

## CAPÍTULO 7

### O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A LEI Nº 13.979/2020: AVANÇOS PARA O COMBATE DA COVID-19?

*Luciano Elias Reis\**

*Marcus Vinícius Reis de Alcântara\*\**

**Resumo:** o capítulo faz breves revisões conceituais sobre o Sistema de Registro de Preços para tratar das inovações trazidas pela MP nº 951 e, posteriormente, pela Lei nº

---

\* Advogado e sócio do Reis & Lippmann Advogados. Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutor em Direito Administrativo pela *Universitat Rovira i Virgili* - Espanha. Especialista em Direito Administrativo. Professor de Direito Administrativo do UNICURITIBA. Professor convidado da Pós-Graduação da UNICURITIBA, Instituto Bacellar, Faculdade Baiana de Direito, CERS, dentre outras. Coordenador da Especialização em Licitações e Contratos via EAD pela Faculdade *Polis Civitas*. Professor da Escola Superior de Advocacia. Ex-Presidente da Comissão de Gestão Pública, Transparência e Controle da Administração da Ordem dos Advogados do Brasil - Paraná (2013-2018). Diretor-Adjunto Acadêmico do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Ex-Integrante do Conselho Consultivo da Agência Reguladora do Paraná - AGEPAR. Palestrante de diversos cursos abertos e *in company* no Brasil por várias empresas. Autor dos livros "Convênio administrativo: instrumento jurídico eficiente para o desenvolvimento do Estado" (Editora Juruá, 2013), "Licitações e Contratos: um guia da jurisprudência" (2. ed. Editora Negócios Públicos, 2015), "Licitações e Contratos: *cases* e orientações objetivas" (Editora Negócios Públicos, 2017), "CON Coletânea de Legislação de Licitações" (Editora CON Treinamentos) e coautor de diversas obras. E-mail [lucianoereis@yahoo.com.br](mailto:lucianoereis@yahoo.com.br); [luciano@rcl.adv.br](mailto:luciano@rcl.adv.br). Instagram: @lucianoereis.

\*\* Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Pós-graduado em Perícia Contábil pela Fundação Visconde de Cairu, Salvador/BA. Pós-graduado em Gestão Estratégica de Pessoas pela Faculdade de Negócios de Sergipe - FANESE. Pós-graduado em Licitações e Contratos pela Faculdade Amadeus - FAMA/SE. Instrutor dos cursos de Gestão e Fiscalização de Contratos, Termo de Referência, Análise de Mercado e Metodologia da Pesquisa de Preços, Elaboração de editais, Sistema de Registro de Preços, Contratação Direta, Capacitação de Pregoeiros, Estatuto Nacional das ME e EPP e Licitações e Contratos do Grupo Negócios Públicos/PR. Secretário de Controle Interno do TRT da 20ª Região. Foi Vice-Presidente do Conselho Regional de Contabilidade de Sergipe - CRCSE. Professor da disciplina Licitações e Contratos da Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Tiradentes - UNIT/SE. Professor da Pós-Graduação em Licitações, Contratos e Convênios da Faculdade Amadeus -

14.065/2020 à Lei nº 13.979/2020, que admitiu o Sistema de Registro de Preços por dispensa de licitação, a permissão para enquadramento como compra nacional e a nova regra para a Intenção de Registro de Preços. Trata, também, da vigência da ata de registro de preços e suas distinções com o contrato administrativo e da viabilidade do uso do cadastro de reserva em período de elevada oscilação mercadológica.

**Palavras-chave:** SRP. Sistema de Registro de Preços. Ata de registro de preços. IRP. Intenção de Registro de Preços. Vigência.

---

FAMA/SE. Professor da Pós-Graduação em Licitações e Contratos do INFOCO/PR. Professor do MBA em Licitações e Contratos Administrativos da Faculdade Baiana de Direito/BA. Organizador do Livro Legislação: Licitações e Contratos Administrativos da Editora Negócios Públicos, 13ª a 18ª edições. Coautor do livro 101 Dicas sobre o Pregão, vol. I e II, Editora Negócios Públicos. Coautor do Anuário de Licitações e Contratos 2015, Editora Negócios Públicos. Coautor do Livro Licitações Públicas: Homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Editora Negócios Públicos. Colaborador das Revistas Negócios Públicos e O Pregoeiro. Colunista do Portal Sollicita. E-mail: marcusalcantara@gmail.com. Instagram: @marcusalcantara\_aju.

## CAPÍTULO 7

### O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A LEI Nº 13.979/2020: AVANÇOS PARA O COMBATE DA COVID-19?

*Luciano Elias Reis*

*Marcus Vinícius Reis de Alcântara*

#### **Introdução**

No dia 15 de abril de 2020 foi publicada a Medida Provisória nº 951, trazendo alterações à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. A MP estabeleceu normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e outras providências.

Indubitavelmente, o ponto mais palpitante da MP diz respeito ao Sistema de Registro de Preços - SRP, procedimento auxiliar de licitação previsto na Lei nº 8.666/1993, em seu art. 15, II, nos artigos 11 e 12 da Lei nº 10.520/2002, na Lei do RDC - Lei 12.462/2011, assim como na Lei das Estatais - Lei nº 13.303/2016.

Após o prazo constitucional de sua vigência, a referida medida não foi convertida em lei, entretanto as regras acolá contidas sobre sistema de registro de preços foram quase que literalmente inseridas na Lei nº 14.065/2020, fazendo com que as mesmas atualmente estejam vigendo no ordenamento jurídico brasileiro.

O art. 4º da Lei nº 13.979/2020 teve acrescentados cinco parágrafos a partir da Lei nº 14.065/2020:

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo, quando se tratar de compra ou de contratação por mais de um órgão ou entidade, poderá ser utilizado o sistema de registro de preços, previsto no inciso II do caput do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 5º Nas situações abrangidas pelo § 4º deste artigo, o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal sobre registro de preços se não houver regulamento que lhe seja especificamente aplicável.

