

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---



## REGISTRO DE PREÇOS: A APLICAÇÃO DESTE SISTEMA NA VISÃO DO FORNECEDOR À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Keite Mendonça Pinheiro  
Felipe Boselli

**RESUMO:** A Administração Pública, no exercício de suas atividades, objetivando sempre o alcance do interesse público, necessita, entre outros, adquirir bens e contratar a prestação de serviços de terceiros. Para tanto, ao contrário dos particulares, que podem contratar livremente, o Poder Público adota procedimento denominado licitação. A licitação tem por finalidade escolher a proposta mais vantajosa dentre os fornecedores participantes, proporcionando maior competitividade e igualdade de condições. No Brasil, a licitação é regulamentada pela Lei Federal nº 8.666/93, onde estabelece as normas gerais de realização do procedimento licitatório. Na referida Lei, em seu artigo 15, traz o Sistema de Registro de Preços. Esse sistema é um conjunto de procedimentos que visa realizar um registro formal de preços de bens e serviços, para efetuar futuras contratações. Neste sentido, este artigo tem o propósito de apresentar uma abordagem sobre o sistema de Registro de Preços, conforme a sua sistemática determinada em seu Decreto de regulamentação nº 7.892/2013, no âmbito da Administração Pública Federal, e do Decreto nº 2.617/09, no âmbito da Administração Pública do Estado de Santa Catarina, enfatizando a visão do fornecedor. O objeto de estudo tem sido considerado uma ferramenta eficiente de gestão de compras para o Órgão Público, buscando um melhor planejamento, organização e transparência dentro da Administração Pública, porém há de se analisarem os seus impactos para quem vende a estes órgãos. Por meio de uma metodologia qualitativa sobre esse sistema, o presente artigo abordará as vantagens e desvantagens desse sistema na visão do fornecedor.

**Palavras-chave:** Administração Públicas; Licitação; Sistema de Registro de Preços.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a abordar o sistema de Registro de Preços, conforme a sua sistemática determinada em seu Decreto de regulamentação nº 7.892/2013, no âmbito da

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Administração Pública Federal, e no Decreto nº 2.617/09, no âmbito da Administração Pública do Estado de Santa Catarina, enfatizando a visão do fornecedor.

Por meio de uma metodologia qualitativa sobre esse sistema, o presente artigo abordará as vantagens e desvantagens desse sistema na visão do fornecedor.

Na busca de um melhor planejamento e controle na aquisição de bens e serviços, a Lei de Licitação nº. 8.666/93 prevê, no artigo 15, dispositivos que propõem uma melhor organização e rapidez na Administração Pública, que, no entanto, é o chamado Sistema de Registro de Preços.

O Sistema de Registro de Preços tem sido considerado uma ferramenta eficiente de gestão de compras para o Órgão Público, buscando um melhor planejamento, organização e transparência dentro da Administração Pública, porém há de se analisarem os seus impactos para quem vende a estes órgãos.

Tal sistema implicou uma mudança na cultura organizacional, uma vez que gestores estavam acostumados a processos de trabalho incorporados à sistemática das licitações tradicionais, apresentando especificidades que se materializam em vantagens e desvantagens de sua operacionalização.

O presente artigo tem como objetivo desenvolver um estudo sobre a aplicação do Sistema de Registro de Preços, analisando as vantagens e desvantagens de sua aplicação para os fornecedores da Administração Pública. E como objetivos específicos: Identificar os procedimentos utilizados pela Administração Pública nas aquisições de seus materiais e serviços através do Sistema de Registro de Preços; fazer uma ampla revisão de literatura sobre o Sistema de Registro de Preços; e apontar as vantagens e desvantagens da aplicação do Sistema de Registro de Preços na visão dos fornecedores.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

O processo de compra no Setor Público Brasileiro é denominado licitatório e está regido sob a Lei Federal de Licitações nº 8.666/93, envolvendo os Órgãos da Administração Direta, os Fundos Especiais, as Autarquias, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Federal e Municípios. A referida Lei estabelece normas gerais sobre licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienação e locação.

Segundo a Lei de Licitações nº 8.666/93, existem cinco modalidades de licitação para compras e contratações – Concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, o Pregão presencial e eletrônico foi criado através da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002.

A Lei Geral de Licitações, nº 8666/93, em seu artigo 15, traz o Sistema de Registro de Preços. Esse sistema é um conjunto de procedimentos que visa realizar um registro formal de preços de bens e serviços, para efetuar futuras contratações. Neste sentido, o trabalho procura apresentar uma abordagem sobre o sistema de Registro de Preços, conforme a sua sistemática determinada em seu Decreto de regulamentação nº 7.892/2013, no âmbito da Administração Pública Federal e ao Decreto nº 2.617/09 no âmbito da Administração Pública do Estado de Santa Catarina. É através de um estudo que se torna possível verificar o cumprimento da legislação, observando as vantagens e desvantagens do procedimento abordado.

## 2.1 O PROCESSO DE COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As compras públicas acontecem através de Licitação. Segundo Mello (2005), licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Em outras palavras, é uma sucessão de atos desencadeados pela Administração Pública que visam à seleção da melhor oferta, em razão de um determinado contrato que se pretende celebrar.

