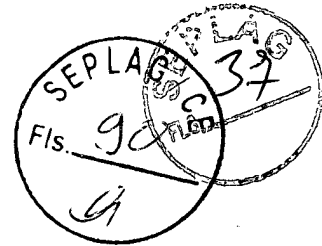




GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão



DESPACHO

Nº Processo: 6434235/2018

Interessada: SEFAZ

Assunto: CONSULTA - UTILIZAÇÃO DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS DE CONSÓRCIO DE SAÚDE

De
ASJUR

Para
COGEC

Data do despacho
25/09/18

Versam os autos sobre consulta formulada pelo Coordenador de Gestão de Compras, acerca da solicitação da Secretaria da Fazenda em aderir À Ata de Registro de Preços nº 006/2017, oriunda do Pregão Presencial nº 17/2017, do Consórcio Municipal de Saúde Interfederativo do Vale do Curú - CISVALE, frente à decisão proferida no Acórdão nº 0216/2016, do Tribunal de Contas do Estado - TCE, onde recomenda abster-se de aderir a Ata de Registro de Preços promovida por órgão ou entidade municipal.

Diante de sua completude, o sistema jurídico deve ser analisado como um todo, sendo a criação de norma específica para regular o sistema de registro de preços no âmbito de atuação de cada ente, embora recomendável, é dispensável para a adesão às atas formuladas por outros órgãos ou entidades. O art. 15 da Lei n. 8.666/93 exalta a utilização do sistema de registro de preços sempre que possível, e tal mandamento, somado ao princípio da eficiência, prevalece frente à suposta omissão de regulamentação da matéria pelo ente político interessado em realizar adesão.

No mesmo sentido, o Poder Executivo do Estado do Ceará editou o Decreto nº 28.087/2006, que autoriza a utilização pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual de Atas de Registro de Preços vigentes no âmbito de outros entes federativos (art. 28), desde que haja: a) comprovação nos autos da vantagem de tal adesão; b) prévia anuência do órgão gerenciador; c) observância da quantidade licitada do objeto constante da ata.

Como vemos, o Decreto acima citado não foi explícito no sentido de determinar que os órgãos que adotassem a "carona" ao Sistema de Registro de Preços deveriam pertencer à mesma esfera de governo, já que utilizou a expressão "no âmbito de outros entes federativos".



38

Já o Decreto federal nº 7.892/2013 considerou expressamente a impossibilidade dessa adesão vertical mas, frisando-se, sempre fazendo referência à adesão vertical “de cima para baixo”, assim compreendida a adesão de um órgão federal às atas de órgãos municipais, estaduais ou distritais, conforme artigo 22 e seu § 8º:

"CAPÍTULO IX

DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES

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.

(...)

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual."

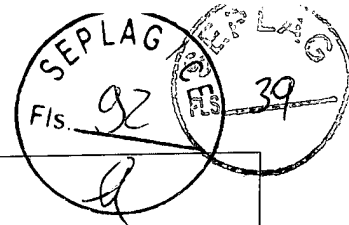
Observe-se, porém, que o mesmo Decreto federal nº 7.892/13; no § 9º do mesmo artigo, considerou a facultatividade (e não mais a impossibilidade como no parágrafo anterior) dessa adesão em sentido contrário:

"§ 9º É **facultada** aos órgãos ou entidades **municipais, distritais ou estaduais** a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal."

O Decreto fez expressa referência à adesão entre outras esferas, que não envolvam expressamente o âmbito federal. Dessa forma, não foram previstas as adesões entre esferas ditas “horizontais”, assim consideradas as esferas municipal e estadual, entre si.

Ainda assim, mesmo que seja considerada “vertical” a relação entre essas duas últimas, não foi vedada expressamente a adesão no sentido Estado-Município e tampouco no sentido Município-Estado.

Como exemplo, podemos citar o Governo do Estado do Rio Grande do Sul editou o Decreto n.º 45.375, de 11 de dezembro de 2007. No referido diploma legal, em seu art. 2º, há a expressa previsão da participação dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual, que, mesmo não tendo feito parte do certame licitatório adiram à Ata de Registro de Preços vigente, seja ela realizada pela União, outros Estados ou Municípios:



"Art. 2º - Os Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual que não tiverem participado do certame licitatório realizado por Órgãos e Entidades da União, Estados ou Municípios, poderão aderir à Ata de Registro de Preços vigente, mediante prévia consulta ao respectivo órgão gerenciador, desde que demonstrada a vantagem econômica, observadas todas as condições estabelecidas na respectiva Ata."

