

Compêndio sobre o sistema de registro de preços nas licitações

Compendium on the price registration system in public tender

Edimário Freitas de Andrade Júnior¹

RESUMO:

Este artigo se dedica ao exame do sistema de registro de preços nas compras governamentais, procedimento administrativo de observância obrigatória pelos gestores públicos, previsto no art. 15, inciso II da lei federal nº 8.666/93. Analisa os aspectos conceituais do registro de preços, sua regulamentação legal no direito brasileiro, as hipóteses de admissibilidade, as vantagens e desvantagens e, por fim, enfrenta de maneira sucinta e concisa a aplicação do instituto em face da lei de responsabilidade fiscal no tocante à desnecessidade de indicação prévia de dotação orçamentária à realização da licitação processada pelo registro de preços.

Palavras-Chave: Registro de Preços. Licitações. Economicidade. Dotação Orçamentária.

ABSTRACT:

This article focuses on the examination of price registration system in government procurement, an administrative procedure of mandatory observance by public managers, provided for in art. 15, item II of the Brazilian federal law nº 8.666/93. It analyses the conceptual aspects of price registration, its regulations in the Brazilian law, the prospects of admissibility, the advantages and disadvantages, and finally faces in succinct and concise way its implementation regarding the fiscal responsibility law considering there is no need of previous indication of budgetary appropriations to carry out the public tender processed through price registration.

¹ Servidor público na Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista/BA. Membro de Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Concluinte do curso de graduação em direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). E-mail: edimariofreitasjr@gmail.com.



Keywords: Price registration. Public tenders. Economy. Budgetary appropriations.

1 INTRODUÇÃO

O procedimento licitatório é ato formal e vinculado, por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa à contratação de bens e serviços, garantindo a isonomia e ampla concorrência nas contratações públicas. A obrigatoriedade de licitar está assentada no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, ressalvadas as hipóteses de dispensa (art. 24 da lei nº 8.666/93) e inexigibilidade (art. 25 da lei nº 8.666/93) previstas em lei. Sendo assim, licitar é regra, dispensar ou inexigir procedimento licitatório é exceção.

A deflagração de um único procedimento licitatório gera ao ente licitante despesas com material, mão-de-obra, publicações e tempo empregados na tramitação do respectivo processo. Assim, as formalidades processuais das licitações públicas dispendem altos gastos de recursos públicos, devendo o gestor sempre perseguir parâmetros de eficiência e economicidade com o intuito de otimizar os recursos disponíveis.

O advento do Sistema de Registro de Preços como método auxiliar nas licitações materializa os princípios administrativos da eficiência e economicidade, produzindo inovações nas compras públicas e, principalmente, reduzindo o dispêndio. Neste cenário, a sistemática do registro de preços evidencia a possibilidade de múltiplas contratações oriundas de um único processo, reduzindo-se o número de licitações, permitindo maior eficiência no controle do volume de estoques além de outras vantagens explanadas no presente artigo. De tal forma, o legislador no art. 15, II da Lei Federal nº8.666/93 previu o ato de observância obrigatória nas compras governamentais pelos gestores públicos, ou seja, sempre que possível, deverá o gestor nas compras públicas, processa-las por meio do registro de preços.

Por meio deste artigo se pretende disponibilizar a toda a comunidade, jurídica ou não, em especial aos diretamente envolvidos com as licitações públicas (gestores, membros de Comissão Permanente de Licitação, pregoeiros e fornecedores), a devida análise dos aspectos jurídicos do Sistema de Registro de Preços (SRP) nas licitações públicas, apresentando um compêndio dos principais pontos da referida sistemática.



2 ASPECTOS GERAIS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O procedimento licitatório, previsto na Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/93), visa atender objetivo precípua da administração pública – o interesse público – balizador de todo e qualquer ato administrativo, além de promover a igualdade de condições aos interessados em vender ou comprar do Estado. A sistemática do registro de preços, inserida na referida lei, é uma poderosa ferramenta para o procedimento de compras e contratação de serviços na administração pública, possui características próprias e promove maior flexibilidade ao processo.

Sabe-se que o Sistema de Registro de Preços (SRP) — procedimento administrativo, instrumentalizado por meio de certame licitatório, que tem como objetivo final não uma contratação propriamente dita, mas, antes, o registro de preços praticados por potenciais fornecedores ou prestadores de serviços, cujos respectivos objetos possam vir a atender necessidades futuras e incertas da entidade licitadora.