§ 6º O órgão ou entidade gerenciador da compra estabelecerá prazo entre 2 (dois) e 8 (oito) dias úteis, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços realizado nos termos dos §§ 4º e 5º deste artigo.

§ 7º O disposto nos §§ 2º e 3º do art. 4º-E desta Lei não se aplica a sistema de registro de preços fundamentado nesta Lei.

§ 8º Nas contratações celebradas após 30 (trinta) dias da assinatura da ata de registro de preços, a estimativa de preços será refeita, com o intuito de verificar se os preços registrados permanecem compatíveis com os praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, nos termos do inciso VI do § 1º do art. 4º-E desta Lei.<sup>251</sup>

Como dito em outras oportunidades, na presente obra, a Lei nº 13.979/2020 prescreveu uma formatação de contratação pública extraordinária,<sup>252</sup> também chamada de regime provisório pelo Professor Jacoby Fernandes,<sup>253</sup> uma vez que o avanço e a contaminação do coronavírus, inclusive com a decretação da pandemia pela Organização Mundial da Saúde, evidenciaram a imperiosidade de mudanças nas normas de licitações e contratos no Brasil, sob pena de prejudicar o poder de resposta do Estado no atendimento das necessidades públicas.

Convém ponderar que o sistema novo e provisório deve ser encarado como um excelente teste para avaliar algumas modificações ante o atual marco regulatório “normal” de contratações públicas brasileiras, visto que é preciso repensar o procedimento prescrito por não garantir uma eficiência e economicidade plena. É evidente que a inserção expressiva de inúmeras normas para esta seara, via diversas medidas provisórias e outras fontes normativas, tem desencadeado uma pandemia normativa,<sup>254</sup> o que *per si* pode gerar insegurança jurídica para os operadores.

De todo modo, neste capítulo enfocar-se-á o Sistema de Registro de Preços para o enfrentamento das demandas relacionadas direta ou indiretamente com a Covid-19.

---

<sup>251</sup> BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

<sup>252</sup> REIS, Luciano Elias; ALCÂNTARA, Marcus Vinícius Reis de. **Contratação pública extraordinária no período do coronavírus**. Documento disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/covid19/contratacao-publica-extraordinaria-no-periodo-do-coronavirus.pdf>. Acesso em 31 mai. 2020.

<sup>253</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; TORRES, Ronny Charles Lopes de; TEIXEIRA, Paulo Roberto. **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

<sup>254</sup> Denominação adotada por Luciano Elias Reis em sua palestra no Seminário Paranaense de Direito Administrativo que foi organizado pelo Instituto Paranaense de Direito Administrativo e pela Escola Superior de Advocacia – Paraná. Disponível no site <http://esa.sites.oabpr.org.br/seminario-paranaense-de-direito-administrativo-plataforma-zoom.html>. Acesso em: 28 maio 2020.

Antes disso, entretanto, releva lembrar que o SRP tem seus procedimentos regulamentados por Decreto. Destaca-se, nesse contexto, o Decreto Federal nº 7.892/2013, que o disciplina 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<sup>255</sup>. É necessário frisar que os Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como os Poderes Legislativo e Judiciário, devem ter seus próprios regulamentos.

### 7.1 Breves revisões conceituais sobre o Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços não pode ser confundido com modalidade e muito menos com tipo de licitação. Segundo Joel de Menezes Niebuhr, o registro de preços é o:

[...] instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar um ano.<sup>256</sup>

Por sua vez, Ronny Charles Lopes de Torres e Fernando Ferreira Baltar Neto conceituam o Sistema de Registro de Preços como:

[...] um mecanismo formal de preços para contratações futuras. Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório, em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de obtenção dos bens e serviços sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.<sup>257</sup>

No âmbito federal, o artigo 2º, inc. I, do Decreto Federal nº 7.892/2013, conceitua como “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”<sup>258</sup>.

Conforme comenta Cristiana Fortini e Fernanda Romanelli,

[...] o SRP surge como uma forma de dinamizar e tornar mais eficiente as contratações públicas. Uma única licitação pode gerar instrumento obrigacional (ata) assinada pelo vencedor da licitação que se compromete a, uma vez acionado, atender à demanda, fornecendo o

<sup>255</sup> BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

<sup>256</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 24.

<sup>257</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de; BALTAR NETO, Fernando Ferreira. **Direito Administrativo**. 5. Ed. Salvador: Juspodium, 2015, p. 331.

<sup>258</sup> BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

produto ou prestando o serviço, observadas as quantidades e as especificações contidas no ato convocatório e seus anexos, ao longo do prazo de validade da ata.<sup>259</sup>

Trata-se de um instrumento facilitador para a Administração a ser adotado em caso de compras de bens e serviços que, em nossa definição, é um procedimento especial de licitação que tem por finalidade registrar, consignar, averbar, os preços e as condições de possíveis interessados em serem contratados futuramente pela Administração Pública em razão de um objeto já delimitado no instrumento convocatório da licitação. Isso, a partir do vínculo estabelecido por intermédio da lavratura de um documento formal após a homologação do certame, denominado ata de registro de preços.<sup>260</sup>

## 7.2 Sistema de Registro de Preços por dispensa de licitação: novidade da Lei nº 13.979/2020

O art. 4º da Lei nº 13.979/2020 trata da dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Inicialmente a MP nº 951 e agora por meio da prescrição da Lei nº 14.065, previu-se a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços também por dispensa de licitação, desde que tratando-se de compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade. Sabe-se que, ordinariamente, o Sistema de Registro de Preços é feito por Pregão ou Concorrência, bem como pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e Lei das Estatais. Entretanto, enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderá ser utilizada a dispensa de licitação para SRP prevista na citada Lei.

