TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA TERCEIRA REGIÃO
REVISTA

Revista do TRF3 - Ano XXXIII - n. 154 - Jul./Set. 2022

Sistema de registro de preços na nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021)

Alexandre Levin
Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professor de Direito Administrativo dos cursos de graduação e pós-graduação da Escola Paulista de Direito (EPD). Procurador do Município de São Paulo, atualmente exercendo as funções de Assessor Jurídico na Secretaria de Urbanismo e Licenciamento do Município de São Paulo (SMUL).

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Conceitos sobre o sistema de registro de preços constantes da Lei nº 14.133/2021. 2.1 Conceito de ata de registro de preços. 2.2 Conceito de órgão ou entidade gerenciadora. 2.3 Conceito de órgão ou entidade participante. 2.4 Conceito de órgão ou entidade não participante. 3 Procedimento do sistema de registro de preços na Lei nº 14.133/2021. 3.1 Sistema de registro de preços para executar obras e serviços de engenharia. 3.2 Prévia pesquisa de mercado. 3.3 Normas sobre o sistema de registro de preços previstas em regulamentos. 3.4 Rotina de controle e atualização dos preços registrados. 3.5 Prazo de validade da ata de registro de preços. 3.6 Prazo de validade do contrato decorrente da ata de registro de preços. 3.7 Cadastro de reserva. 3.8 Julgamento de menor preço por grupo de itens. 3.9 Registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação. 3.10 Vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto. 4. Conclusão. Referências.

1 Introdução

O sistema de registro de preços (SRP) é um procedimento utilizado há muito tempo pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes da Federação, com vistas a adquirir bens e a contratar a prestação de serviços.

As vantagens decorrentes de sua aplicação tornaram o SRP um instrumento empregado com muita frequência pelo Poder Público. O sistema permite comprar de forma parcelada, adquirir somente o necessário e evitar desperdício de recursos públicos, já que não há necessidade, por exemplo, de estocar todo o medicamento ou toda a merenda escolar a ser utilizada durante o ano, o que contribui para evitar que os produtos percam a validade nos estoques da Administração[1].

Por essas razões, a Lei nº 8.666/1993 estabelece a preferência pela compra por meio do SRP (art. 15, inc. II). No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos) prevê que:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> [...]
> *II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente*.

Assim, denota-se que a Lei nº 14.133/2021 mantém a importância conferida ao SRP, bem como sistematiza o seu uso pelo Poder Público, reunindo, em uma seção própria (arts. 82 a 86), normas sobre o instrumento previstas em diplomas esparsos. Portanto, a nova lei de licitações compilou o texto de resoluções, decretos e leis que tratam do SRP[2], a garantir mais segurança jurídica para quem o utiliza.

Fonte: www.parceriasgovernamentais.com.br

1 O detentor da ata de registro de preços, que é o vencedor do certame que antecedeu à sua elaboração, fornecerá o produto de acordo com a demanda dos órgãos públicos. Para tanto, quando a Administração necessitar daquele bem, convocará o fornecedor para vender o produto, até o limite prefixado na ata. Acima desse limite, o detentor fica desobrigado de fornecer o produto registrado. Assim, o órgão público pode, por exemplo, adquirir combustível de acordo com as suas necessidades, sempre que precisar, a Administração adquirirá o produto do detentor da ata, a evitar, com isso, aquisições desnecessárias. (LEVIN, Alexandre. Licitação. *In*: COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida; NAKAMURA, André Luiz dos Santos (Orgs.). *Direito administrativo*. Brasília: Coutinho, 2016, pp. 96-97).

2 Em especial, o art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e o Decreto Federal nº 7.892/2013, que o regulamentava, além de instruções normativas editadas pela Administração Federal, como a Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, editada pelo Ministério da Economia.

Ademais, importa destacar que as empresas estatais também podem fazer uso do SRP, embora a Lei nº 13.303/2016 não tenha feito referência expressa à preferência por sua utilização (art. 63, inc. III, e art. 66).

2 Conceitos sobre o sistema de registro de preços constantes da Lei nº 14.133/2021

Inicialmente, compete apresentar o conceito previsto na Lei nº 14.133/2021, a qual define o sistema de registro de preços como:

> Art. 6º. [...]
> XLV – [...] conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Essa definição não difere em substância daquela estabelecida pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta o SRP na Administração direta e indireta da União[3].

Não obstante, de plano, já se nota uma diferença em relação ao conceito previsto no decreto federal, visto que a nova lei de licitações permite, expressamente, que o registro de preços seja realizado mediante contratação direta[4].

Em outro dispositivo, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

> Art. 82. [...]
> § 6º. O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Desse modo, nota-se a necessidade de edição de decreto para regulamentar o preceito, mas a diferença em relação ao regime jurídico anterior é evidente, ainda que a nova lei preveja a contratação direta para o registro de preços apenas para os casos de aquisições de bens ou serviços por mais de um órgão ou entidade da Administração.