Na lição de Bittencourt (2015, p. 17-18), o Sistema de Registro de Preços não perfila no rol de modalidade de licitação, tampouco circunscreve um tipo licitatório. Trata-se de um sistema inteligente, baseado no conceito logístico de produção do *Just in Time*. Ou seja, os bens e serviços a serem contratados pela administração somente serão adquiridos no momento de sua real necessidade.

Já Guimarães e Niebuhr (2013, p. 21-24) lecionam que o Registro de Preços é um instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, permitindo à administração o gerenciamento de sua demanda, na medida de suas necessidades.

Justen Filho (2014, p. 256), conceitua o Registro de Preços como um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas e futuras de bens e serviços, respeitadas lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

Charles e Marry (2014, p. 235-236) esclarecem que o Registro de Preços não é uma modalidade de licitação, mas um instrumento que facilita a atuação da administração, um mecanismo para formação de um banco de preços de fornecedores, que não gera compromisso efetivo de aquisição.



A Lei Geral de Licitações alberga no art. 15, II o sistema de registro de preços, prescrevendo que as compras, sempre que possível, deverão ser realizadas através de tal sistemática. Inicialmente e de maneira acanhada, trata-se de um sistema desconhecido por parte da administração como um todo, contudo, nos últimos anos tornou-se evidente o crescente conhecimento e a acentuada adoção da sistemática de registro de preços pelos agentes públicos nas compras governamentais.

3 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DO REGISTRO DE PREÇOS

Na legislação brasileira, a sistemática do Registro de Preços tem sua gênese no Decreto nº 4.536/1922, que organizava o Código de Contabilidade da União, bem como tracejava suas primeiras noções e procedimentos nas compras das repartições públicas; preceituava o art. 52, *in verbis*,

Art. 52. Para os fornecimentos ordinarios ás repartições publicas, poderá o Governo estabelecer o regimen de concurrencias permanentes, inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministerios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes que se propuzerem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços offerecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessarios.

§ 1º A inscrição far-se-á mediante requerimento ao chefe da repartição ou ao Ministro, conforme determinação regulamentar, acompanhado das informações necessarias ao julgamento da idoneidade do proponente, indicação dos artigos e preços dos fornecimentos pretendidos.

§ 2º Julgada dentro de 10 dias a idoneidade do proponente, será ordenada a sua immediata inscrição si este se subordinar ás condições exigidas para o fornecimento.

§ 3º Os preços offerecidos não poderão ser alterados antes de decorridos quatro mezes da data da inscrição, sendo que as alterações comunicadas em requerimento só se tornarão effectivas após 15 dias do despacho, que ordenar a sua anotação.

§ 4º O fornecimento de qualquer artigo caberá ao proponente que houver offerecido preço mais barato, não podendo, em caso algum, o negociante inscripto recusar-se a satisfazer a encomenda, sob pena de ser excluido o seu nome ou firma do registro ou inscrição e de correr por conta delle a differença. (BRASIL, 1922).



Em 1986 foi publicado o Decreto-lei 2.300, que passou a reger as licitações e os contratos da administração federal. Na Seção V, Das Compras, o legislador previu a figura do sistema de registro de preços, em seu art. 14, II e seguintes.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nº 8.666/93 prevê autorização legal para o Sistema de Registro de Preços, conforme explicitado no art. 15 da referida legislação, “as compras, sempre que possível, deverão: [...] II — ser processadas através de sistema de registro de preços” (Cf. BRASIL, 2013).

No âmbito da União, somente em 1998, o Poder Executivo, com base no art. 15, §3º, editou o Decreto nº 2.743, regulamentando o Sistema de Registro de Preços. Em 2001, fora editado o Decreto nº 3.931, revogando o Decreto nº 2.743 e estabelecendo nova regulamentação ao procedimento administrativo do registro de preços. Após inúmeras críticas por parte dos tribunais de contas, o Governo Federal revogou o Decreto nº 3.931 e editou o Decreto nº 7.892/2013. Neste foram dirimidos pontos controvertidos expostos no decreto antecessor e inseridas inovações ao Sistema de Registro de Preços. No mesmo ano da edição do Decreto Federal nº 7.892/2013, o Município de Vitória da Conquista editou o Decreto Municipal nº 15.499, regulamentando o Sistema de Registro de Preços em âmbito local. O Poder Executivo Municipal contentou-se em replicar o Decreto Federal sem muitas mudanças.