A alteração é bem-vinda, pois oferece ao gestor público mais uma ferramenta de contratação para dar vazão às contratações públicas. Deve o gestor ficar atento às condicionantes postas no texto da norma. Exige-se que a pretensão contratual abranja mais de um órgão ou entidade. Embora não entendamos o porquê de tal condição, ela consta expressamente na lei e não pode ser desprezada. Sugere-se que antes da divulgação já seja feito contato com algum órgão ou entidade, para dar celeridade aos procedimentos, evitando frustração da pretensão administrativa. Ademais, não se vislumbra impedimento de existir dispensa para Sistema de Registro de Preços com

---

<sup>259</sup> FORTINI, Cristiana; ROMANELLI, Fernanda Piaginni. Aspectos gerais, a intenção para registro de preços e considerações sobre os órgãos envolvidos. In: FORTINI, Cristiana (org). **Registro de Preços: análise da Lei nº 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/13 e de outros atos normativos (atualizado conforme o Decreto nº 8.250/14)**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 41.

<sup>260</sup> REIS, Luciano Elias. **Sistema de Registro de Preços: breves considerações**. Curitiba: Editora Polis Civitas, 2018.

vários órgãos do mesmo ente federativo. Não é necessária a presença de mais de um ente, pois a norma dispôs sobre órgão<sup>261</sup> ou entidade.

Como já dito, o Sistema de Registro de Preços deve ser regulamentado em cada ente ou pelos respectivos Poderes. Não obstante, ante a possível inércia normativa quanto a regulamentação, a Lei nº 14.065/2020 prescreveu que pode o Estado ou Município (ente federativo) utilizar a regulamentação federal sobre a matéria<sup>262</sup>, de acordo com o § 5º do art. 4º.

Por óbvio, o uso deverá ser excepcional, apesar que nada impede o Município, Distrito Federal ou Estado, assim como os Poderes, de editarem um ato normativo disciplinando sobre o seu uso, inclusive sem a necessidade de um ato “mais solene e formal” como decreto ou similar. Basta que exista um ato administrativo normativo, independentemente do instrumento formal adotado. Talvez o momento agora seja propício para o surgimento deste regramento. Ainda que o artigo 15 da Lei Geral de Licitações preceitue decreto para regulamentar, parece-nos que qualquer ato administrativo normativo pode servir para fazer a regulamentação, até porque a escolha do meio de exteriorização das regras fica a critério de cada órgão ou poder constitucionalmente autônomo.

Outro ponto que merece atenção é a escolha do SRP frente a outras opções disponíveis no regime jurídico provisório de contratações públicas da Covid-19, o que em nosso ponto de vista ratifica a inexistência de uma hierarquia de opções e procedimentos. Como já dito na Cartilha “Contratações Públicas Extraordinárias”,<sup>263</sup> não há uma ordem de preferência a ser seguida entre as opções constantes na Lei nº 13.979/2020. A escolha do caminho a ser adotado passa pelo exame da emergência (estoque atual, demanda, realidade mercadológica, dentre outros fatores). O tempo que a Administração dispõe para esperar é o que direciona para a ferramenta mais adequada.

### 7.3 A regra da Intenção de Registro de Preços prevista na Lei nº 13.979/2020 e sua (i)lógica

Outra condicionante trazida na MP, que caducou, e agora na Lei nº 14.065/2020 ao modificar a Lei nº 13.979/2020 diz respeito à divulgação da intenção de se fazer o registro de preços. O § 6º do mesmo artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, a partir da alteração, estabelece que o órgão ou entidade gerenciador da compra deverá anunciar a sua intenção de registrar preços. Este anúncio deve observar um prazo entre

---

<sup>261</sup> Órgão é a unidade jurídica abstrata que possui uma série de competências (atribuições normativas) e não tem personalidade jurídica

<sup>262</sup> BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

<sup>263</sup> REIS, Luciano Elias; ALCÂNTARA, Marcus Vinicius Reis de. **Contratação pública extraordinária no período do coronavírus**. Documento disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/covid19/contratacao-publica-extraordinaria-no-periodo-do-coronavirus.pdf> Acesso em 31.05.2020 às 22:04.

dois a oito dias úteis (à época da MP caducada era de dois e quatro dias úteis), para que outros órgãos e entidades manifestem o interesse. O prazo exato será decidido pelo gerenciador do procedimento e ficará atrelado à dimensão da emergência. Trata-se de uma discricionariedade do agente público responsável pelo órgão gerenciador. Quanto maior a necessidade, menor deve ser este prazo. Não há que se falar em conceder sempre o prazo máximo, visando aumentar o quantitativo a ser registrado ou qualquer outra justificativa. A definição se dará pela pressa do gerenciador e, para evitar possíveis questionamentos futuros, deverá ser rapidamente justificada pelo agente público quando da lavratura dos atos preliminares à contratação.

Sobre a figura jurídica em si da “intenção de registro de preços” (IRP), recorda-se que o regulamento federal do SRP<sup>264</sup> a instituiu em seu art. 4º, operacionalizando-a, na prática, por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG. A ferramenta tem, entre as suas finalidades, o registro e divulgação dos itens a serem licitados para que outros órgãos possam participar em conjunto e, com isso, tornar mais econômica a futura ata de registro de preços a partir do maior quantitativo licitado, atraindo mais competidores e reduzindo o preço do objeto *per capita*. Já se adianta que por se tratar de norma federal, o IRP será utilizado no âmbito da Lei nº 13.979/2020, quando o gerenciador for um órgão ou entidade da Administração Pública federal.

Como dito, a intenção de registro de preços é largamente utilizada e conhecida pelos agentes públicos federais assujeitados do Decreto Federal nº 7.892/2013. E o resto, como fazer? E aqueles que não tiverem previsão similar em seus respectivos regulamentos?