Desse modo, estando vedada expressamente no Decreto federal nº 7.892/13 a "adesão vertical" nos dois sentidos, assim compreendida aquela estabelecida exclusivamente entre as demais esferas da Administração e a esfera FEDERAL da Administração Pública, **não há dispositivo expresso em relação à vedação da "adesão horizontal" ou, se não como tal considerada, tampouco há no referido Decreto a vedação expressa à "adesão vertical" estabelecida entre órgãos da esfera estadual e municipal, nos dois sentidos.**

Menos ainda quando o próprio Governo Estadual do Ceará e do Rio Grande do Sul permite expressamente essa possibilidade.

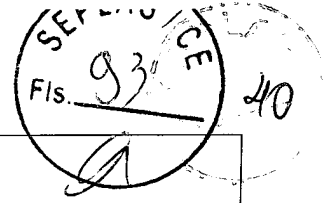
Se, como quer o Tribunal de Contas do Estado, deve ser observado o Princípio da Publicidade, consideramos que também não existirá ilegalidade, caso um órgão estadual adira a uma ata de registro de preços municipal, já que a publicação do aviso se dará no Diário Oficial do Estado e, portanto, de grande circulação no âmbito das duas esferas (a municipal e a estadual).

Não entendemos que caiba, por fim e como última justificativa para um eventual impedimento, alegar que o Princípio da Igualdade esteja sendo infringido.

Primeiro porque, se assim o fosse, não haveria que se falar sequer em participação ou carona - de qualquer esfera, no Sistema de Registro de Preços, senão o benefício para o próprio gerenciador da ata.

Segundo, porque no caso da adesão a uma ata já existente pressupõe-se que uma licitação anterior foi, em tese, regularmente instruída, com a devida publicidade e com ampla participação dos fornecedores em potencial.

Quanto ao CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU - CISVALE, pelo que sabemos, a Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, além de estimular a formação de Consórcios Públicos em Saúde, incentivou a sua criação como uma pessoa jurídica de direito público interno, integrante da Administração Indireta e obediente a todos os princípios da Administração Pública.



Depreende-se, portanto, que o sistema de Consórcio envolvendo os governos Federal, Estadual e Municipais, não vejo impedimento para que possa utilizar suas Ata de Registro de Preços.

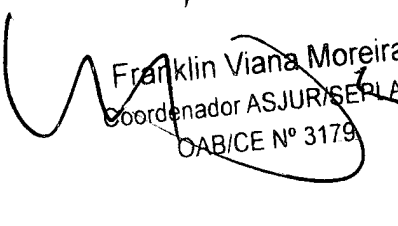
Entretanto, como é dever do gestor, ao adquirir bens para a Administração Pública, buscar a solução juridicamente possível mais adequada frente ao caso concreto, em observância à legislação de regência e aos princípios constitucionais, recomendo que seja ouvida também a Procuradoria Geral do Estado, para que não haja dúvidas a respeito do assunto. .


Lucídio Fernandes Maia
ARTICULADOR

De acordo.

Encaminhe-se à COGEC.

ASJUR, em 28/04/2018.


Franklin Viana Moreira
Coordenador ASJUR/SEPLAG
OAB/CE Nº 3179



FOLHA DE INFORMAÇÃO E DESPACHO

Nº Processo: 8376984/2018

Interessado: SEPLAG

Assunto: Consulta à PGE sobre Adesão à Ata de Registro de Preços promovida por órgão ou entidade municipal

De
COGEC

Para
SEXEC

Data do despacho
08/10/18

Senhor Secretário,

Considerando a determinação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará para que os órgãos da Administração Pública Estadual se abstenham de aderir à Ata de Registro de Preços promovida por órgão ou entidade municipal, conforme Parecer n.º 462/2016 do Ministério Público de Contas (fls. 27, 28 e 34) e Acórdão n.º 0216/2016 do TCE (fls. 36);