Portanto, o detentor da ata de registro de preços poderá ser escolhido sem licitação, desde que se trate de hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas na Lei nº 14.133/2021[5].

---

3 Nos termos do Decreto Federal nº 7.892/2013, SRP é o "conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras" (art. 2º, inc. I).

4 Vale ressaltar que a Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da pandemia de COVID-19, também prevê a possibilidade de registro de preços com dispensa de licitação, quando se tratar de compra ou de contratação por mais de um órgão ou entidade (art. 4º, § 4º).

5 As hipóteses de inexigibilidade (não exaustivas) e de dispensa de licitação (exaustivas) estão previstas, respectivamente, no art. 74 e no art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

O mesmo fornecedor, contratado diretamente pelo órgão ou entidade gerenciadora, venderá seus bens ou prestará seus serviços para mais de um órgão ou entidade da Administração, de acordo com os quantitativos solicitados por cada qual na fase preparatória do processo de contratação da ata (Lei nº 14.133/2021, art. 86).

Como exemplo, imagine-se a contratação direta de um laboratório para fornecer medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde, hipótese de dispensa prevista na Lei nº 14.133/2021 (art. 75, inc. IV, *m*). O fornecedor, nesse caso, poderá ser contratado diretamente via ata de registro de preço e venderá, portanto, para mais de um órgão ou entidade participante, de acordo com os quantitativos solicitados por cada ente.

2.1 Conceito de ata de registro de preços

O conceito de ata de registro de preços, previsto no Decreto Federal nº 7.892/2013 (art. 2º, inc. II), também não foi alterado de forma substancial pela nova lei de licitações. Para a Lei nº 14.133/2021, ata de registro de preços é:

> Art. 6º. [...]
> XLVI – [...] documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas[6].

O caráter contratual – ou pré-contratual, como querem alguns – da ata de registro de preços foi mantido. O fornecedor registrado como tal na ata tem o direito a não ser preterido no momento da contratação do serviço ou da aquisição do produto, desde que o preço registrado não se torne superior ao preço de mercado do bem. Por isso, trata-se de "compromisso para futura contratação" (art. 6º, inc. XLVI). Assim, se a Administração, de fato, quiser adquirir o bem ou serviço registrado, deverá comprar ou contratar o detentor da ata, isto é, a pessoa física ou jurídica que figure como fornecedora na ata de registro de preço[7].

É certo que o dispositivo constante do art. 83 da Lei nº 14.133/2021 prevê que a existência de preços registrados implica a obrigação por parte do detentor da ata de fornecer os produtos ou serviços nas condições de preço e prazo ali estabelecidas, mas não obriga a Administração a contratar, facultando a realização de licitação para tanto.

---

6 O dispositivo deixa claro que a ata de registro de preços pode ser originada de uma contratação direta, e não necessariamente de uma licitação, conforme exposto no item anterior deste trabalho.

7 De acordo com Marçal Justen Filho, o registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes. Por isso, as condições pactuadas no registro de preços são vinculantes para ambas as partes. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentário à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 179).

Ocorre que a mesma norma estabelece que a decisão do Poder Público de não contratar o detentor da ata deve ser devidamente fundamentada (Lei nº 14.133/2021, art. 83, parte final). Em outras palavras, a Administração deve motivar sua decisão de realizar procedimento licitatório para adquirir bem que tenha preço registrado em ata. Pode, por exemplo, alegar que o preço registrado é superior ao que o mercado cobra, e demonstrar isso por meio de uma pesquisa de preços[8].

Assim, não há plena discricionariedade da Administração para escolher entre contratar ou não o detentor da ata, vez que os motivos de fato para a não contratação – e a realização de nova licitação para adquirir o bem registrado – devem ser devidamente demonstrados. Daí ser cabível atribuir à ata de registro de preços o caráter de um pré-contrato, ou, como quer a Lei nº 14.133/2021, de um "compromisso para futura contratação".

Ademais, percebe-se que a nova lei de licitações atribui ao SRP a natureza de procedimento auxiliar das licitações e das contratações realizadas pela Administração Pública (Lei nº 14.133/2021, art. 78, inc. IV)[9].

Entretanto, a ata de registro de preços não constitui um contrato em que o Poder Público se obriga a adquirir determinada quantidade de bens ou serviços, mas sim de um compromisso de adquirir futuramente esses bens, caso seja realmente necessário e economicamente vantajoso para a Administração. Mas, se o Poder Público de fato necessitar do bem ou do serviço, deve dar preferência ao detentor da ata, que fornecerá o objeto contratado pelo preço registrado e nas condições e prazos de entrega previstos no compromisso.