Em 23 de maio de 2014, fora editado o Decreto nº 8.250, alterando o regulamento federal sobre o Registro de Preço, Decreto nº 7.892/2013, promovendo atualizações e modificações nas licitações processadas no registro de preço em âmbito federal.

Em decorrência da regulamentação normativa do Sistema de Registro de Preços ser matéria concorrente e tomar como pressuposto a autonomia administrativa, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios podem editar normas próprias à regulamentação da sistemática do registro de preços², tratando-se, portanto, de regulamentação executória³. Na ausência de regulamentação própria do SRP, poderá o ente suprir tal inexistência ado-

2 Nos termos do art. 15, §3º da lei federal nº 8.666/93, o registro de preços será regulamentado por meio de decreto, atendendo as peculiaridades locais e as condições impostas no referido dispositivo.

3 Na lição de Mello (2009, p. 339), o poder regulamentar é concebido como ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.

tando a legislação de outro ente, de esfera mais ampla.

Nas palavras de Stein (2014, p. 3),

O pressuposto da regulamentação é, portanto, estender o texto normativo a fim de lhe dar cumprimento, o que implica reconhecer um determinado espaço para inovações e discricionariedade, ainda que esse espaço esteja contido pelo espírito e conteúdo da própria lei regulamentada.

A Lei Geral de Licitações impõe aos entes federados regras de observância obrigatória à regulamentação do registro de preços, conforme enunciado no artigo 15, sendo: i) ampla pesquisa mercadológica⁴, ii) publicação trimestral dos preços registrados, iii) faculdade da administração em contratar por outros meios ainda que existente Ata de Registro de Preços vigente, iv) informatização do registro de preços, quando possível, v) poder de controle difuso pelo cidadão, vi) especificação do bem, sem indicação da marca, vii) condições de guarda e armazenamento, viii) estimativa de unidades e quantidades com base na utilização e consumo futuro, ix) recebimento por comissão de no mínimo 3 (três) membros daqueles bens superiores aos valores determinados para o convite.

4 HIPÓTESES DE ADMISSIBILIDADE DO REGISTRO DE PREÇOS

Nos termos do art. 3º do Decreto Federal nº 7892/2013, estão previstas as hipóteses de aplicação do Sistema de Registro de Preços, *in verbis*,

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I — quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

4 Neste interim, a União por meio da Secretaria De Logística E Tecnologia Da Informação Do Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão, editou em 2014, a instrução normativa no 05, prevendo os parâmetros de realização da pesquisa de preços, conforme leitura do art. 2º, pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa no 7, de 29 de agosto de 2014) I — Portal de Compras Governamentais — <www.comprasgovernamentais.gov.br>; II — pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; III — contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou IV — pesquisa com os fornecedores.



- II — quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III — quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV — quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013).

A Administração Pública, sempre que possível, deverá realizar das compras pelo SRP às **contratações frequentes**, observando as características do objeto licitado (e.g, material de expediente, medicamentos; produtos perecíveis – como hortifrutigranjeiros –; serviços de manutenção etc.), **de entregas parceladas ou gradativas**, quando para atendimento de **mais de um órgão ou entidade e não havendo a possibilidade imediata de definir o quantitativo a ser demandado**.

Ainda que a Lei nº 8.666/93 não tenha previsto expressamente a utilização do SRP à contratação de serviços, a sua admissão atende ao interesse público e na lição de Pereira Júnior e Dotti (2010, p. 299), sua não aplicação aos serviços é negar aplicabilidade aos princípios da finalidade, da legitimidade, da razoabilidade e da eficiência da atuação administrativa. No que pese o silêncio legislativo e o princípio da legalidade estrita, esses não podem ser interpretados como vedação. Ademais, na Lei nº 10.520/2002, a Lei do Pregão, a utilização do registro de preços à contratação de serviços encontra-se prevista no art. 11 da referida lei. Nas palavras de Reolon (2014, p. 1),

A legalidade foi assentada em norma de caráter nacional, extensível, portanto, a permissibilidade do registro de preços de serviços a todas as esferas de governo e aos poderes Judiciário e Legislativo, embora todos sejam possuidores da prerrogativa de regulamentar suas contratações (arts.117 e 118, Lei nº 8.666/1993).