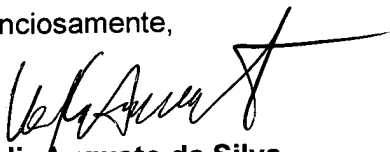
Considerando que a SEFAZ nos solicitou autorização para adesão a uma Ata de Registro de Preços do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu – CISVALE, que é constituído por municípios daquela região, a qual foi negada por esta Seplag à sombra do entendimento do TCE acima relatado;

Considerando que a SEFAZ apresentou pedido de reconsideração da decisão, o que motivou consulta à Assessoria Jurídica desta Seplag; e

Considerando que a Assessoria Jurídica apresentou entendimento diverso daquele apresentado pelo TCE, sinalizando pela possibilidade da adesão pela Secretaria da Fazenda, mas recomendou que também fosse ouvida a Procuradoria-Geral do Estado para que não restassem dúvidas sobre o assunto;

Apresentamos Ofício a ser encaminhado à PGE, formalizando a consulta sobre o assunto em tela, tanto para o entendimento do TCE no que se refere a adesão à Ata de Registro de Preços promovida por órgão ou entidade municipal, quanto para o caso concreto referente ao pedido de adesão apresentado pela Sefaz/CE.

Atenciosamente,


Valdir Augusto da Silva
Coordenador da COGEC/SEPLAG

De acordo.
À Procuradoria-Geral do Estado.


Antonio Sergio Montenegro Cavalcante
Secretário Adjunto



Processos nº 8376984/2018

Origem: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Interessado: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

PARECEER Nº: 0299/2019

EMENTA: LICITAÇÃO – CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU, CISVALE – VIGÊNCIA DE REFERIDO REGISTRO JÁ ESGOTADA – PERDA DO OBJETO – ART. 22 DO DECRETO Nº 7.892, DE 23 DE JANEIRO DE 2013 COM REDAÇÃO DADA PELO DECRETO Nº 9.488, DE 30 DE AGOSTO DE 2018 – ADESÃO DE ENTE OU ÓRGÃO ESTADUAL A REGISTRO DE PREÇOS DE ENTE OU ÓRGÃO MUNICIPAL, CONHECIDO COMO CARONA VERTICAL “PARA BAIXO” – IMPOSSIBILIDADE – HIPÓTESE NÃO PREVISTA NO ART. 28 DO DECRETO ESTADUAL Nº 32.824, DE 11 DE OUTUBRO DE 2018.

1. A Secretaria da Fazenda solicitou autorização da SEPLAG para adesão à Ata de Registro de Preços do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu – CISVALE, constituído pelos municípios de referida região (cópia da ata de registro de preços às fls. 04/17). Entretanto, a autorização foi negada com base em entendimento do TCE proferido por ocasião da prolação do acórdão nº 0216/2016 de que o gestor deveria se abster de aderir a ata de registro de preços promovida por órgão ou entidade municipal por entender ser ilegal a adesão vertical “para baixo” por comprometimento do princípio da publicidade (parecer do Ministério Público de Contas e acórdão do TCE às fls. 25/36-v).
2. A Secretaria da Fazenda apresentou pedido de reconsideração da decisão e a assessoria jurídica da Secretaria de Planejamento e Gestão proferiu entendimento diverso do apresentado pelo TCE, considerando não haver impedimento à adesão, todavia, recomendou fosse ouvida a Procuradoria-Geral do Estado (cópia da manifestação às fls. 37/40).
3. Assim, a Secretaria da Planejamento e Gestão formalizou a presente consulta sobre o assunto em tela, tanto para entendimento do TCE no que se refere a adesão à Ata de Registro de Preços promovida por órgão ou entidade municipal, quanto para o caso concreto referente ao pedido de adesão apresentado pela Secretaria da Fazenda.

É o breve relatório. À manifestação.