2.2 Conceito de órgão ou entidade gerenciadora

O conceito de órgão ou entidade gerenciadora na nova lei de licitações é o mesmo constante do Decreto Federal nº 7.892/2013 (art. 2º, inc. III):

> Art. 6º. [...]
> XLVII – [...] órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente.

8 A Lei nº 8.666/1993 prevê norma semelhante: 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 (art. 15, § 4º). A nova lei de licitações não estabelece a preferência pelo detentor da ata, nas hipóteses em que o seu preço for igual ao do adjudicatário do novo certame, mas é defensável a tese de que, nesses casos, o bem ou serviço deve ser adquirido do detentor, já que a ata, por ele subscrita, corresponde a um pré-contrato. Nas palavras de Edgar Guimarães, a opção por não contratar por meio do registro de preços apenas se sustenta juridicamente se houver razões de interesse público decorrentes de um fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal providência administrativa. (GUIMARÃES, Edgar. *Compras e registro de preços*: arts. 14 a 16 da Lei nº 8.666/93. *In*: PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres (Coord.). *Comentários ao sistema legal brasileiro de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: NDJ, 2016, p. 101).

9 No mesmo sentido, a Lei nº 13.303/2016, que regula o regime de licitações e contratos das empresas estatais, indica o SRP como um procedimento auxiliar às licitações (art. 63, inc. III). Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

Desta forma, trata-se do órgão ou entidade da Administração Pública que realiza a licitação para o registro de preços, de acordo com as regras gerais constantes do art. 82 da nova lei[10], ou que contrata diretamente o detentor da ata, e que deve promover, na fase preparatória do certame, "procedimento público de intenção de registro de preços" (IRP), para viabilizar a participação, na mesma ata, de outros órgãos ou entidades (Lei nº 14.133/2021, art. 86)[11].

Afinal, quanto mais interessados em adquirir os bens ou serviços do mesmo fornecedor, maior é a chance de se conseguir redução no seu preço unitário, em razão da economia de escala no fornecimento. Esse é um dos objetivos que fundamenta o SRP: o ganho de escala na compra do mesmo produto por diferentes órgãos e entidades da Administração, de um mesmo fornecedor, durante o prazo da ata, barateia a compra.

Nesse desiderato, a Lei nº 14.133/2021 obriga o órgão ou entidade contratante da ata de registro de preços a comunicar a toda a Administração sua intenção de utilizar o SRP, seja por contratação direta, seja por meio de licitação. Deve ser concedido, aos demais órgãos ou entidades administrativas, o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para manifestarem interesse em participar da ata e encaminharem os quantitativos que pretendem utilizar (art. 86)[12].

O procedimento público de IRP só é dispensável nas hipóteses em que o órgão ou entidade gerenciadora seja o único contratante (Lei nº 14.133/2021, art. 86, § 1º)[13]. Por exemplo, se o objeto contratual só interessar, pela sua natureza, ao órgão gerenciador, nesse caso a consulta aos demais órgãos e entidades administrativas é desnecessária.

2.3 Conceito de órgão ou entidade participante

O conceito de órgão ou entidade participante também não destoa daquele previsto no decreto que regula o SRP em âmbito federal (Decreto Federal nº 7.892/2013, art. 2º, inc. IV)[14]. Cuida-se do órgão ou entidade que:

> Art. 6º. [...]
> XLVII – [...] participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços.

10 Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

11 O Decreto Federal nº 7.892/2013 trata do tema no art. 4º, que institui o procedimento de IRP, a ser utilizado pelos órgãos e entidades administrativas para registrar e divulgar os itens a serem licitados, para o registro de seu preço em ata. Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

12 O Decreto Federal nº 7.892/2013 também prevê o prazo de 8 (oito) dias úteis para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar de IRP no Portal de Compras do Governo federal (art. 4º, § 1º-A). Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

13 O Decreto Federal nº 7.892/2013 prevê que a divulgação da IRP poderá ser dispensada, de forma justificada, pelo órgão gerenciador (art. 4º, § 1º). A regra é a consulta a outros órgãos públicos sobre o interesse em participar dos procedimentos iniciais do registro de preços; só excepcional e motivadamente essa consulta pode ser dispensada.

14 Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

Em outras palavras, é o órgão ou entidade que atende ao chamado do órgão gerenciador, manifesta seu interesse em participar do processo de registro de preços e encaminha sua estimativa contratual. Esse quantitativo integrará o total a ser licitado ou contratado diretamente pelo órgão gerenciador.

Aliás, os quantitativos indicados por cada órgão ou entidade participante serão incluídos no cálculo da quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida do detentor da ata (Lei nº 14.133/2021, art. 82, inc. I)[15]. O órgão participante, por ter participado desde o início do processo de elaboração da ata, tem direito a que seu quantitativo estimado seja fornecido pelo detentor, sempre que solicitado.