Parece-nos que, se for privilegiar a intenção do legislador, ainda que por uma redação meio frágil, os demais órgãos e entidades dos demais entes federativos deverão abrir a oportunidade para que outros órgãos e entidades possam participar conjuntamente do procedimento. Não é crível e nem viável que se exija o uso ou a formalização na IRP do sistema informatizado federal, mas sim que operacionalizem uma forma de divulgação da intenção de registro de preços. Também não há a necessidade de regulamentação da intenção de registro de preços pelos entes subnacionais. As diretrizes trazidas pela Lei 14.065/2020 são suficientes para que estes divulguem a intenção de registro de preços de acordo com a sua realidade e condições.

A MP caducada e agora a Lei nº 14.065/2020 não trouxeram a forma de divulgação, até nos parece que este enunciado normativo foi colocado de maneira inadequada, já que tal previsão era completamente dispensável. Extraíndo ao máximo a sua utilidade, o seu ponto positivo talvez resida na cooperação entre todos aqueles

---

<sup>264</sup> BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

que exercem atualmente a difícil missão pública de contratar objetos em um período curto e de modo eficiente, em que pese as características e falhas acentuadas de mercado.

De todo modo, em síntese, incumbe aos demais órgãos e entidades dentro da sua realidade normativa e operacional que se utilizem dos meios disponíveis, a exemplo dos diários oficiais e seus portais na internet para expor a sua intenção de deflagrar um registro de preços e com isso aguardar possíveis e pretensos órgãos e entidades interessados para participarem.

Vale ressaltar que, no âmbito do Decreto nº 7.892/2013, a divulgação da intenção de registro de preços pode ser dispensada. Esta possibilidade está prevista no art. 4º, § 1º. Embora a MP nº 951 e agora a Lei nº 14.065/2020 não tenham previsto a dispensa da divulgação, o seu § 5º aponta a utilização do citado Decreto pelos entes federativos que não possuam regulamentos, não fazendo qualquer ressalva à obrigatoriedade da divulgação. Não faria sentido algum que alguns gerenciadores pudessem dispensar e outros, não. Ademais, a pressa em se atender às necessidades em tempos de pandemia, *per si*, já justificariam a realização do registro de preços sem a divulgação. No âmbito das compras nacionais, a dispensa da divulgação também pode ser feita, pois os órgãos ou entidades participam da compra, independente da manifestação do interesse.

Assim, a dispensa de licitação passa a ser uma via alternativa à implantação do Sistema de Registro de Preços. O órgão ou entidade gerenciador da demanda deve adotar os procedimentos previstos em seu respectivo regulamento de registro de preços, acrescido das regras trazidas na Lei nº 14.065/2020. Ressaltamos que, aqueles entes que não possuem regulamentos do SRP poderão adotar o Decreto Federal nº 7.892/2013 ou, enfim, cessar com a inércia normativa e produzir um regulamento.

#### **7.4 O Sistema de Registro de Preços e a Compra Nacional por meio de licitação**

Outro dispositivo da Lei nº 13.979/2020 que sofreu alteração significativa foi o art. 4º-G, que dispõe sobre a redução dos prazos do Pregão para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata a referida Lei - aquilo que o Professor Anderson Pedra, com muita assertividade, batizou de Pregão *Express!*

As novas disposições do art. 4º-G também se referem ao Sistema de Registro de Preços e foram acrescidas ao texto da Lei pelo novel:

[...]

§ 4º As licitações de que trata o caput deste artigo realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais

e observarão o disposto em regulamento editado pelo Poder Executivo federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º desta Lei.<sup>265</sup>

Esta regra, aplicada exclusivamente aos Pregões, sejam eletrônicos ou presenciais, afeta a priori as licitações gerenciadas por órgão ou entidade da Administração Pública federal.

O dispositivo da MP caducada e agora inserido na Lei nº 14.065/2020 estabelece que tais licitações serão consideradas compras nacionais, nos termos do Decreto 7.892/2013, e deverão respeitar uma regra temporal de aviso de intenção de fazê-la para conceder oportunidade aos demais órgãos e entidades de dois a oito dias úteis. Este, como dito anteriormente, disciplina o 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, e conceitua “compra nacional”, segundo o inciso VI do art. 2º, como:

[...] compra ou contratação de bens e serviços, em que 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;<sup>266</sup>

Já o inciso III do mesmo artigo 2º do Decreto Federal conceitua órgão gerenciador como: “[...] órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”.

Assim, fazendo um silogismo entre os dispositivos do decreto federal, compras nacionais são demandas conduzidas por órgão ou entidade federal com o intuito de viabilizar a execução de programa ou projeto federal de maneira descentralizada, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados.

O *status* de compra nacional atribuído aos registros de preços oriundos dos Pregões “*expresses*” traz vantagens para as adesões a serem celebradas por órgãos não participantes da ata de registro de preços, pois os limites à adesão são mais generosos quando se trata de compra nacional. Vejamos o disposto no Decreto Federal nº 7.892/2013:

Art. 22 [...]

§ 4º-A Na hipótese de compra nacional:

---

<sup>265</sup> BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

<sup>266</sup> BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

I - as aquisições ou as contratações adicionais não excederão, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; e

II - o instrumento convocatório da compra nacional preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não excederá, na totalidade, ao quintuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.<sup>267</sup>

Ordinariamente, o Decreto Federal impõe outros limites quando não se trata de compra nacional. O limite individual para cada adesão não pode ultrapassar 50% do total registrado para o item e o limite global, somadas todas as adesões, não ultrapassa o dobro da quantidade registrada. Com a atribuição do *status* de compra nacional, os órgãos ou entidades que não participaram da licitação poderão fazer uso da ata com outros limites, quais sejam, o limite individual para cada adesão não pode ultrapassar 100% do total registrado para o item e o limite global, somadas todas as adesões, não ultrapassa a cinco vezes a quantidade registrada. Isto certamente é um ponto positivo que poderá facilitar as aquisições para enfrentamento da emergência decorrente do coronavírus.