4. Iniciando a análise do caso concreto com a resposta ao segundo tópico da consulta (pedido de adesão apresentado pela Secretaria da Fazenda), o pedido de adesão a referido registro de preços já se encontra prejudicado.
5. Os usuários de uma ata de registro de preços são classificados em dois grupos: os órgãos/entidades participantes (aqueles que, no momento da convocação do órgão gerenciador, comparecem e participam da implantação do SRP, informando os objetos pretendidos, qualidade e quantidade) e os órgãos/entidades não participantes ou "caronas" (aqueles que, não tendo participado na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requererem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços)
6. No caso concreto, a Secretaria da Fazenda solicita autorização para aderir à Ata de Registro de Preços do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu – CISVALE na qualidade de não participante ("carona").
7. Entretanto, para que possa aderir como "carona", o órgão ou entidade deve preencher inúmeros requisitos específicos.
8. Uma das vigas mestras da possibilidade de ser "carona" em outro registro de preços é o dever da entidade ou órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional. Logo, aderir como "carona" implica necessariamente em uma vantagem ainda superior a um novo processo licitatório. Essa vantagem se confirma por pesquisa e pode até mesmo ser considerada, quando em igualdade de condições entre o preço registrado e o de mercado, pelo custo indireto da licitação.
9. Outro requisito essencial para que a entidade ou órgão seja "carona" em outro registro de preços é o preenchimento simultâneo tanto do limite individual como do limite global estabelecido pelos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 com redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018.
10. Nos termos do § 3º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 com redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018, as aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, por cada órgão ou entidade que aderir ao registro de preço como "carona", a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.
11. Cumulativamente, pela regra do § 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 com redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018, a somatória de todas as aquisições ou contratações adicionais de todos os "caronas" não pode exceder ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.



12. Por fim, mesmo após a formalização da adesão do órgão ou entidade ao registro de preços, o órgão não participante terá que efetivar a aquisição ou contratação solicitada no prazo máximo de 90 (noventa) dias observando o prazo de vigência da ata ao qual aderiu (§ 6º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013).
13. Assim, a adesão da Secretaria da Fazenda à qualquer eventual ata de registro de preços estaria condicionada a: *i)* demonstração da vantagem da adesão sobre o sistema convencional; *ii)* aquisição de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; *iii)* comprovação de que, com a aquisição pretendida pela SEFAZ, a soma de todas as aquisições por entidades não participantes não superaria o limite do dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; *iv)* contratação em até 90 dias e obrigatoriamente dentro do prazo de vigência da respectiva ata.
14. Entretanto, no caso concreto em que a Secretaria de Planejamento requer manifestação sobre a regularidade do pedido formulado pela SEFAZ de adesão à Ata de Registro de Preços do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu – CISVALE de fls. 04/17, nenhum dos quatro requisitos acima está atendido ou demonstrado nos autos desta consulta.
15. Não há comprovação nos autos de que a SEFAZ tenha apresentado demonstração da vantagem da adesão sobre o sistema convencional, não há comprovação de que a aquisição pretendida pela SEFAZ estaria dentro do limite individual de 50% e do limite global de 200% estabelecidos pelos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 com redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018. Mais importante, **a Ata de Registro de Preços do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu – CISVALE de fls. 04/17 teve vigência apenas até 12 de dezembro de 2018 (prazo de doze meses contados a partir da data de sua assinatura)**, não sendo possível aderir a registro de preço após encerramento de sua vigência.
16. O fim da vigência do registro de preços ao qual a SEFAZ pretendia aderir gera a perda do objeto e torna prejudicado o segundo tópico da consulta formulada pela SEPLAG. No caso concreto, a fim de esclarecimento, o subscritor apenas destaca que a consulta foi encaminhada pela SEPLAG à Procuradoria-Geral do Estado faltando 31 dias para o fim da vigência de referido registro de preços e o processo foi encaminhado ao subscritor para resposta em janeiro/2019, quando o prazo de vigência do registro de preços já estava esgotado.
17. Pelo exposto, o objeto da consulta se limita, agora, exclusivamente à análise em tese da legalidade da adesão vertical.
18. Sobre a questão, cumpre inicialmente destacar que a adesão vertical “para cima” ((quando um órgão ou ente municipal postula adesão a um registro de preços realizado por órgão ou ente estadual ou um órgão ou ente municipal ou estadual postula adesão a um registro de preços realizado por órgão ou ente federal) é plenamente válida, está totalmente de acordo com os princípios de direito



administrativo e já encontra previsão expressa no § 9º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 com redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018.