Em regra geral, o SRP é direcionado para compras, contudo a partir de uma interpretação extensiva e sistemática, caberá a utilização do SRP para serviços, desde que não esteja configurada a demanda por execução continuada ou a complexidade típica às contratações de engenharia.

Em sentido contrário Reolon (2014, p. 2) assevera a plausibilidade



jurídica de registrar preços de unidades de medidas de serviços contínuos. Explica o autor,

No caso do registro de preços, embora sendo contínuos os serviços, não haverá desatendimento do princípio da legalidade da despesa, pois esta somente será executada após regular liquidação, na qual previamente conhecesse a respectiva disponibilidade orçamentária e financeira. Além disso, o ato de contrair obrigação, conforme esclarecedor dispositivo incluído nas leis de diretrizes orçamentárias efetivasse quando da celebração do contrato. Com efeito, embora os serviços sejam contínuos e não detenham imprevisibilidade de consumo, mas constância, sempre haverá a verificação da suficiência orçamentária previamente ao ato de contrair obrigação (art. 119, Lei nº 12.708/2012 – Lei de Diretrizes Orçamentárias) ou de realizar despesa.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.737/2012 – Plenário, ainda na vigência do Decreto nº 3.931/2011, assentou que é possível o registro de preços de serviços contínuos desde que atendidas quaisquer das hipóteses do inciso 2º desse regulamento, atualmente substituído pelo art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 (Cf. REOLON, 2014, p. 2).

No que tange as obras e serviços de engenharia, a matéria não está pacificada nos Tribunais de Contas e de Justiça, havendo julgados reputando a impossibilidade (e.g. Acórdão 296/2007, 2ª Câmara-TCU) do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia e outros admitindo sua possibilidade (e.g. STJ — recurso ordinário em MS Nº 15.647 – SP (2002/0153711-9)). O TCU no Acórdão 3605/2014 – Plenário considerou possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.

Consoante Charles e Marry (2014, p. 241), o emprego do SRP em relação às obras e aos serviços de engenharia deve ser avaliado com ponderação. A grande maioria das obras e serviços de engenharia se reveste de características peculiares e complexas, prejudicando o uso do registro de preços.

No mesmo sentido, é a lição de Justen Filho (2014, p. 261), se a obra



ou serviço de engenharia envolver questões específicas e determinadas não caberá promover contratação fundada em registro de preços.

5 VANTAGENS DO REGISTRO DE PREÇOS

De maneira sucinta e concisa serão evidenciadas, a seguir, as vantagens da adoção da sistemática do Registro de Preços nas compras governamentais.

5.1 Desnecessidade de dotação orçamentária

Nos termos dos arts. 7º, §2º, II e 14 da Lei nº 8.666/93, a todo procedimento licitatório deverá ser indicado, previamente, os recursos orçamentários para o pagamento da contratação a ser avençada, sendo, portanto, de observância obrigatória pela Administração Pública e seus gestores. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), no art. 37 da mencionada lei, veda à assunção de obrigação, sem autorização orçamentária.

Contudo, a regra prevista na Lei Federal nº 8.666/93 e na Lei 101/00 é excepcionada com a adoção do sistema de registro de preços. Conforme leitura do art. 7, § 2º do Decreto 7892/2013, “na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.”.

Com o uso do Sistema de Registro de Preços não há necessidade de indicação de dotação orçamentária, uma vez que, ao contrário da licitação convencional, a licitação processada por via do SRP não gera à Administração Pública a obrigação de contratar, tratando-se de característica singular da referida sistemática, conforme dispõe o art. 15, § 4º da Lei Geral de Licitações.

5.2 Atendimento de demandas imprevisíveis

Na lição de Jacoby Fernandes (2015, p. 93), a previsão de consumo de bens e serviços na Administração Pública constitui tarefa quase impossível. Assim, o sistema de registro de preços aplica-se às contratações com vistas a



atender demandas imprevisíveis.

Conforme pontuou o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2197/2015 – Plenário, a utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada.