Outrossim, quando disse que “*a priori*” as compras nacionais ficarão adstritas ao âmbito federal, mais precisamente àqueles órgãos ou entidades federais que possam estar na condição de órgão gerenciador, se deve a uma interpretação literal do enunciado normativo da MP caducada, e mesmo raciocínio agora da Lei nº 14.065/2020, em conjunto com o disposto no Decreto Federal. Interpretação diversa poderá ser pensada e intentada, caso se compreenda que não faria sentido inserir uma norma deste calibre afetado a uma situação extraordinária, já que para a obtenção do resultado suscitado e tão somente no âmbito federal bastaria uma alteração no Decreto Federal nº 7.892/2013.

Adotando uma interpretação sistemática e teleológica e visando a um procedimento licitatório com vários órgãos e entidades reunidos para a obtenção de um único certame mais abrangente, maior quantitativo licitado e busca de uma proposta mais barata (oferta *versus* procura) e a cooperação necessária entre vários sujeitos que exercem funções públicas neste período crítico, seria factível por este prisma ventilar o uso do pregão abreviado (ou chamado “*express*”) para Sistema de Registro de Preços e caracterização de seu objeto como compra nacional, a fim de se lograr proveito dos benefícios normativos.

Mesmo assim, algum intérprete poderia contrapor este raciocínio ao dizer que a previsão de um limite individual e geral para adesões estaria previsto no Decreto

---

<sup>267</sup> BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

Federal. Logo, caberia ter previsão similar no regulamento do Estado, Distrito Federal, Municípios ou Poderes que fossem utilizá-lo. E, nesta diretriz, parece que tal reflexão crítica é extremamente pertinente e adequada, visto que seria imprescindível ao órgão gerenciador (municipal, distrital, estadual ou dos Poderes) possuir previsão normativa em regulamento ou até no ato convocatório (em caso de inexistência de previsão no regulamento ou que não o contrarie) permitindo um alargamento das futuras adesões.

Urge ponderar que, talvez para solucionar esse impasse, a redação do § 4º do artigo 4º-G da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela Lei nº 14.065/2020, preconizou a possível e futura existência de um regulamento federal que disciplinará a situação. Contudo, desde já, se alerta que impor um regulamento federal para os demais entes seguirem nas compras nacionais é uma afronta à capacidade de autoadministração e auto-organização asseguradas pelo princípio federativo do artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil.

A título complementar, valioso ressaltar que as benesses para a adesão em compra nacional não se confundem com a possibilidade de inúmeros órgãos e entidades serem órgãos participantes do certame, o que *per si* não os caracterizará como sujeitos aderidos.

### **7.5 Regra geral e normal fora do período de contratação pública extraordinária sobre a vigência da ata de registro de preços**

A Lei nº 8.666/1993, preceitua que:

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

[...]

§ 3º O Sistema de Registro de Preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

[...]

III - validade do registro não superior a um ano.<sup>268</sup>

O artigo 12, *caput*, do Decreto Federal nº 7.892/2013 estipulou que a ata de registro de preços não poderá ter duração superior a doze meses computadas as possíveis prorrogações, conforme estabelece a própria Lei nº 8.666/1993.

O assunto da duração da ata de registro despertava controvérsia, antigamente, em razão do artigo 4º, § 2º, do Decreto Federal nº 3.931/2001 que tinha o seguinte teor “É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.”

---

<sup>268</sup> BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

Como o § 4º do artigo 57 da Lei de Licitações prescreve a possibilidade de excepcionalmente ocorrer a prorrogação por mais doze meses aos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, a celeuma centrava-se no seguinte questionamento: a ata deve ter duração máxima de doze meses e seria possível excepcionalmente prorrogar por mais doze meses?

Inicialmente, para responder, atém-se sobre normas gerais em licitação e contratação cuja competência privativa para legislar é da União. Logo, a norma que determina o prazo máximo de um ano da ata de registro de preços contadas possíveis prorrogações tem *status* legal e, posteriormente, ecoa-se na mesma linha pelo dispositivo do Decreto Federal<sup>269</sup>. Já a norma do artigo 4º, § 2º do Decreto anterior, ao determinar a possibilidade de prorrogar por mais doze meses em razão de suposta aplicabilidade do § 4º do artigo 57 da Lei de Licitações inovou no sistema jurídico e, pior, gerou uma norma infralegal que contraria o texto legal.

Em outras palavras, o decreto, ao invés de confeccionar um regulamento executivo no presente caso, criou um regulamento autônomo ao originar uma nova norma jurídica inovando no sistema jurídico.

Portanto, caso fosse realizada a leitura isolada do mencionado dispositivo do decreto, haveria uma ilegalidade explícita.

Se não bastasse esta arguta razão jurídica, insta ainda salientar que o § 2º do artigo 4º do Decreto Federal nº 3.931/2001 concretizou uma grande confusão entre ata de registro de preços e contrato. As normas do artigo 57 referem-se à duração do contrato e são inaplicáveis à ata de registro de preços, apesar de serem aplicáveis aos contratos decorrentes da ata de registro de preços.

Assim, a Administração Pública pode prorrogar uma ata de registro de preços, desde que a sua vigência não ultrapasse o limite de um ano no total. Exemplifica-se. Pode ser feita uma licitação para formalizar uma ata de registro de preços por seis meses com possibilidade de prorrogá-la até o período total de um ano, conforme previsão no instrumento convocatório. Desse modo, antes de encerrar o período de seis meses nesta situação exemplificativa, a Administração Pública poderá prorrogar, desde que fique demonstrado no processo administrativo que:

- I. há permissividade no instrumento convocatório para a prorrogação da ata de registro de preços;
- II. fique comprovada a oportunidade e conveniência à Administração por intermédio de justificativa transluzindo a vantajosidade; e
- III. haja saldo de quantitativo na ata de registro de preços.

