

O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO NO PROJETO DA NOVA LEI DE LICITAÇÃO E CONTRATO

Rafael Sérgio de Oliveira

Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa.
Mestre em Direito e Especialista em Direito Público.
Pós-graduado em Direito da Contratação Pública pela Universidade de Lisboa.
Procurador Federal da AGU e Fundador e Colaborador do Portal L&C.

Este L&C Comenta aborda mais um ponto do Projeto de Lei – PL que visa a estabelecer um novo regime de contratação pública no Brasil, o PL nº 6.814/2017. Atendendo à vontade dos nossos leitores, manifestada por meio de pesquisa realizada no *Instagram* do Portal L&C, teceremos aqui comentários sobre os dispositivos relativos ao **Sistema de Registro de Preço – SRP** constantes no PL.

As regras atinentes ao registro de preço no PL nº 6.814/2017 estão previstas nos art's. 73 a 77, que se encontram no título relativo aos *instrumentos auxiliares* à contratação pública (Título IV). Isto é, segundo o regime vindouro, o SRP seria, juntamente com o *credenciamento*, a *pré-qualificação* e o *registro cadastral*, um *instrumento auxiliar* ao procedimento licitatório e às contratações (art. 69¹).

Nos tópicos seguintes abordaremos as diversas facetas do SRP na forma como regulamentado no PL.

Conceito, Cabimento e Espécies de Registro de Preço

O art. 5º, XLIV, do projeto conceitua *sistema de registro de preço* como:

conjunto de procedimentos para a realização, mediante certame na modalidade pregão, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, obras comuns e aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Em termos conceituais, a redação do PL nº 6.814/2017 não traz nenhum elemento novo quando comparado com o atual regime da Lei nº 8.666/1993, regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013. No modelo vigente, o SRP já é um instrumento auxiliar às contratações públicas que serve para contratações

¹ O art. 29 da Lei nº 12.462/2011, a lei do RDC, já coloca o SRP como um *procedimento auxiliar*. Nesse ponto, diferencia-se do PL apenas porque usa o termo *procedimento*, ao invés de se referir a *instrumento*, como faz o projeto.

futuras. Como se sabe, não se trata de uma modalidade de licitação, mas de um mecanismo que se vale do certame concorrencial para registrar o preço do licitante que oferecer a melhor proposta, visando a mais de uma contratação previstas para o tempo de validade do registro (vigência da ata).

Note-se que a licitação voltada para o registro de preço não visa, ao menos de imediato, à contratação em si, mas sim à obtenção do compromisso do empresário vencedor de, durante o tempo de vigência do registro, oferecer à Administração Pública o objeto licitado pelo preço ofertado. Realizada a licitação e registrado o preço, as contratações ocorrerão ao longo do tempo de vigência do documento que formaliza o registro (a ata). Como a Administração é quase sempre forçada a fazer uma licitação para a eleição de um contratado (art. 37, XXI, da Constituição), o SRP é um instrumento de grande valia para o Estado, na medida em que pode com uma única licitação suprir necessidades relativas a diversos momentos².

Como se verá mais adiante, outra utilidade do SRP é a extensão subjetiva dos efeitos de uma única licitação, que pode servir para contratações do órgão ou ente que promove o certame e de outras unidades componentes da Administração que manifestem o interesse em se valer do preço registrado para contratações futuras (órgão ou entidade participante – art. 5º, XLVII, c/c o art. 77 do PL).

Deve-se destacar que o modelo previsto no PL nº 6.814/2017 amplia as hipóteses de cabimento do registro de preço, admitindo sua aplicação também para obras consideradas comuns e para locações. Ou seja, **o SRP do regime geral de contratação pública continuaria aplicável às contratações de bens e serviços e ampliaria o seu escopo para as contratações de obras e locações**. A aplicação do SRP às obras não seria propriamente uma novidade, pois no Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC já é admissível o uso do registro de preço para obras padronizadas (art. 32 da Lei nº 12.462/2011

² Quanto ao conceito de SRP, relevante é a lição do Professor Marçal Justen Filho, autor para quem o uso da expressão “conjunto de procedimentos” nada diz, pois essa é uma característica de toda a atividade administrativa. A lição do mestre paranaense aponta que “denomina-se ‘registro de preço’ a uma solução caracterizada pela existência de uma única licitação, da qual podem decorrer diversas contratações, nas condições previamente determinadas. (...) No caso do registro de preços, a licitação objetiva selecionar fornecedor, objeto e condições para uma pluralidade de contratações futuras” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 315).

c/c art. 87, I, do Decreto nº 7.581/2011). A grande inovação do PL seria a previsão de locação. Entretanto, essa autorização só se faz presente na definição do SRP, nada havendo sobre essa hipótese nas normas que regulamentam o instituto (art's. 73 a 77).

No caso das obras e serviços de engenharia, o PL nº 6.814/2017 condiciona o uso do SRP à existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) e à necessidade de contratação permanente ou frequente (art. 76).

