

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900005003358

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRACAO

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1853/2019 - GAB

EMENTA: 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. 2. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. 3. INTERPRETAÇÃO DO ART. 22 DA LEI ESTADUAL Nº 17.928/2012. 4. UTILIZAÇÃO DAS NORMAS GERAIS ORIUNDAS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E NORMAS ESPECÍFICAS DO ESTADO DE GOIÁS. 5. RETIFICAÇÃO PARCIAL DO DESPACHO "AG" Nº 003391/2016, BEM COMO DOS DESPACHOS NºS 1176/2018 SEI GAB E 1554/2019 GAB.

1. Tratam os presentes autos de análise de procedimento de Registro de Preços a ser realizado pela Secretaria de Estado de Administração, para eventual contratação de empresa ou cooperativa para prestação de serviço de transportes individual de passageiros, mediante chamada por aplicativo de celular e outros canais de atendimento, para o transporte de servidores, empregados e demais pessoas a serviço da Administração Pública do Estado de Goiás, pelo período de 12 (doze) meses, de acordo com as especificações contidas no Termo de Referência ([9703306](#)).

2. A matéria fora objeto de exame jurídico prévio exarado pela Procuradoria Setorial daquela pasta, consubstanciada no **Parecer ADSET nº 195/2019** ([9972894](#)), que opinou pelo prosseguimento do feito, condicionando ao atendimento das orientações traçadas.

3. Todavia, a Gerência de Aquisições Corporativas da SEAD solicitou reanálise da manifestação contida nos itens 22 a 28 no citado opinativo, intitulada “Observância da Legislação Federal”, colacionando razões que entende justificar a aplicabilidade apenas das normas gerais emanadas pela União nos procedimentos de Registro de Preços promovidos no âmbito do Estado de Goiás.

4. Neste contexto, sob o argumento de que o entendimento combatido se alicerça na orientação emanada pelo **Despacho nº 1554/2019 GAB**, os autos aportaram nesta Procuradoria-Geral do Estado, por meio do **Despacho nº 920/2019 ADSET** ([000010157791](#)), da Procuradoria Setorial, para fins de manifestação consentânea.

5. Insta reiterar, preliminarmente, que em matéria de Licitações e Contratações, a União tem competência para legislar sobre normas gerais, conforme definido pelo inciso XXVII¹ do art. 22 da Constituição Federal, enquanto que, aos Estados caberá a competência para legislar sobre normas específicas. Portanto, tanto a Lei Federal nº 8.666/93 como a Lei Federal nº 10.520/2002 devem ser obrigatoriamente observadas pelos entes estaduais e municipais no tocante às normas de caráter geral, que poderão, então, dispor deliberadamente sobre os demais aspectos peculiares da matéria.

6. Neste ponto, em que pese considerar que nas modalidades de licitação, aspectos estritamente relacionados ao estabelecimento, à definição e aos tipos (critério de julgamento) são afetas às normas de caráter geral de licitações e, portanto, de competência exclusiva da União, o procedimento adotado para sua realização pode ser disciplinado por leis estaduais/distrital ou municipais, já que se circunscrevem à realidade específica de cada ente federado.

7. Diante deste silogismo, atinente ao Sistema de Registro de Preços, o próprio art. 15, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93 afirmou que este será regulamentado por decreto, atendida as peculiaridades regionais. Ou seja, a unidade federativa respectiva poderá editar decreto para suplementar a norma geral sobre Sistema de Registro de Preços emanada pela União, para viabilizar sua aplicação no âmbito regional.

8. Neste contexto, primeiramente, foi editado o Decreto Estadual nº 7.437, de 06 de setembro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços previsto pelo art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com a finalidade de disciplinar tal sistema de aquisições, no âmbito da Administração estadual direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Estado de Goiás

9. Posteriormente, a Lei Estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012 regulamentou por inteiro, no seu Capítulo IV - Do Registro de Preços, as regras suplementares a serem observadas no procedimento de Registro de Preços, replicando a redação constante do art. 3º do citado Decreto Estadual nº 7.437/2011 no seu art. 22, *in verbis*:

"Art. 22. A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, ou de normas que vierem a substituí-las, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Parágrafo único. Excepcionalmente poderá ser adotado, na modalidade concorrência, o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou da entidade."