---

<sup>269</sup> Artigo 12 do Decreto Federal nº 7.892/13 e artigo 4º do antigo Decreto Federal nº 3.931/2001.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União tem o clássico Acórdão nº 991/2009 - Plenário:

9.1. conhecer da presente consulta, com base no art. 264 do Regimento Interno/TCU;

9.2. responder ao interessado que, no caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/93; [...] <sup>270</sup>

Posteriormente, reverberou tal posicionamento em outros vários julgados:

Licitação para registro de preços: 2 - Validade do registro não superior a um ano, incluindo-se nesse prazo eventuais prorrogações [...]. Assim sendo, o relator propôs e o Plenário decidiu “determinar ao (*omissis*) que fixe em no máximo um ano a validade do registro de preços proveniente do Pregão Eletrônico nº 28/2010, assim como a validade dos registros referentes às futuras licitações, incluindo-se nesse prazo eventuais prorrogações, em observância ao art. 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666/1993, à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos nº 2.140/2010-Segunda Câmara e nº 991/2009-Plenário) e à Orientação Normativa nº 19/2009 da Advocacia-Geral da União”. <sup>271</sup>

A vigência de atas de registro de preços resultante de pregão promovido por município não pode superar o prazo de um ano, tendo em vista o disposto no inciso III, do § 3º, do art. 15 da Lei 8.666/1993 [...]

Observou também que a regra contida no inciso III do § 3º do artigo 15 da Lei Federal 8.666/1993 não pode ser flexibilizada por meio de lei municipal, “tendo em vista que somente lei complementar pode autorizar Estados a legislar sobre questões específicas de legislações e contratos e que essa possibilidade não foi estendida aos Municípios”. E acrescentou: “No TC 021.269/2006-6, que tratou de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Saúde sobre a interpretação de dispositivos do Decreto nº 3.931/2001, alterado pelo Decreto nº 4.342/2002, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, este Tribunal firmou entendimento de que o prazo de vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, admitindo-se prorrogações, desde que ocorram dentro desse prazo”. Portanto, a vigência da ata de registro

---

<sup>270</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 021269/2006. Acórdão nº 991/2009-Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça, 13 de maio de 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1121130%22>. Acesso em: 28 jul. 2020.

<sup>271</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 010.309/2010-1. Acórdão nº 3028/2010-Segunda Câmara. Relator: Min. Benjamin Zymler, 15 de junho de 2010. Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, nº 21.

de preços, ainda que eventualmente prorrogada, não pode superar o período de um ano. O Tribunal, então, em face dessa e de outras ocorrências, decidiu: a) assinar prazo para que a Secretaria Municipal da Educação do Município de *(omissis)* adote providências com o intuito de anular o Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012; b) determinar a esse órgão também que, caso opte por promover nova licitação em substituição ao Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012: “abstenha-se de prever no edital a possibilidade de prorrogação da vigência das atas de registro de preço, observando que estas devem ter validade do registro não superior a um ano ...”. Precedentes mencionados: Acórdãos nº 991/2009-Plenário, nº 3028/2010-Segunda Câmara e nº 2.140/2010-Segunda Câmara.<sup>272</sup>

No mesmo sentido, posicionou-se, ainda o TCU, dando “ciência à [...] de que a validade do registro de preço deve estar restrita ao período de um ano, conforme o artigo 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666/1993 e o Acórdão nº 991/2009-P.”<sup>273</sup>

A Advocacia-Geral da União editou uma Orientação Normativa aos seus jurisdicionados:

O prazo de validade da ata de registro de preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993, razão pela qual eventual prorrogação da sua vigência, com fundamento no art. 12, caput, do Decreto nº 7.892, de 2013, somente será admitida até o referido limite e desde que devidamente justificada, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando mais vantajosa.<sup>274</sup>

A título complementar, colaciona-se a posição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que é a mesma do Tribunal de Contas da União: “Consulta sobre a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços. Princípio da legalidade. Impossibilidade de prorrogação do prazo previsto no art. 15, § 3º, III, da Lei 8.666/1993.”<sup>275</sup>

## 7.6 A Vigência da Ata de Registro de Preços de acordo com a Lei nº 13.979/2020

Não há qualquer alteração quanto à vigência (denominada equivocadamente no Decreto como “validade”) das atas, pois a MP nº 951 caducada e a Lei nº 14.065/2020 apenas trouxeram uma nova forma de celebração da ata de registro de preços (dispensa

<sup>272</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 035.358/2012-2. Acórdão nº 3269/2012-Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro, 28 de novembro de 2012. **Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União nº 134.**

<sup>273</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC-017.177/2010-3. Acórdão nº 47/2012-Primeira Câmara. item 1.8.1. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 28 jul. 2020.

<sup>274</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. Orientação Normativa nº 19, de 01 de abril de 2009. **Diário Oficial da União**, de 07 de abril de 2009, S. 1, p. 14. [Nova Redação conforme Portaria nº 124 de 24.04.2014].