Não consta no PL dispositivo semelhante ao art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. Em relação ao cabimento, o PL traz apenas o tipo de objeto do contrato para o qual se pode registrar preço (aquisição, serviço, obra e locação). À exceção dos SRP destinados a obras ou a serviços de engenharia, para os quais constam condições para o uso do registro de preço (art. 76), o PL nº 6.814/2017 silencia quanto às situações nas quais o uso do instrumento seria possível (contratação frequente, aquisição parcelada etc.). Acreditamos que esse tema seria tratado em regulamento a ser editado no caso de transformação do PL em lei.

Apesar de não ser muito claro em relação a este ponto, parece que o projeto em comento admite duas espécies de SRP, o **comum** e o **permanente** (art. 73). Entendemos que essa questão merece melhor normatização. Apesar de se referir a registro de preço comum ou permanente no art. 73, o projeto não traz normas que os diferencie e, pior do que isso, fixa regras apenas para o que se supõe ser o registro de preço comum, que seria aquele com prazo de vigência.

Modalidade de Licitação e Critério de Julgamento do Certame para Registro de Preço

Como visto no conceito de SRP acima transcrito (art. 5º, XLIV), a modalidade³ de licitação aplicável aos registros de preço seria exclusivamente o **pregão**. Ou seja, se aprovado o PL da maneira como hoje está, ele não poderia

³ Sobre as modalidades de licitação no PL nº 6.814/2017, consulte no menu *Conteúdo Autoral* a seção de *L&C Comenta* do Portal L&C: OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **As Modalidades de Licitação no Projeto da Nova Lei de Licitação e Contrato**. Disponível em: www.licitacaoecontrato.com.br. Publicado em 20/4/2018.

mais ser licitado nas modalidades concorrência ou pregão, como ocorre hoje (art. 15, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 11 da Lei nº 10.520/2002).

Com isso, os critérios de julgamento das propostas⁴ aplicáveis às licitações para registro de preço seriam apenas o de **menor preço** e o de **maior desconto** (art. 73, V). Esses são os únicos critérios de julgamento a serem utilizados no PL para a modalidade pregão (art. 5º, XL). É nesse ponto que faz toda a diferença não ser possível licitar registro de preço por concorrência, pois, em termos de procedimento, o pregão e a concorrência “seguem rito comum” (art. 26) na sistemática do projeto de lei em análise. A diferença entre essas modalidades está exatamente no critério de julgamento das propostas. Entendemos que seria de bom tom admitir o uso dos demais critérios de julgamento previstos no PL para o julgamento do registro de preço (isto é, admitir a concorrência para o SRP), pois é possível haver casos em que seja recomendável julgar as propostas com base em critérios que levem em conta não apenas o preço.

Figuras Subjetivas do Registro de Preço

No modelo atualmente vigente, as figuras subjetivas (ou atores⁵) do SRP são: o *órgão gerenciador*⁶, o *órgão participante*⁷, o *órgão não participante*⁸, o *órgão participante de compra nacional*⁹ e o *fornecedor*¹⁰. No PL nº 6.814/2017 há referência apenas a **órgão ou entidade gerenciadora** (art. 5º, XLVI), **órgão ou entidade participante** (art. 5º, XLVII) e **fornecedor ou prestador de serviço** (art. 73, VII).

⁴ Sobre os critérios de julgamento das propostas no PL nº 6.814/2017, consulte no menu *Conteúdo Autoral* a seção de *L&C Comenta* do Portal L&C: OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **Os Critérios de Julgamento das Propostas no Projeto da Nova Lei de Licitação e Contrato**. Disponível em: www.licitacaoecontrato.com.br. Publicado em 4/5/2018.

⁵ Expressão utilizada em: FORTINI, Cristiana; ROMANELLI, Fernanda Maria Piaginni. Aspectos Gerais, a Intenção para Registro de Preços (IRP) e Considerações sobre os Órgãos Envolvidos. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). **Registro de Preços: análise da Lei nº 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/13 e de outros atos normativos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 45.

⁶ Art. 3º, III, do Decreto nº 7.892/2013.

⁷ Art. 3º, IV, do Decreto nº 7.892/2013.

⁸ Art. 3º, V, do Decreto nº 7.892/2013.

⁹ Art. 3º, VII, do Decreto nº 7.892/2013.

¹⁰ Termo utilizado em diversos dispositivos do Decreto nº 7.892/2013 para designar o fornecedor do bem ou o prestador do serviço registrado na ata.

O gerenciador continua sendo o responsável pela condução do procedimento licitatório – o que inclui a sua inicialização, realização e finalização – e pelo gerenciamento da ata de registro de preço (art. 5º, XLVI). É ele a quem cabe realizar o procedimento público de intenção de registro de preços, cuja finalidade é possibilitar a participação de outros órgão e entes na ata (art. 77).