Vale notar que a Lei nº 14.133/2021 permite que órgãos ou entidades de diferentes esferas da Federação participem do mesmo processo de registro de preços. Por exemplo, se um Ministério resolve elaborar uma ata para determinado bem ou serviço, Secretarias Estaduais e/ou Municipais também podem participar do processo, encaminhando seus quantitativos.

Tal possibilidade está prevista também no Decreto Federal nº 7.892/2013, que prevê a chamada compra nacional, procedimento em que:

> Art. 2º. [...]
> VI – [...] o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados[16].

Na nova lei de licitações, não se exige, todavia, que a compra conjunta seja realizada no âmbito de programa ou de projeto federal, permitindo, de forma mais ampla, que processos de SRP sejam realizados nacionalmente, mediante a elaboração de atas de registro de preços constantes do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (Lei nº 14.133/2021, art. 174, § 2º, inc. IV)[17].

2.4 Conceito de órgão ou entidade não participante

Nos termos da nova lei de licitações, órgão ou entidade não participante é aquele que:

> Art. 6º. [...]
> XLIX – [...] não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços[18].

15 O Decreto Federal nº 7.892/2013 prevê que o edital de licitação para registro de preços deve contemplar a "estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes" (art. 9º, inc. II). Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

16 O procedimento para realizar a compra nacional via SRP é regulado no art. 6º, §§ 2º a 4º, do Decreto Federal nº 7.892/2013. Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

17 Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

18 O Decreto Federal nº 7.892/2013 define órgão não participante como o "órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços" (art. 2º, inc. V). Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

Esses órgãos podem aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, atendidos determinados requisitos (Lei nº 14.133/2021, art. 86, § 2º, incs. I a III). A nova lei de licitações mantém, assim, a previsão da figura do "carona", que já consta do Decreto Federal nº 7.892/2013 (art. 2º, inc. V) e é objeto de antigas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais[19].

O "carona" é um órgão ou entidade administrativa que não manifestou interesse em participar inicialmente da ata; não se interessou, de início, pelo seu objeto e não encaminhou, portanto, os quantitativos contratuais estimados ao órgão licitante que elaborou a ata (órgão gerenciador). Mas, em momento posterior à assinatura da ata, já no transcorrer do seu prazo de validade, o órgão não participante decide utilizá-la para adquirir os bens e serviços nela registrados.

Fácil perceber que esse procedimento distorce economicamente a contratação da ata, já que se o seu detentor (vencedor da licitação ou contratado diretamente) soubesse que o quantitativo que venderia seria maior do que o indicado no edital do certame, poderia ter oferecido um preço unitário menor, a ganhar com a escala do produto ou serviço. Maior quantidade de bens fornecidos, sem aumento do custo de produção, viabiliza a oferta de produtos mais baratos para a Administração Pública. A economia de escala é benéfica para todos: fornecedores e Administração.

Por essas razões, a ausência do "carona" na fase inicial de definição do quantitativo estimado a ser licitado contribui para aumentar o valor da contratação – a Administração pagará mais pelo produto. Se o "carona" participasse desde o início, os órgãos e entidades participantes teriam a chance de pagar menos pelo produto ou serviço contratado. Daí as críticas que a utilização da ata pelo órgão não participante sempre sofreu por parte da doutrina.

---

19 Toshio Mukai critica com veemência a utilização da ata de registro de preços pelo "carona". Nos dizeres do autor, a presença de órgãos não participantes viola o art. 37, inc. XXI, da Constituição, pois esses órgãos ou entidades, que, no curso da execução de uma ata de registro de preços, podem adquirir os bens ou serviços licitados pelo órgão gestor e pelos outros convidados a participar, em última análise, estão adquirindo bens ou serviços sem ter participado de qualquer licitação. (MUKAI, Toshio. *Licitações e contratos públicos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 55). Marçal Justen Filho defende que a existência do "carona" infringe o princípio da vinculação ao edital, a disciplina da habilitação e o princípio da isonomia. Nos dizeres do autor, a presença do "carona" ofende, inclusive, o princípio da República, porque conduz à transferência para o particular dos ganhos decorrentes da escala econômica. Se a Administração Pública pretender adquirir 100.000 unidades, o preço unitário não poderá ser o mesmo praticado para a hipótese de aquisição de 1.000 unidades do mesmo objeto. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentário à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, pp. 195-197). Joel de Menezes Niebuhr também critica com veemência a previsão sobre o "carona", a afirmar que a adesão à ata de registro de preços opõe-se a uma plêiade de princípios do Direito Administrativo, por isso. caracteriza-se como inconstitucional e ilegal. Para o autor, cumpre reconhecer que, para os agentes administrativos, a adesão à ata de registro de preços é algo extremamente cômodo, porquanto os desobriga de fazer licitação. Em vez de lançar processo licitatório – com todos os desgastes e riscos que lhe são inerentes –, basta achar alguma ata de registro de preços pertinente ao objeto que se pretenda contratar, e, se as condições da referida ata forem convenientes, contratar diretamente, sem maiores burocracias e formalidades. (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 698). Apesar disso, a jurisprudência dos Tribunais de Contas admite a adesão de "caronas" às atas de registro de preços (Tribunal de Contas da União – TCU, Acórdão nº 1.487/2007, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, julgado em 1º.08.2007).