10. Neste ponto, entretanto, forçoso reconhecer que o legislador goiano em nada inovou na dogmática traçada pela Lei nacional de licitações, especialmente no seu art. 15, § 3º, I, replicando literalmente o texto do art. 3º do revogado Decreto Federal nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamentava o sistema no âmbito federal.

11. Desta feita, razão assiste ao **Despacho nº 964/2019 GEAC (000010154879)**, ao argumentar que a intenção do legislador goiano ao imprimir a regra do art. 22 da Lei Estadual nº 17.928/2012 foi evidenciar que o Sistema de Registro de Preços deveria seguir as regras gerais traçadas pelas Leis Federais nºs 8.666/93 e 10.520/2002, não implicando, por conseguinte, na ilação de que se optou por desconsiderar as regras específicas regionais na realização do procedimento de Registro de Preços, em decorrência da impossibilidade de determinação prévia da fonte de recursos para as futuras contratações.

12. Observa-se, por oportuno, que segundo as regras de hermenêutica jurídica, utilizadas na interpretação e aplicação das normas, *“deve-se evitar a supersticiosa observância da lei que, olhando, só a letra dela, destrói a sua intenção”*².

13. Assim, a imprevisibilidade das fontes de recursos públicos a serem utilizadas nas futuras contratações, via Sistema de Registro de Preços, uma vez que se permite a dispensa da obrigatória indicação dos recursos orçamentários para sua realização, não pode ser utilizada como justificativa a exigir esforço hercúleo e conferir interpretação extensiva com a exigência de observância do regramento exclusivamente federal, também para as contratações que, no futuro, reverterão recursos públicos apenas estaduais.

14. Portanto, a leitura que deve ser feita a partir destas ponderações é que, no âmbito do Estado de Goiás, a licitação para o Sistema de Registro de Preços deve seguir obrigatoriamente as “regras gerais” das modalidades licitatórias do pregão ou concorrência, instituídas pelas Leis Federais nºs 8.666/93 e 10.520/2012, respectivamente, sem obstaculizar a

aplicação concomitante das “normas específicas” emanadas pela própria Lei Estadual nº 17.928/2012.

15. Dessa forma, retoma-se a orientação pretérita desta Casa conferida por meio do **Despacho nº 539/2018 SEI GAB** (processo nº 201800010005823), para consolidar o seguinte entendimento:

“10 - Assim, concluímos que, considerando a autonomia e o poder de auto-organização político-administrativa dos entes federados, deferida pelo art. 18, caput, da Constituição Federal, somada a inteligência do art. 22, inciso XXVII, também da Constituição Federal, à luz da orientação traçada no Despacho “AG” nº 4922/2015, temos que, (a) quando o recurso orçamentário, que fará face às despesas das aquisições, for oriundo da União, deve ser aplicado, na licitação e posterior contratação, o regramento federal; b) quando o recurso orçamentário for de origem estadual, devem ser aplicadas as normas gerais de licitação e contratos administrativos editadas pela União, conjuntamente, em caráter suplementar, com as normas específicas editadas pelo Estado de Goiás.”

16. Destaca-se, ademais, que sobre a matéria aqui versada, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás emitiu recente decisão, por meio do Acórdão nº 2688, de 25 de setembro de 2019 em que, ao julgar legal o procedimento do Pregão Eletrônico nº 001/2019, promovido pela Secretaria de Estado da Saúde - SES, determinou “à SES.GO que - além das normas gerais de licitações oriundas da União, a exemplo da Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02 - adote a legislação suplementar de licitações e contratos produzidas pelo Estado de Goiás, em detrimento de normas exclusivamente federais;”, dando ciência de que “ii. as licitações pelo Sistema de Registro de Preços devem observar as normas gerais contidas na Lei nº 8.666/93, e se utilizada a modalidade pregão, as normas gerais da Lei nº 10.520/02, suplementadas pela regulamentação dada pela Lei estadual nº 17.928/12, pelo Decreto estadual nº 7.437/11 (SRP), e Decreto estadual nº 7.468/11 se adotada a modalidade pregão; iii. as licitações processadas pelo Sistema de Registro de Preços, independentemente da modalidade, devem ter seu instrumento convocatório publicado no Diário Oficial da União sempre que o objeto licitado possa vir a ser executado por verbas de origem federal, assim consideradas aquelas que não percam essa natureza após a transferência ao estado de Goiás, apenas deixando de fazê-lo quando a Administração souber, ou puder prever com assecuração razoável, de que a execução se dará com recursos exclusivamente estaduais, devendo tal fato estar motivadamente justificado no processo”.