5.3 Controle de volume de estoque

O Registro de Preços, adotando-se em sua essência o objetivo do *just in time*⁵, promove a modernização e a redução do volume dos estoques, acarretando nítida economia espacial, pessoal e de recursos financeiros. Tal redução é resultado da equação *demanda x estoque*, uma vez que as contratações processadas por meio do Sistema de Registro de Preços somente se consolidam com o advento da necessidade real da Administração.

5.4 Eliminação do fracionamento de despesa

O fracionamento de despesa se caracteriza pela divisão para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta. O art. 23, § 5º da Lei Federal nº 8.666/93 vedou a prática do fracionamento, que decorre, muitas vezes, da ausência de planejamento da gestão pública do quanto vai ser efetivamente gasto no exercício.

Com a adoção do sistema de registro de preços e por meio da Intenção do Registro de Preços⁶ (IRP) é possível englobar num único procedimento licitatório (concorrência ou pregão) toda a demanda de compras para o exercício.

5 Em seu aspecto mais básico, pode se tomar o conceito literal do JIT – O JIT significa produzir bens ou serviços exatamente no momento em que são necessários – não antes, para não se transformarem em estoque, e não depois, para que seus clientes não tenham que esperar. (SLACK apud NEVES, 2007, p. 23).

6 A intenção de registro de preços (IRP) é o procedimento prévio a instauração da licitação, no qual o órgão gerenciador divulga formalmente o desencadeamento do processo licitatório, permitindo que outros órgãos tomem conhecimento da proposta, conjugando os diversos interesses naquele processo de licitação comum. (Cf. JUSTEN FILHO, 2014, p. 266)



5.5 Redução do número de licitações

A partir da adoção do sistema de registro de preços, a administração tem a possibilidade de promover o planejamento das futuras contratações; através do IRP, consolida as demandas de todos os órgãos interessados no objeto que será licitado, ampliando as compras compartilhadas e reduzindo o número de licitações, bem como o número de recursos administrativos dispendidos, como material, mão-de-obra, publicação e tempo empregados na tramitação do processo licitatório, barateando o custo da licitação.

5.6 Economia de escala

Nos ensinamentos de Varian, Kupfer e Hasenclever apud Moraes (2011, p. 23), o rendimento de escala leva em consideração o comportamento existente entre os custos de produção de um objeto ou de uma atividade industrial e a sua quantidade produzida.

O sistema de registro de preços, ao comportar a utilização num único processo licitatório por órgãos administrativos distintos, propicia a redução do número de licitações, elevando a contratação de quantidades maiores para o objeto licitado, e amplia a eficiência da gestão administrativa; ademais amplia os ganhos econômicos oriundos do rendimento de escala.

A busca pela economia de escala na administração é do gestor, com o intuito de materializar os princípios administrativos da eficiência e economicidade. Cabe assim, a todos os envolvidos no procedimento licitatório o devido planejamento das aquisições a fim de reduzir os gastos nas compras governamentais.

O Tribunal de Contas da União, reiteradamente vem alertando os órgãos licitantes quanto à necessidade de planejamento às aquisições governamentais com vistas a aproveitar a economia de escala, tal situação ilustrada nos acórdãos 876/2004⁷ e 2.902/2015⁸.

7 Das evidências, constata-se que a instituição precisa melhorar o seu processo de planejamento na área de tecnologia, de forma que as demandas materiais da área sejam caracterizadas em estudos amplos, que contemplem soluções globais e parciais, alternativas de solução e proposições técnicas que melhor se ajustem às necessidades da CAIXA, adequadamente justificadas e especificadas (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 876/2004 – Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 07 de julho de 2004).

8 Acrescento que o levantamento das causas apontadas para as deficiências de governança e gestão consta-



6 DESVANTAGENS DO REGISTRO DE PREÇOS

Contudo é importante ressaltar que, diante das vantagens destacadas, o SRP apresenta suas desvantagens (Cf. JUSTEN FILHO, 2014, p. 257-258), a seguir serão elencadas algumas.

6.1 Perda da economia de escala

O Sistema de Registro de Preços faculta a contratação à entidade licitante que optou pela sistemática. Em decorrência dessa singularidade, usualmente os licitantes acabam produzindo uma estimativa de preço médio unitário em face de um preço unitário calculado em razão do quantitativo licitado. O preço total seria inferior se a administração fixasse os quantitativos exatos a serem adquiridos.