<sup>275</sup> PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 2599/2011-Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Hermas Eurides Brandão, 15 de dezembro de 2011.

de licitação) e atribuiu o *status* de compra nacional aos registros de preços realizados pelo pregão da Lei nº 13.979/2020. As demais situações atinentes ao SRP devem ser respondidas com as disposições da Lei nº 8.666/1993 em que prescreve a duração máxima de 12 (doze) meses, como apresentado no tópico anterior. Entretanto, vale ressaltar que a MP disciplinou no art. 4º, § 1º, que as dispensas de licitação previstas no *caput* são temporárias e aplicam-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.<sup>276</sup>

Assim, embora a ata possa ter a duração de até doze meses, caso a situação emergencial se encerre antes, a Administração deverá extinguir a ata também, sendo conveniente fazer uma cláusula resolutiva, caso se adote um prazo tão longo para a sua vigência. Não se recomenda prazos alongados para a ata de registro de preços em razão da variação em geral do mercado (número de fornecedores, estoque, demanda, etc.), orientando que as atas sejam de prazo de 30 a 45 dias. Reiteramos que, com o aumento do consumo, principalmente, de alguns insumos de saúde, os preços podem estar acima daqueles praticados em situação de normalidade. Isso sem falar na possibilidade (infelizmente) de alguns órgãos estarem requisitando objetos de fornecedores, majorando riscos e preços no mercado, além de gerar um efeito nefasto de desconfiança do agente privado para com o agente público.

Salienta-se que esse raciocínio de variação de valores e demandas ficou explícito agora na redação do § 8º do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, com a redação proposta pela Lei nº 14.065/2020, ao prescrever que:

[...] nas contratações celebradas após 30 (trinta) dias da assinatura da ata de registro de preços, a estimativa de preços será refeita, com o intuito de verificar se os preços registrados permanecem compatíveis com os praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, nos termos do inciso VI do § 1º do art. 4º-E desta Lei.

### **7.7 Ata de registro de preços é diferente de contrato administrativo**

A ata de registro de preços não se confunde com o contrato administrativo que decorre da ata. Para não deixar dúvidas, salienta-se inicialmente que uma ata de registro de preços poderá originar, por exemplo, trinta contratos administrativos. Desse modo, uma licitação para registro de preços gera uma ata de registro de preços e, havendo a necessidade pública, serão celebrados vários contratos administrativos decorrentes da

---

<sup>276</sup> BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 27 jul. 2020. “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. § 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade. § 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei. § 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.”

ata de registro de preços. Ou seja, verifica-se que em uma licitação para registro de preços haverá uma ata de registro de preços e um ou vários contratos administrativos, diferentemente de uma licitação normal que se almeja como objetivo mediato a celebração de um contrato administrativo.

Sobre as diferenças entre ata e contrato, convém colacionar fulgente trecho de um Acórdão do Tribunal de Contas da União:

[...].

9. Ao estabelecer que a ata de registro de preços é, essencialmente, um compromisso para futura contratação, o Decreto claramente distingue os instrumentos concernentes à ata e ao contrato, além de dispor que a assinatura da ata deve anteceder à celebração dos contratos dela decorrentes.

10. Saliento que a ata de registro de preços tem natureza diversa da do contrato, sendo inapropriada, também por isso, sua celebração em um mesmo termo ou instrumento. Como vimos, a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata.

11. Além do que, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto.

12. A confusão dos institutos e de seus instrumentos, neste caso, produziu alguns inconvenientes. A negociação com o fornecedor, em razão da alta ou da baixa dos custos dos produtos ou dos serviços, está expressamente prevista no Decreto 3.931/2001.<sup>277</sup>

Convém ponderar que o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti descreve que a ata e registro de preços impõe basicamente obrigações ao fornecedor, não afastando obrigações à Administração na ata, o que coaduna com o exposto anteriormente neste trabalho, e conclui pela impossibilidade de confusão entre os dois institutos.

No âmbito doutrinário, colacionam-se os comentários de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Durante muito tempo se debateu a necessidade de ata de registro ou do contrato e se a existência de um desobrigava a elaboração do outro. O decreto, aperfeiçoando a redação anterior, parece ter definido com clareza a finalidade de cada instrumento, coordenando as regras do art. 15 com as do art. 62 da Lei nº 8.666/93.

---

<sup>277</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3273-22/10-2. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti, 29 de junho de 2010. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 28 ju. 2020.

A ata de registro de preços é um instrumento jurídico que tem finalidade própria e distinta dos demais elementos do SRP.

Distingue-se do contrato, porque este continua sendo obrigatório, nos casos do art. 62 da Lei nº 8.666/93; distingue-se da ata da licitação, porque esta não tem conteúdo obrigacional vinculativo, destinando-se apenas ao registro do que ocorre na sessão, enquanto a Ata de Registro de Preços firma o compromisso com vistas à futura contratação, além de especificar preços e condições.

A ata de registro de preços não é a ata da sessão de julgamento da licitação. Na primeira, tem-se o conteúdo indicado no subtítulo 3.2.2, a seguir; na segunda, a notícia do que ocorreu na sessão do julgamento; a primeira sucede ao ato homologatório; a segunda integra o processo e o conjunto de documento que achados conforme pela autoridade superior são homologados.<sup>278</sup>

Conquanto a ata de registro de preços seja diferente do contrato, vale ainda recordar de uma ponderação de Marçal Justen Filho sobre os efeitos positivos da formalização da ata:

A formalização da ata materializa uma obrigação de fazer para o particular. Obriga-se a emitir futura declaração de vontade de natureza contratual, se a Administração resolver convocá-lo para a contratação efetiva.

Dito de outro modo, a ata de registro de preços formaliza uma promessa de contratação, de cunho irrevogável, para o particular. A eventual recusa em cumprir os termos da obrigação assumida na ata equivale à infração prevista no art. 81 da Lei nº 8.666/93.<sup>279</sup>

Desse modo, resta incontroverso que ata de registro de preços e contrato são distintos, sendo que a partir de uma ata de registro de preços podem decorrer vários contratos administrativos.

## **7.8 A duração dos contratos decorrentes da ata de registro de preços durante a Covid-19**

A Lei nº 13.979/2020 disciplinou no Art. 4º-H que os contratos terão prazo de duração de até seis meses, permitindo-se prorrogações sucessivas enquanto perdurar a emergência do coronavírus.