17. Portanto, invertendo a lógica até então empregada, a obrigatoriedade de se observar as regras emanadas exclusivamente pela União, a exemplo do recente Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da administração pública federal, **somente ocorrerá quando já for possível antever**

que os recursos públicos a serem despendidos com a futura contratação for oriunda de transferências legais ou voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse celebrados com a União.

18. Tal diretriz prestigia, na verdade, a necessidade, sempre que possível, do adequado planejamento por parte da Administração Pública ao antever a previsão de recursos orçamentários para a realização das licitações e contratações públicas em geral, mesmo que mediante a utilização do Sistema de Registro de Preços.

19. Neste contexto, diante da nova orientação exarada, **retifica-se** o teor do entendimento traçado pelo item 9 do **Despacho "AG" nº 003391/2016**³ (processo nº 201600010005744), pelos itens 14 e 19, alínea "a", do **Despacho nº 1176/2018 SEI GAB**⁴ (processo nº 201800010015342) e pelos itens 4 e seguintes do **Despacho nº 1554/2019 GAB**⁵ (processo nº 201914304001615), este último especialmente quanto à determinação de que sejam observadas todas as regras traçadas pelo novel diploma normativo federal regulamentador do pregão eletrônico (Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019), na realização do Registro de Preços no âmbito do Estado de Goiás.

20. Matéria orientada, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa, nas Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Casa. **Ainda, ao DDL/PGE para anotar a superação dos entendimentos citados no item 19 deste.**

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ "Art. 22 – compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – Normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autarquias e fundacionais, obedecido o disposto no art. 37, XXI e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III."

² Conforme ensinamentos de Carlos de Carvalho em sua obra *Nova Consolidação das Leis Cíveis*, citado em artigo *Hermenêutica Jurídica: uma Questão Intrigante* elaborado pela professora Renata Malta Vilas-Boas, em endereço eletrônico: <http://uniesp.edu.br/sites/biblioteca/revistas/20170725113015.pdf>, com aceso em 29/11/2018.

[3](#) "9. Contudo, o art. 22 da citada Lei Estadual dispõe que a licitação para Registro de Preços será realizada nos termos das Leis n.º 8.666/93 e 10.520/02, as quais não prevêm a hipótese de repregoamento, dispondo, tão somente, acerca do exame das propostas subsequentes."

[4](#) "14. Por outro lado, entende-se defensável a interpretação do artigo 22, da Lei Estadual n.º 17.928/2012, a fim de extrair-lhe o sentido de que no Sistema de Registro de Preços devam ser adotadas as modalidades descritas na Lei n.º 8.666/93 e na Lei n.º 10.520/2002, tais como ali disciplinadas. Isso justifica a aplicação do artigo 25, §5º do Decreto n.º 5.450/2004 em detrimento do artigo 20-A da Lei n.º 17.928/2012 especificamente nos certames para registro de preços.

19. Em arremate, orienta-se a matéria nos seguintes termos: a) No Sistema de Registro de Preços, em virtude da impossibilidade de determinação prévia da fonte de recursos para as futuras contratações, as licitações estaduais deverão ser realizadas sob qualquer das modalidades previstas na Lei Federal n.º 8.666/93 e Lei Estadual n.º 10.520/2012, conforme procedimento delineado em tais leis. A imposição implica a publicação dos respectivos avisos de editais no Diário Oficial da União, em atenção ao artigo 21, da Lei n.º 8.666/93 e a não aplicação do repregoamento previsto no artigo 20-A da Lei Estadual n.º 17.928/2012;"

[5](#) "5. Nessa esteira, revela-se acertada a opinião consignada no Parecer ADSET n. 185/2019 (9004406) e, bem assim, a recomendação correspondente no tocante à necessidade de observância e adequação da Minuta Editalícia constante do evento n. 8989686 à legislação federal."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.