Na lição de Justen Filho (2014, p. 258),

Na realidade da atividade econômica, o preço unitário numa venda de dez mil unidades não é idêntico àquele numa operação de um milhão de unidades. E isso porque o custo unitário de dez mil unidades é muito superior ao custo unitário de um milhão de unidades.

Mas o preço ofertado pelo licitante numa licitação de SRP deve ser honrado em face de qualquer quantitativo solicitado e mesmo que não haja a contratação do montante integral previsto. Portanto, o licitante se encontrará no dilema de ofertar ou um preço unitário mais reduzido calculado em face do quantitativo total previsto ou um preço médio (que seja suficiente para reduzir o seu prejuízo caso haja contratações em quantitativos mais reduzidos). Usualmente, o licitante opta pela segunda alternativa.

tadas indica, como preponderante, a falta de cultura organizacional quanto a práticas de governança, gestão de riscos, planejamento, adoção de processos de trabalho e sistematização de procedimentos. Note-se que a solução do problema envolve a capacitação de servidores e o empenho da alta administração em adotar instrumentos de governança e gestão. Somente a partir da adoção de tais medidas estarão criadas as condições para formação e consolidação da cultura organizacional sobre o tema. (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 876/2004 – Plenário. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 11 de novembro de 2015)



6.2 A obsolescência dos dados

Como existe apenas um único procedimento licitatório, cujo resultado será utilizado para diversas contratações futuras, há risco de variação de preços de mercado e da qualidade dos produtos com preços registrados na ata.

6.3 Ausência de adequação do objeto

A padronização, característica da sistemática do registro de preços, reflete os efeitos da incompletude, ou seja, a administração ao promover a licitação com o método auxiliar do SRP, acaba estabelecendo tipos gerais de produtos, contemplando fundamentos e qualidades genéricas, que, em alguns casos concretos, não atendem as necessidades, nessas situações a administração deverá proceder com a realização de licitação específica (Cf. JUSTEN FILHO, 2014, p. 258).

7 AS MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÃO: A APLICAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS

Na lição de Carvalho Filho (2014, p. 240), a licitação é o procedimento administrativo vinculado, no sentido que fixado às regras, que serão de observância obrigatória pela administração e pelos interessados, e no qual tem como finalidade a obtenção da melhor proposta (ou melhor, trabalho técnico, artístico ou científico).

As diferentes formas de regulamentar o procedimento licitatório traduzem as modalidades de licitação. As legislações 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/2011 elencam 07 (sete) modalidades. A lei geral de licitações e contratos no art. 22 enumera as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; cabendo ressaltar que o rol constata no citado artigo é exaustivo, ressalvada a possibilidade de lei federal específica dispor sobre o tema, ademais não se admite a combinação de regras procedimentais de sorte a produzir modalidades inovadoras (art. 22, §8º). Com a



edição da lei 10.520/02, fora instituída a modalidade pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, conforme se lê no art. 1º. Em 2011, fora instituído o Regime Diferenciado de Contratação (Capítulo I da lei 12.462/2011), nova categoria licitatória combinando alguns elementos das existentes até então na disciplina administrativa com a introdução de inovações, destinando exclusivamente as licitações e contratos às hipóteses taxativas previstas no rol do art. 1º da referida lei.

Em que pese a leitura do art. 15, I, §3º da Lei 8.666/93, o legislador estabeleceu de maneira cogente a utilização da concorrência para o sistema de registro de preços. Por sua vez, a lei 10.520/02, alberga no art. 11 a possibilidade de utilização no Pregão do SRP, valendo-se às compras e contratações de bens e serviços comuns. Ao seu turno, com a edição da lei 12.462/2011, ao Regime Diferenciado de Contratações é possível a utilização da sistemática do registro de preços (art. 29, I) como procedimento auxiliar nas licitações no âmbito do RDC. Pontuou o TCU no Acórdão 2.600/2013 – Plenário, que é possível a adoção do registro de preços nas licitações de obras, sob esse regime, desde que demonstrada a viabilidade de se estabelecer a padronização do objeto e das propostas, de modo que se permitam a obtenção da melhor oferta e contratações adequadas e vantajosas às necessidades dos interessados.

O tipo de licitação consiste no critério a ser adotado pela administração para julgar a que satisfaça o interesse público. A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 45, §1º estabelece que constituem tipos de licitação, os quais não se aplicam à modalidade concurso, os seguintes: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta.