Fonte: http://www.rauschmainenti.adv.br/

É por isso que a Lei nº 14.133/2021, não obstante permitir a aquisição do bem registrado por órgão não participante, como já o fazia o Decreto Federal nº 7.892/2013 (art. 2º, inc. V, e art. 22), estabelece uma série de requisitos para sua adesão à ata de registro de preços. Os órgãos e entidades administrativas, de qualquer ente federativo, poderão aderir à ata de registro de preços desde que: a) apresentem justificativa da vantagem da adesão, "inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público"; b) demonstrem que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado[20]; e c) obtenham aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor[21] (Lei nº 14.133/2021, art. 86, § 2º, inc. I a III)[22].

A nova lei de licitações e contratos administrativos, portanto, não concede à Administração Pública ampla margem de discricionariedade para aderir à ata como "carona". A adesão deve ser devidamente motivada, inclusive quanto à sua economicidade. Reconhece o legislador, dessa forma, as desvantagens que o uso indiscriminado desse instrumento traz para a Administração Pública.

Não obstante, é de se ressaltar que, a partir da edição da Lei nº 14.133/2021, o uso da ata pelo órgão não participante passou a ser previsto em lei. Antes, sua previsão constava apenas do Decreto Federal nº 7.892/2013. A rigor, a adesão pelo "carona" constitui espécie de contratação direta, já que o órgão ou entidade não participou da licitação que deu origem à ata de registro de preços. Cuida-se, portanto, de hipótese de dispensa de licitação, que, como quer o Texto Constitucional, somente pode ser criada por lei (CF, art. 37, inc. XXI). Nesse sentido, a previsão do instrumento em lei pode ser considerada um avanço.

---

20 O art. 23 da nova lei de licitações e contratos administrativos dispõe sobre o procedimento de pesquisa de preços, a ser realizado na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta. As atas de registros de preços podem, inclusive, servir como parâmetro para o cálculo do valor estimado da contratação (Lei nº 14.133/2021, art. 23, § 1º, inc. II). Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

21 O Decreto Federal nº 7.892/2013 também impõe requisitos para a adesão à ata por parte de órgão não participante: a vantagem de usar a ata deve ser devidamente justificada pelo "carona", inclusive mediante a apresentação de estudo "que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão" (art. 22, *caput*, e § 1º-A).

22 Sem correspondência com a Lei nº 8.666/1993.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a utilização da ata de registro de preços como "carona" está limitada a:

> Art. 86. [...]
> § 3º. [...] órgãos ou entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

No entanto, a mesma lei prevê que:

> Art. 86. [...]
> § 8º. Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Assim, órgãos municipais, distritais e estaduais podem aderir a atas de órgãos estaduais, distritais e federais. Não é permitida a adesão de órgão ou entidade municipal a ata de órgão ou entidade administrativa de outro Município. Um Município não pode aderir à ata de outro. Mas pode aderir a atas estaduais, distritais e federais. Já a Administração Federal somente pode aderir a atas de órgãos ou entidades federais[23].

Os limites de quantitativos que podem ser usados pelos órgãos não participantes são os mesmos já previstos no Decreto Federal nº 7.892/2013 (art. 22, §§ 3º e 4º). Não é possível exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens do edital registrados na ata para os órgãos participantes (Lei nº 14.133/2021, art. 86, § 4º). Ou seja, cada "carona" somente pode adquirir até 50% dos quantitativos de cada produto ou serviço com preço registrado em ata. Se o total do item registrado na ata for de 1.000 computadores, poderão ser adquiridos por cada "carona", no máximo 500 computadores.

De outra parte, nos termos da nova lei de licitações, o total das adesões por "caronas" à ata de registro de preços:

> Art. 86. [...]
> § 5º. [...] não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem[24].

Desse modo, cada "carona" pode adquirir até 2.000 computadores do item da ata que preveja o quantitativo de 1.000 computadores para aquisição pelos

23 A proibição já constava do Decreto Federal nº 7.892/2013, segundo o qual 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 (art. 22, § 8º).

24 A mesma regra já constava do Decreto Federal nº 7.892/2013 (art. 22, § 4º). Sem correspondente na Lei nº 8.666/1993.

órgãos gerenciadores e participantes. Os limites disponíveis para os órgãos não participantes continuam os mesmos prescritos pelo Decreto Federal nº 7.892/2013; são números elevados e, portanto, a adesão deve ser feita com parcimônia, isto é, somente nos casos em que for realmente necessária e representar uma vantagem econômica para o órgão ou entidade aderente (Lei nº 14.133/2021, art. 86, § 2º).