O participante também tem no PL a mesma função que possui no modelo atual, sendo o órgão ou entidade federal, estadual ou municipal que se faz presente ainda na fase interna do procedimento do SRP e que tem quantitativos registrados para si na ata (art. 5º, XLVII). Ou seja, essa figura permite a centralização de um dado procedimento licitatório em um único órgão ou entidade (o gerenciador) com vistas a servir a mais de uma unidade da Administração. Trata-se da segunda função do SRP, que é a de permitir que uma única licitação atenda a mais de um órgão ou ente.

O projeto não traz o conceito do fornecedor e do prestador de serviço, o que entendemos ser irrelevante. Cabe ressaltar que essas figuras servem apenas para os registros de preço voltados para aquisição e para contratação de serviço. Como no regime do PL seria possível o SRP para obra e para locação, entendemos ser importante mencionar que nessas situações os sujeitos que terão seus preços registrados serão o empreiteiro e o locador.

Relevante notar que **o PL nº 6.814/2017 suprimiu a figura do órgão não participante**, o carona ou aderente. Entretanto, uma leitura mais acurada do projeto demonstra que tal ponto não fica muito claro. O § 1º do art. 77 determina que a contratação decorrente de ata de registro de preço “**somente**” pode ser feita pelo gerenciador ou pelo participante, mas excepciona essa regra para “caso devidamente justificado”. Tal exceção deixa margem para a figura do carona, condicionada sua adesão à ata à devida justificativa. Como já tivemos oportunidade de asseverar¹¹, entendemos que esse é um ponto merecedor de uma regulamentação mais clara no projeto, pois a figura do aderente a uma ata de SRP já foi durante anos debatido no Direito da Contratação Pública pátrio, já havendo um amadurecimento para ser regulamentado com maior acuidade em lei.

¹¹ Entrevista concedida à comunidade de compras da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP: <<https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=80>>.

Ata de Registro de Preço

O instrumento pelo qual é formalizado o registro de preço no regime do projeto em comento continua a ser a *ata de registro de preço*, que é conceituada no art. 5º, XLV:

documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual se registram o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório da licitação e nas propostas apresentadas;

O conceito trazido no art. 5º não fala o quanto deve, pois, nos termos do art. 74 do PL, o compromisso firmado na ata é o de fornecimento, e não o de contratação. Assim, trata-se de um documento vinculativo e obrigacional para o empresário registrado, que se obriga a fornecer o bem, prestar o serviço, executar a obra ou locar o bem pelo preço consignado na ata.

O compromisso da Administração no projeto é atenuado, pois o PL nº 6.814/2017 mantém a facultatividade da contratação – já prevista no art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 – e não exige mais a contratação do empresário registrado em igualdade de condições. Na sistemática do PL, é facultada a realização de certame específico nos casos devidamente motivados (art. 74). Ou seja, caso o projeto seja aprovado, a lei não mencionaria o que convencionamos chamar de princípio da *priorização da ata de registro de preço*, atualmente positivado no art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, e cujo sentido é o de priorizar a contratação com base na ata de registro de preço quando houver igualdade de condições.

Na ata devem constar o objeto registrado, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas (art. 5º, XLV). O PL mantém o *cadastro de reserva* do art. 11, II, do Decreto nº 7.892/2013, pois admite “o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, até o limite de 5 (cinco), desde que aceitem cotar o objeto com preço igual ao do licitante vencedor” (art. 73, VII).

Uma novidade relevante é o prazo de validade das atas, que, nos termos do art. 75, “será de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso”. Reparemos aqui a diferença para o atual regime, em que a validade do registro é “não superior a um ano” (art. 15, § 3º,

III, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 12 do Decreto nº 7.892/2013). Isto é, pela letra do projeto, o lapso de vigência da ata seria necessariamente de um ano, não podendo ser fixado nem prazo menor nem maior para a validade do registro. Atentamos, então, que a vigência da ata por mais de um ano dependeria da prorrogação, pelo que, considerada a literalidade do PL, o prazo inicial de vigência do documento seria sempre de um ano.

Ainda quanto ao prazo, lembramos que o PL nº 6.814/2017 faz menção no art. 73 a registro de preço comum ou permanente, o que deixa dúvidas, pois não se encontra no projeto regras condizentes com o que se poderia chamar de registro permanente de preços.

Por fim, destacamos que o PL mais de uma vez menciona a necessidade de fixação dos critérios de alteração/atualização dos preços registrados (art. 73, VI, c/c art. 73, § 3º, IV). Ante a possibilidade de vigência da ata por mais de um ano (art. 75), entendemos que será necessário abandonar a atual sistemática¹² para admitir a revisão (reajuste e reequilíbrio econômico-financeiro) dos preços registrados.

Publicado em 18/5/2018.

As referências a este L&C Comenta deverão ser feitas da seguinte maneira:

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O Sistema de Registro de Preço no Projeto da Nova Lei de Licitação e Contrato**. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.

¹² Como exposto no [Parecer nº 14/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU](#), no modelo atual os preços registrados na ata não podem sofrer alteração para mais, seja por meio de reajuste, seja por meio de reequilíbrio-econômico financeiro.