A licitação processada por meio do SRP, em regra, deverá adotar como critério de julgamento o *menor preço*, conforme se depreende da leitura do art. 7º do Decreto Federal 7892/2013 e do Decreto Municipal 15.499/2013. Ou seja, sagrar-se-á vencedora, a licitante que apresentar a proposta de menor preço. Excepcionalmente, poderá optar-se pelo critério de técnica e preço, quando exigido avaliação técnica, evidente que adotado tal critério reputa-se afastada a licitação na modalidade pregão, conforme vedação prevista no art. 4º, X da lei 10.520/02.

Quanto ao critério de adjudicação é necessário observar as recentes posições do Tribunal de Contas da União nos acórdãos nº 4205/2014, 757/2015 e 588/2016. Em tais decisões prolatadas pela Corte de Contas da União, entendeu-se que é obrigatória a concessão por item como regra geral,



tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas. A adjudicação por preço global é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser incompatível com a aquisição futura por itens.

8 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: A (DES)NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

A pré-existência de recursos orçamentários, como requisito à instauração de procedimento licitatório, encontra abrigo na Lei Federal nº 8.666/93 conforme se verifica das disposições contidas nos arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, *caput*. Tal previsão tem escopo constitucional, conforme leitura do artigo 167, I e II da CRFB/88.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/00), nos termos do art. 15, 16 e 17 da mencionada lei, o gestor deverá observar obrigatoriamente as regras contidas na LRF. Cabe ao administrador comprovar a existência de recursos orçamentários e a adequação da despesa com as leis de natureza orçamentária (LOA, LDO e PPA), devendo demonstrar a viabilidade financeira para a assunção da nova obrigação, com a possibilidade real de pagamento das despesas assumidas durante o exercício, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas.

O Decreto Federal nº 7892/2013, excepcionando a lei geral de licitações (8.666/93), a lei de responsabilidade fiscal (101/00) e a Constituição Federal, dispôs em seu art. 7, § 2º que “na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”. Tal hipótese estaria associada ao fato de que a licitação processada por meio do SRP não gera obrigação de contratar, nos termos do artigo 15, §4º da lei nº 8.666/93.

Neste sentido é o entendimento de Jacoby Fernandes (2007, p. 1-2),

Com a adoção do Sistema de Registro de Preços, a Administração deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros. Em razão disso, não haveria necessidade de que



o órgão tenha prévia dotação orçamentária, porque o SRP, ao contrário da licitação convencional, não obriga a Administração Pública, em face à expressa disposição legal nesse sentido.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1279/2008, decidiu:

“(...) o registro de preços não é uma modalidade de licitação, e sim, um mecanismo que a Administração dispõe para formar um banco de preços de fornecedores, cujo procedimento de coleta ocorre por concorrência ou pregão. **Em razão de ser um mecanismo de obtenção de preços junto aos fornecedores para um período estabelecido, sem um compromisso efetivo de aquisição, entendemos ser desnecessário, por ocasião do edital, o estabelecimento de dotação orçamentária.** Todavia, por ocasião de uma futura contratação, torna-se imprescindível a dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente, na forma do art. 11 do Decreto 3931/2001. Assim, acolhemos a justificativa. (...). (grifo nosso)

Nas palavras de Sarquis e Ramos (2011, p. 11), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua jurisprudência, dispensa a documentação de existência de créditos orçamentários para realização de certame licitatório do SRP, pois o sistema não obriga a administração a firmar os contratos decorrentes da ata.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão 3.312/2013, asseverou que as contratações administrativas exigem prévia dotação orçamentária, sejam elas resultantes de licitação processada pelo sistema de registro de preços, sejam das modalidades ordinárias de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e pregão). A decisão da Corte Estadual do Paraná encontra subsídios em leis de diversos âmbitos e níveis. A Constituição Federal (Artigo 167, Inciso II), as Leis Federal (Artigo 55, da Lei 8.666/93) e Estadual de Licitações (Artigo 99 da Lei 15.608/07) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/00) convergem para a proibição de qualquer despesa pública ou assunção de obrigações diretas sem autorização orçamentária com fornecedores, para pagamento por bens e serviços.