Por conseguinte, embora as atas possam ter prazo de vigência de até doze meses ou enquanto durar a emergência nos termos do artigo 1º da Lei nº 13.979, os contratos

---

<sup>278</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de Registro de Preços e pregão presencial e eletrônico*. 2. ed. Brasília: Fórum, 2007, p. 361-362.

<sup>279</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004, p.164.

no máximo terão prazo de seis meses, salvo se a situação emergencial e calamitosa perdurar por prazo superior.

Por cautela, recomenda-se que seja fixado prazo máximo de seis meses com possível cláusula resolutiva, caso a situação emergencial e calamitosa seja afastada, nos termos do artigo 1º da Lei.

### **7.9 A viabilidade do uso de cadastro de reserva em período de elevada oscilação mercadológica como sucede em uma pandemia**

As disposições que constam nos regulamentos, compatíveis com a lei, podem ser aplicadas. O órgão ou entidade deve estar atento às previsões do seu regulamento. Havendo a previsão do cadastro de reserva, pode ser utilizado, independentemente de ter sido processado por dispensa ou por licitação.

Destaca-se que o cadastro de reserva é uma medida bastante útil, já que será bastante comum que o fornecedor registrado tenha exaurida a sua capacidade de atendimento por outras demandas, problemas de confecção, problemas de importação, dentre outros cenários visíveis neste período anômalo.

Por isso, mesmo que ainda não possua tal previsão, recomenda-se a sua normatização por algum ato administrativo normativo.

### **7.10 Possibilidade de adesão à ata de registro de preços em período de COVID: diferenças previstas na Lei nº 14.065**

Uma novidade, agora trazida na Lei nº 14.065/2020, trata de adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal em procedimentos realizados nos termos desta Lei. O dispositivo reacende um debate sobre o controverso tema das adesões à ata de registro de preços, especialmente sobre utilização de atas de outros entes federativos, situação denominada como “adesão vertical” pelo Professor George Ávila.<sup>280</sup>

No âmbito do Tribunal de Contas da União, o tema já se encontrava pacificado quanto à impossibilidade de adesão pela Administração Pública Federal à ata gerenciada por entes subnacionais. Assim posicionou-se o TCU, determinando ao [...] que se abstivesse de aderir ou participar de Sistema de Registro de Preços, se a gerência desse estivesse a cargo de órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Municipal ou do Distrito Federal.<sup>281</sup>

No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União editou uma Orientação Normativa aos seus jurisdicionados, no sentido de que “é vedada aos órgãos públicos

---

<sup>280</sup> MATOS, George Ávila. Adesão vertical de órgãos federais no sistema de registro de preços. Jus. disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17421/adesao-vertical-de-orgaos-federais-no-sistema-de-registro-de-precos>. Acesso em: 04/10/2020.

<sup>281</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 027.147/2008-7. Acórdão nº 6511/2009 - 1ª Câmara. Item 1.6.2. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 04 out. 2020.

federais a adesão à ata de registro de preços, quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do Distrito Federal.”<sup>282</sup>

A discussão, outrora, girava em torno da publicidade que devia ser dada aos certames licitatórios no âmbito da Administração Pública Federal. As licitações gerenciadas por Estados, Municípios e Distrito Federal, não recebiam o mesmo tratamento de publicidade de uma licitação conduzida por órgão ou entidade da esfera federal. Enquanto uma com alcance de potenciais fornecedores no raio nacional, outra mais regional ou local. Desse modo, restava comprometida a publicidade da licitação. Atualmente, pelas regras trazidas pela Lei nº 14.065/2020, a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal em procedimentos realizados nos termos desta Lei é permitida, observados os limites nela estabelecidos, quais sejam, 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes e o dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

## **Conclusão**

É incontroverso que a previsão de usar o Sistema de Registro de Preços por meio de dispensa representou um grande avanço e que poderá significar uma boa referência para ser futuramente usada em casos, por exemplo, de emergência e calamidade sob o fundamento de desastres naturais. Ainda, tanto a redação da caducada Medida Provisória nº 951 quanto da Lei nº 14.065/2020 careceram de melhor técnica ao distanciar normas gerais a serem previstas para todos nos termos do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, das normas regulamentares da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

De todo modo, as normas estão postas. Agora, incumbe operacionalizá-las nos sistemas informatizados para aqueles que têm, ou do uso da criatividade e das ferramentas de cada órgão ou entidade dos demais entes. No âmbito federal, naturalmente alguns ajustes foram necessários e serão feitos nos sistemas informatizados.

Apesar de entusiasmados pelo intento de aprimorar as ferramentas disponíveis aos gestores públicos neste momento difícil, importantíssimo destacar que o uso do Sistema de Registro de Preços com este regime especial deverá ser obtemperado com bastante parcimônia pelos órgãos e entidades públicas. A realidade mercadológica está também num cenário anormal em que estoques estão quase que voláteis; alguns entes estatais tem malversado o uso da requisição administrativa; o custo dos produtos e serviços possuem variação rápida de acordo com as condições de “dia, hora e

---

<sup>282</sup> Brasil. Advocacia Geral da União. Orientação Normativa nº 21, de 01 de abril de 2009.

temperatura” dos operadores públicos e privados; enfim, existe uma série de externalidades positivas e negativas impactantes sobre o comprador e o fornecedor.

Por tais razões, posturas desproporcionais e desarrazoadas pelas partes (público e privado) poderão fazer com que o Sistema de Registro de Preços se torne uma grande dor de cabeça ao invés de uma inteligente solução. Ademais, a lei dispõe de outras ferramentas de contratação, que são a dispensa de licitação e o pregão “*express*” (abreviado). Sugere-se a adoção do SRP quando a demanda for compatível com a ferramenta e puder ser processada por esta via. Os procedimentos para realizar o registro de preços são mais demorados, pois existe a obrigatoriedade de divulgar a intenção, logo tudo deve ser bem observado e computado pelo gestor público.