Registro de Preços um contrato, enquadrado nas disposições do parágrafo único do artigo 2º da Lei 8.666/93? Ou estaríamos, conforme demonstra o Decreto Federal nº 449/92, diante de um simples cadastro de preços, que servirá de orientação para as aquisições dos órgãos públicos?

O inciso IV do parágrafo 3º do artigo 15 da Lei 8.666/93 coloca em dúvida a natureza contratual do Registro de Preços ao mencionar "as contratações que dele poderão advir", bem como denominando o vencedor da concorrência prévia ao Registro de Preços como "beneficiário do registro".

Releva notar, também, que o Registro de Preços contempla obrigações apenas para o beneficiário, ficando a Administração obrigada exclusivamente na hipótese da aquisição de mercadoria de igual padrão e preço.

Para Marçal Justem o Registro de Preços “destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações inespecíficas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por diversas vezes”.

Segundo ele “os preços ficam à disposição da Administração, que formalizará as aquisições, quando lhe for conveniente”.

Conforme podemos verificar, absteve-se o autor de examinar a natureza do Registro de Preços, deixando também alguma dúvida quanto ao seu enquadramento na categoria de contratos quando afirma que “uma vez decidida a contratar, a Administração verificará se os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado” (grifamos).

Por outro lado, ao tratar do assunto, Ivan Barbosa Rigolini chama o Registro de Preços de “modalidade de concorrência para eleição de cotações vencedoras”, que podem ensejar ou não contratos de compra (grifos nossos).

Diante da inexistência de posição firmada pela doutrina, permitimo-nos classificar o Registro de Preços como ato condição, por ser um mero “ato meio” para a realização de um “ato fim”.

Esta conclusão decorre do confronto entre as disposições do artigo 15 da Lei 8.666/93 e o conceito de ato condição, magnificamente expendido pelo ilustre mestre Hely Lopes Meirelles, conforme transcrição abaixo:

“Ato-condição: é todo aquele que se antepõe a outro para permitir a sua realização. O Ato-condição destina-se a remover um obstáculo à prática de certas atividades públicas ou particulares, para as quais se exige a satisfação prévia de determinados requisitos. Assim, o concurso é ato condição da nomeação efetiva; a concorrência é ato condição dos contratos administrativos. Como se vê, o ato-condição é sempre um ato-meio para a realização de um ato-fim. A ausência do ato-condição invalida o ato final, e essa nulidade pode ser declarada pela própria Administração ou pelo Judiciário, porque é matéria de legalidade, indissociável da prática administrativa.”

Em que pese a inexistência de regulamentação da matéria, o seu processamento não traz grandes novidades pois, como mero ato gerador de contratos, deverá ser precedido de um procedimento licitatório, na modalidade de concorrência.

Assim sendo, deverá o administrador interessado em registrar o preço de determinado material de uso corriqueiro, levantar previamente junto aos órgãos públicos da entidade, a quantidade de que cada um necessitaria durante determinado período.

De posse desses dados, providenciará a abertura de uma licitação na modalidade de concorrência, sem necessidade de reserva de verba, havendo, porém, dotação orçamentária própria.

Encerrada a concorrência e adjudicado o objeto ao primeiro classificado, lavra-se uma ata registrando o seu preço, ata esta denominada "ata de Registro de Preços", com validade de até 1 (hum) ano, de acordo com as normas da Lei 8.666/93.

Releva notar que também podem ser registrados vários preços, obedecida a ordem de classificação, devendo, porém ficar claro no ato convocatório que os demais classificados fornecerão o produto pelo preço do primeiro classificado.

O Sistema de Registro de Preços veio facilitar as aquisições de materiais corriqueiros, pois evita a realização de licitação a cada aquisição, sem ferir a legislação vigente, além de dispensar o prévio empenho de todo o valor da aquisição, a ser onerado à medida em que haja necessidade.

Este posicionamento não colide com as disposições da legislação vigente e nem com as disposições constitucionais, porque não cria nenhuma outra modalidade de licitação e nem procede a qualquer combinação dos existentes. Ao utilizar a Concorrência Pública, com todas as suas fases atende o previsto no artigo 15 § 3^o, inciso I e artigo 22 § 8^o da Lei 8.666/93 e o artigo 22, inciso 27 da Constituição Federal.

Em poucas palavras, é o que temos a dizer a respeito da matéria.