19. A dúvida levantada pela SEFAZ e SEPLAG se limita exclusivamente à hipótese de adesão vertical “*para baixo*” (quando um órgão ou ente estadual postula adesão a um registro de preços realizado por órgão ou ente municipal).
20. O TCE, através do Acórdão nº 0216/2016, firmou o entendimento de que o gestor de órgão ou ente estadual deveria se abster de aderir a ata de registro de preços promovida por órgão ou entidade municipal por entender ser ilegal a adesão vertical “*para baixo*” por comprometimento do princípio da publicidade.
21. Para afastar o entendimento firmado pelo TCE, a SEFAZ argumenta que o § 8º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 veda a adesão vertical “*para baixo*” apenas para órgãos e entidades da administração pública federal, não incluindo em tal vedação os órgãos e entidades da administração pública estadual.
22. Entretanto, tal lacuna legislativa já foi preenchida. Na mesma data em que se instaurava a presente consulta, foi publicado o Decreto Estadual nº 32.824, de 11 de outubro de 2018, o qual estabelece em seu art. 28:

Art. 28. O órgão gestor geral de registro de preços é a Secretaria do Planejamento e Gestão, a quem compete:

I - definir e autorizar os Órgãos Gestores do Registro de Preços a gerenciarem categorias específicas de bens, materiais e/ou serviços;

II - **autorizar a utilização, pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual, de atas de registro de preços vigentes no âmbito da União ou de outros Estados e do Distrito Federal, mediante solicitação, justificativa e comprovação da vantagem;**

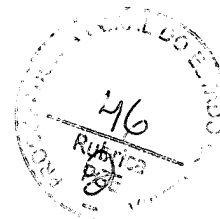
III - editar normas complementares e regulamentares à execução deste Decreto;

IV - diligenciar para que os regulamentos sejam adequados às disposições deste Decreto.

23. A edição do Decreto Estadual nº 32.824, de 11 de outubro de 2018 é fato jurídico superveniente à instauração da consulta, supre a lacuna legislativa mencionada pela SEFAZ e SEPLAG e encerra qualquer controvérsia sobre a questão, na medida em que permite exclusivamente a utilização, pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual, de atas de registro de preços **vigentes no âmbito da União ou de outros Estados e do Distrito Federal**.
24. O atual normativo autorizou a carona vertical “*para cima*” e a carona horizontal, excluindo a hipótese de carona vertical “*para baixo*”. Assim, confirma o entendimento firmado pelo TCE por ocasião do Acórdão 0216/2016.
25. Pelos motivos acima expostos, entendemos não ser possível a órgão ou entidade estadual aderir como não participante a registro de preços vigente em âmbito municipal (independente de se tratar de consórcio de municípios), bem como estar totalmente prejudicada a discussão acerca da adesão à Ata de



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
Procuradoria Geral do Estado

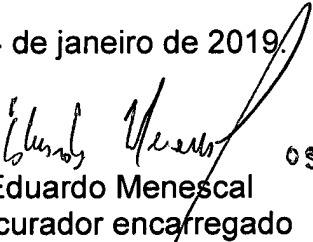


Registro de Preços do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu – CISVALE de fls. 04/17 em face do fim da vigência da mesma.

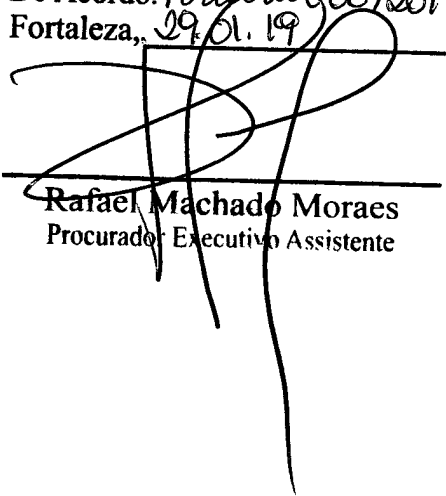
Este é o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Fortaleza, 24 de janeiro de 2019.


Eduardo Menescal
Procurador encarregado

De Acordo. *Portaria 06/2019*
Fortaleza, 29.01.19


Rafael Machado Moraes
Procurador Executivo Assistente