Entretanto, o limite fixado para aquisição total por meio de adesão, equivalente ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes (Lei nº 14.133/2021, art. 86, § 5º), não é aplicável para "aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal", desde que se trate de adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde (art. 86, § 7º).

3 Procedimento do sistema de registro de preços na Lei nº 14.133/2021

No que tange ao procedimento previsto para realizar o SRP, também não foram previstas alterações substanciais. A ata de registro de preços pode ser constituída mediante contratação direta (novidade da Lei nº 14.133/2021) ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência. A Lei nº 8.666/1993 já previa a seleção do detentor da ata mediante concorrência (art. 15, § 3º, inc. I), e a Lei nº 10.520/2002 já permitia utilizar o pregão para o registro de preços referentes à aquisição de bens e serviços comuns (art. 11).

O pregão deve ser utilizado para elaborar atas de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns. A Lei nº 14.133/2021 manteve a regra que prevê o pregão apenas para adquirir bens e serviços comuns (art. 6º, inc. XLI), inclusive serviços comuns de engenharia (art. 6º, inc. XXI, *a*).

3.1 SRP para executar obras e serviços de engenharia

A nova lei permite à Administração contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo SRP, desde que se trate de: a) projeto de engenharia padronizado, sem complexidade técnica e operacional[25]; e b) necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado (Lei nº 14.133/2021, art. 85, inc. I e II)[26]. O item *a* corresponde à definição de *serviço comum de engenharia* constante da Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, inc. XXI, *a*).

Em resumo, o SRP, elaborado mediante pregão, pode ser empregado apenas para adquirir bens e serviços comuns, inclusive de engenharia. A contratação de obras de engenharia pode ser realizada mediante SRP, mas a modalidade, nesse caso, deve ser a concorrência (Lei nº 14.133/2021, art. 6º, inc. XXXVIII). Os

25 Sobre a questão, Joel de Menezes Niebuhr lembra que há obras e serviços de engenharia, em larga medida, uniformes, com características absolutamente padronizadas, pelo que nada obsta o uso do registro de preços em relação a elas (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 671).

26 Sem correspondente na Lei nº 8.666/1993.

serviços especiais de engenharia, pela sua natureza, não podem ser contratados mediante registro de preços[27]. Não há qualquer sentido em utilizar o SRP para contratar a elaboração de projetos básicos ou executivos, por exemplo, dada a especificidade desse serviço de engenharia.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente que o SRP pode ser usado para a contratação bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, desde que observadas as seguintes condições:

> Art. 82. [...]
> § 5º. [...]
> I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
> II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
> III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
> IV - atualização periódica dos preços registrados;
> V - definição do período de validade do registro de preços;
> VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original[28].

3.2 Prévia pesquisa de mercado

A realização prévia de pesquisa de mercado é, na verdade, imprescindível para qualquer contratação realizada pela Administração Pública, precedida ou não de licitação. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Não poderia ser diferente quando da elaboração da ata de registro de preços. A pesquisa de mercado, conforme procedimento previsto na Lei nº 14.133/2021 (art. 23), deve ser realizada na fase preparatória do procedimento licitatório ou da contratação direta.

A fixação do valor estimado de qualquer contrato administrativo é fundamental para evitar compras acima do valor de mercado, a contrariar o princípio da economicidade (Lei nº 14.133/2021, art. 5º). Também é essencial para fins de reserva orçamentária do montante a ser pago ao fornecedor, bem como para aferir se as propostas apresentadas na licitação são exequíveis (Lei nº 14.133/2021, art. 59, inc. IV).

---

27 Serviço especial de engenharia é aquele que, "por sua alta heterogeneidade ou complexidade", não pode se enquadrar na definição de serviço comum de engenharia (Lei nº 14.133/2021, art. 6º, inc. XXI, b).

28 A Lei nº 8.666/1993 prevê que, no procedimento do SRP, deve ser realizada estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados (art. 15, § 3º, inc. II).

3.3 Normas sobre o sistema de registro de preços previstas em regulamentos

A nova lei de licitações prevê que a seleção do detentor da ata será realizada de acordo com os procedimentos previstos em regulamento. Atualmente, o Decreto Federal nº 7.892/2013 regulamenta:

> Art. 1º. As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União.

Assim, Estados e Municípios editaram seus próprios decretos, a regulamentar o art. 15 da Lei nº 8.666/1993, que trata do SRP, a exemplo do Decreto nº 63.722/2018, do Estado de São Paulo.