Importante ressaltar o comentário de clareza solar do autor Justen Filho (2014, p. 270) à questão da previsão de recursos orçamentários,

“No entanto, não se admite que o SRP seja um instrumento para



práticas destituídas de qualquer contratação. A desnecessidade de indicação da rubrica orçamentária para realização da licitação não significa a possibilidade de participação sem qualquer perspectiva de futura contratação. Portanto, é indispensável que o órgão gerenciador e os órgãos participantes demonstrem a viabilidade e a expectativa de alocação de verbas.

Ou seja, será nula a licitação quando houver a impossibilidade de contratações futuras fundadas no registro de preços por ausência de perspectiva concreta de recursos orçamentários”.

Preferimos lastrear nossa posição em consonância com a Corte de Contas da União, com as devidas ressalvas apontadas pelo professor Justen Filho (2014, p. 270), ou seja, às contratações oriundas da sistemática do registro de preços dispensa-se a indicação da dotação orçamentária, cabendo-a apenas no momento da contratação, contudo não pode o gestor furtar-se em promover as contratações futuras com base nos preços registrados por ausência de perspectiva de recursos orçamentários.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou aqui exposto que as compras processadas através do sistema de registro de preços apresentam vantagem flagrante, na medida em que pode proporcionar maior celeridade, economia e simplificação às aquisições públicas.

O sistema registro de preços pressupõe a elaboração de planejamento e gestão logística às contratações para o adequado atendimento da demanda do objeto licitado. A inexistência de planos de gestão, execução e controle poderá culminar com fracionamento de despesas, contratações emergenciais por desídia, alterações contratuais desnecessárias, dentre outros problemas que podem ensejar a responsabilização do gestor e de todos os envolvidos no processo.

Assim, o SRP por meio de uma única licitação, cabendo à contratação a medida do surgimento das demandas da Administração ou da liberação de recurso e sem a necessidade de engessar o orçamento público com a prévia indicação de dotação orçamentária, reduz os dispêndios comumente associados à realização dos procedimentos licitatórios. Por fim, o manejo



adequado da sistemática em comento materializa os princípios administrativos da eficiência e economicidade elencados nos art. 37, caput e 70 da Constituição Federal conforme exposto.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, S. **Licitação de Registro de Preços**: Comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, v.1, p. 82, 1922.

_____. Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regula o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 876/2004** – Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 7 jul. 2004.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.902/2015** – Plenário. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 11 nov. 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

CHARLES, R. e MARRY, M. RDC: Regime Diferenciado de Contratações, Conforme Lei nº 12.980, de 28 de maio de 2014. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.



JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GUIMARÃES, E.; NIEBUHR, J. de M. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JACOBY FERNANDES, J.U. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. SRP: créditos orçamentários. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** (FCGP), Belo Horizonte, ano 6, n. 67, jul. 2007.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

MORAIS, F. R. A. **O sistema de registro de preços e a economia de escala no setor público: um estudo de caso nas compras governamentais**. Monografia (Especialização em Finanças Públicas com ênfase em Administração Orçamentária) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografi. 2014-08-06.4864304781 > Acesso em: 5 out. 2016.

NEVES, E. L. **Just-in-time: sistema que cria vantagem competitiva – um estudo de caso na Alfa Indústria de Embalagens**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Administração) – Faculdade Independente do Nordeste, Vitória da Conquista, 2007.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. **Limitações Constitucionais da Atividade Contratual da Administração Pública**. 1. ed. Porto Alegre: Nota Dez. 2010.

REOLON, J. Registro de preços de serviços contínuos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** (FCGP), Belo Horizonte, ano 13, n. 145, jan. 2014.

SARQUIS, A. M. F.; RAMOS, R. S. C. **Controvérsias do Sistema de Registro de Preços**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Pau-



lo, nov. 2011. Disponível em < https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/controversias-SRP-versao-c_0.pdf >. Acesso em: 10 abr. 2016.

STEIN, D. O poder regulamentar e a autonomia administrativa no Sistema de Registro de Preços. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** (FCCGP), Belo Horizonte, ano 13, n. 148, abr. 2014.

VITÓRIA DA CONQUISTA (município). Decreto nº 15.499, de 13 de dezembro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços no Município de Vitória da Conquista – BA conforme previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial**, Vitória da Conquista, dezembro. 2013.