Porém, a Lei nº 14.133/2021 tratou do SRP de forma mais detalhada do que a Lei nº 8.666/1993[29], de modo que há menos espaço para a regular o seu procedimento por meio de decretos federais, distritais, estaduais e municipais. A redução da discricionariedade dos entes da federação para tratar do instrumento pode trazer mais segurança jurídica na sua aplicação.

3.4 Rotina de controle e atualização dos preços registrados

O desenvolvimento obrigatório de rotina de controle e a atualização dos preços registrados já constavam da Lei nº 8.666/1993 como requisito para aplicar o SRP (art. 15, § 3º, inc. II). Caso a Administração observe que os preços registrados estão defasados ou superiores ao praticado pelo mercado, deve abster-se de utilizar a ata de registro de preços.

Sobre o tema, o Decreto Federal nº 7.892/2013 já previa que:

> Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados.

Nesses casos, o órgão gerenciador deve promover as negociações junto aos fornecedores registrados, observadas as disposições da Lei nº 8.666/1993 acerca da alteração bilateral do contrato, com vistas ao seu reequilíbrio econômico-financeiro (Lei nº 8.666/1993, art. 65, *caput*, e inc. II, *d*). A revisão contratual é procedimento fundamentado no texto constitucional (CF, art. 37, inc. XXI), e não poderia deixar de ser aplicada, também, às contratações administrativas realizadas via SRP.

3.5 Prazo de validade da ata de registro de preços

A Lei nº 14.133/2021 prevê como umas das condições para utilizar o SRP a "definição do período de validade do registro de preços" (Lei nº 14.133/2021, art. 82, § 5º, inc. V). Por outro lado, a mesma lei prescreve que:

29 A Lei nº 8.666/1993 tratava do SRP em apenas um dispositivo (art. 15).

> Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Da leitura desses dispositivos, compreende-se que a ata de registro de preços pode ter prazo de validade de até 1 (um) ano; esse prazo pode ser prorrogado por igual período, desde que comprovada a vantajosidade para a Administração.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 7.892/2013 prevê que:

> Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações.

O limite máximo de validade da ata está definido no art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666/1993.

3.6 Prazo de validade do contrato decorrente da ata de registro de preços

Quanto ao prazo de vigência do contrato decorrente da ata de registro de preços, dispõe a Lei nº 14.133/2021 que será estabelecido em conformidade com as disposições da ata. O Decreto Federal nº 7.892/2013 prevê que:

> Art. 12. [...]
> § 2º. A vigência dos contratos decorrentes do SRP será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Da leitura dessas normas, constata-se que o contrato decorrente da ata adquire vida própria, e que o seu prazo de vigência pode ser, inclusive, prorrogado, de acordo com os permissivos legais a respeito (Lei nº 8.666/1993, art. 57, e Lei nº 14.2133/2021, 106 e ss.).

Assim, um contrato de serviços e fornecimentos contínuos, originado de uma ata de registro de preços, pode ser prorrogado sucessivamente, até o prazo de dez anos:

> Art. 107. [...] desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

3.7 Cadastro de reserva

A possibilidade de inclusão, em ata de registro de preços, de licitante que aceitar cotar os bens e serviços em preços iguais aos do licitante vencedor é medida salutar, que já constava do Decreto Federal nº 7.892/2013 (art. 11, inc. II). Assim, se a Administração convocar o detentor da ata (adjudicatário), mas ele não comparecer para assinar o contrato de prestação de serviço ou fornecer o bem registrado, poderá chamar os licitantes remanescentes, na ordem de classifica-

ção, para contratar pelo preço do primeiro colocado. A regra visa, claramente, à eficiência na contratação pública (Lei nº 14.133/2021, art. 5º). Portanto, não será necessário, na hipótese de não comparecimento do adjudicatário para assinar o contrato, realizar novo procedimento licitatório.

3.8 Julgamento de menor preço por grupo de itens

A Lei nº 14.133/2021 dá clara preferência ao julgamento da licitação por item, e não por grupo de itens (art. 82, § 1º). O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado se:

> Art. 82. [...]
> § 1º. [...] for demonstrada a inviabilidade de ser promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica.

A finalidade de lei é aumentar ao máximo a competitividade do certame, a evitar que apenas um detentor forneça materiais distintos para o mesmo órgão ou entidade administrativa, pois maior concorrência viabiliza a contratação por preços mais baixos.

É certo que, às vezes, a contratação por grupo de itens pode ser apropriada do ponto de vista técnico e econômico. Ao comprar um computador, por exemplo, é mais vantajoso, do ponto de vista técnico, adquirir todos os componentes de um mesmo fornecedor. É até possível, em teoria, adquirir a tela de um fabricante, o teclado de outro e a CPU de outro, mas isso é, em regra, desaconselhável, especialmente se for levado em conta aspectos de instalação e manutenção do produto.

Vale ressaltar que, na hipótese de contratação por grupo de itens, deverá constar do edital do certame o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos. A exigência, válida para contratações administrativas em geral e não apenas para o SRP, já consta da Lei nº 8.666/1993 (art. 40, inc. X), e visa evitar distorções nos processos de revisão dos preços registrados para restabelecer o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

Por vezes, o preço de um dos itens do grupo, apresentado na proposta de preço do licitante, encontra-se acima do valor de mercado, mas, em razão de reduções no preço de outros itens do mesmo grupo, a proposta sagra-se vencedora. Se for necessário, em um momento posterior, revisar o preço do item com valor superior ao cobrado pelo mercado, o preço total a ser pago pela Administração, pelo grupo de itens, poderá aumentar significativamente, a ponto de se tornar maior do que as propostas que não venceram o certame. Daí a regra que obriga a previsão do critério de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório de qualquer licitação, inclusive daquela realizada no processo de SRP.

3.9 Registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação

A Lei nº 14.133/2021 admite, em determinada situações, o registro de preços "com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido" (art. 82, § 3º). Isso somente pode ocorrer nos seguintes casos:

> Art. 82. [...]
> § 3º. [...]
> I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;
> II - no caso de alimento perecível;
> III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

É claro que o procedimento deve ser utilizado somente nas situações excepcionais indicadas no dispositivo, já que a ausência na ata de quantitativo total a ser adquirido pode distorcer o preço registrado, pois o licitante, se não sabe a quantidade máxima a ser fornecida, pode ser obrigado a ofertar na licitação um preço superior ao que poderia, efetivamente, apresentar.

Nesses casos, o licitante não pode fazer uso da economia de escala do produto. Se soubesse o quantitativo total a ser fornecido e o quantitativo de cada fornecimento, poderia ofertar um preço menor ao órgão contratante. Note que a quantidade máxima de cada item a ser adquirido é, regra geral, requisito obrigatório do edital de licitação para o registro de preços (Lei nº 14.133/2021, art. 82, inc. I).

Fonte: www.freepik.com

Para evitar distorções, o legislador previu que, nos casos de ausência do quantitativo:

> Art. 82. [...]
> § 4º. [...] é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

Assim, nessas hipóteses, a ata não pode ser utilizada por órgão ou entidade não participante, nem por qualquer outro órgão ou entidade da Administração Pública.

3.10 Vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto

A Lei nº 14.133/2021, regra geral, determina:

> Art. 82. [...]
> VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de

> registro de preços, com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado.

O dispositivo é calcado no princípio licitatório do planejamento (Lei nº 14.133/2021, art. 5º), vez que os órgãos e entidades da Administração devem planejar, tanto quanto possível, as contratações necessárias no decorrer do exercício financeiro, e indicar a estimativa de produtos e serviços realmente necessários em cada ocasião em que forem instados a fazê-lo pelos órgãos gerenciadores, sob pena, inclusive, de prejuízos à Administração Pública, em vista da perda de economia de escala.

O órgão ou entidade administrativa somente poderá participar de mais de uma ata com o mesmo objeto, no mesmo prazo de validade, se o produto ou serviço de que necessita estiver registrado em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital (Lei nº 14.133/2021, art. 82, inc. VIII).

Note que a Lei nº 14.133/2021 permite que, desde que previsto no edital para elaborar a ata de registro de preços:

> Art. 82. [...]
> IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela.

Assim, o fornecedor registrado pode ter se comprometido a fornecer apenas 500 computadores, de um total de 1.000 previsto no edital. O órgão ou entidade participante poderá, nesse caso, participar de outra ata, com vistas a adquirir o quantitativo restante.

4 Conclusão

A Lei nº 14.133/2021 trouxe algumas inovações sobre o SRP, mas manteve, em regra, a normativa já existente sobre o tema.

De modo geral, transformou em lei diversos dispositivos do Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta o SRP em âmbito federal, e que são reproduzidos por diversos decretos estaduais e municipais que tratam da matéria.

Assim, denota-se que o novo diploma legal mantém a importância conferida ao SRP no cotidiano das contratações administrativas, e sistematiza o seu uso pelo Poder Público, a reunir, em uma seção própria, normas sobre o instrumento previstas em diplomas esparsos.

Desse modo, a nova lei de licitações compilou o texto de resoluções, decretos e leis que tratam do SRP, garantindo mais segurança jurídica para a Administração e para os seus fornecedores.

Referências

GUIMARÃES, Edgar. *Compras e registro de preços*: arts. 14 a 16 da Lei nº 8.666/93. *In*: PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres (Coord.). *Comentários ao sistema legal brasileiro de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: NDJ, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentário à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

LEVIN, Alexandre. Licitação. *In*: COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida; NAKAMURA, André Luiz dos Santos (Orgs.). *Direito administrativo*. Brasília: Coutinho, 2016.

MUKAI, Toshio. *Licitações e contratos públicos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.