Na visão do autor supracitado, a licitação basicamente possui três finalidades: a) garantir a observância dos princípios constitucionais; b) selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração; c) assegurar a participação igualitária a todos os interessados em participar do certame licitatório.

A legislação que regulamenta o procedimento licitatório possui seu cerne na Constituição Federal e as normas e ritos são disciplinados pela Lei Federal nº 8.666/93 e alterações, de 21/06/1993, doravante denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos e regulamentadora do inciso XXI do art. 37 da Carta Magna.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

A obrigatoriedade da realização de licitação pública pelas pessoas jurídicas de direito público e governamentais pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, está expressa na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (....)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93 delimita o objeto sujeito ao procedimento licitatório:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

A rigor, toda licitação tem como finalidade a obtenção de seu objeto nas melhores condições para o Poder Público. Assim, o objeto da licitação é a própria razão de ser do procedimento seletivo destinado à escolha de quem irá firmar o contrato com a Administração (MELLO, 2005).

A Lei 8666/93, art. 15 - II recomenda que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do Registro de Preço, que se refere ao objeto de estudo deste trabalho. O Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos que visa realizar um registro formal de preços de bens e serviços, para efetuar futuras contratações, que será explicado mais detalhado no próximo capítulo.

## 2.2 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009) conceitua o sistema de registro de preços da seguinte forma:

[...] é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

Este sistema trata a contratação de uma forma em que a administração pública abre uma licitação para estabelecer preços de itens que virá a necessitar, gerando ao fornecedor vitorioso do certame uma expectativa de venda de acordo com a necessidade futura da administração, até o limite do quantitativo estabelecido no edital.

O Decreto nº 3.931/2001 regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666/1993 e dá outras providências.

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:  
I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

Para Justen Filho (2005, p. 144), “o registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados os lotes mínimos e outros itens do edital”.

Segundo o autor supracitado, quando a Administração necessita realizar aquisições frequentes e contínuas de produtos semelhantes, depara-se com o problema de promover, a cada aquisição, uma nova licitação. Com o registro de preços, basta uma única licitação. Os preços ficam à disposição da Administração, que formalizará as aquisições quando lhe for conveniente.

Convém lembrar Furtado (2007), ao ressaltar que:

O SRP não se trata de modalidade de licitação, como as previstas no artigo 22 da Lei de Licitações, nem na Legislação do Pregão, mas sim, uma forma que a Administração dispõe de realizar suas aquisições de bens e serviços sem a necessidade da existência de orçamento prévio para a realização do procedimento licitatório, mediante o fato de que nesse sistema a Administração Pública não tem obrigatoriedade de contratação depois de registrado o preço.

O Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o SRP, dispõe sobre as possibilidades de utilizar o registro de preços:

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

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

II- quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

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; e

IV- quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Nesse sistema há uma reciprocidade de obrigações. Segundo Fernandes (2009), a administração não é obrigada a comprar o que foi licitado, mas uma vez registrado, ela só pode contratar com o vencedor da ata de registro de preços, que por sua vez se compromete em garantir o preço, salvo comprovadas alterações nos custos dos insumos.

Todo o processo de registro de preços é acompanhado pelo órgão gerenciador, o qual conduzirá o processo administrativo de modo a cumprir todas as etapas previstas na legislação, executando o gerenciamento da Ata após a finalização do certame, conforme definições constantes do artigo 1º do Decreto 3.931/01

Ainda estão previstas as figuras do “Órgão Participante Extraordinário”, conhecido popularmente como “Carona”, o qual será posteriormente abordado, e do “Órgão Participante”, o qual participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços.

Ambos os órgãos deverão estabelecer os serviços ou quantidade aproximada de material que pretendem adquirir nos próximos doze meses e estimar o quantitativo mensal de consumo, para assim atender, da melhor maneira possível, aos interesses da Administração.

Depois de instaurado, o Registro de Preços pode ser extinto, nas seguintes hipóteses:

- a) pelo decurso de prazo;
- b) quando o preço inicialmente registrado se torna superior ao praticado no mercado;
- c) quando o preço de mercado se torna superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento, provar não honrar o compromisso; ou,
- d) quando ocorrer o cancelamento da ata caso ocorra um fato superveniente, comprovado, que venha a comprometer a perfeita execução do contrato.

O próximo capítulo abordará a formalização dos preços registrados, a ata de registro de preços.

## 2.2.1 A ata de registro de preços

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Como menciona o artigo 1º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 3.931/2001, a ata de registro de preços é:

[...] um documento vinculativo, de caráter obrigacional, na qual estarão registrados os valores, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, durante eventual fornecimento, conforme especificações do edital e das propostas apresentadas pelos participantes do certame.

Após o momento licitatório, o fornecedor detentor do menor preço assina a Ata de Registro de Preço, documento com características de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, o fornecedor, o gerenciador da ata e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório (edital) e propostas apresentadas pela empresa vencedora.

Mesmo que contenha características semelhantes a um contrato de prestação de serviços, a Ata de Registro de Preço não pode ser confundida como se um contrato fosse. Isso porque o órgão não tem obrigação de adquirir todas as unidades que estão registradas, ele pode escolher também o fornecimento parcelado ou simplesmente optar por uma aquisição mais vantajosa para a administração pública naquele momento.

Os pedidos de aquisição podem ser feitos de forma fracionada ao longo da vigência da Ata e nesses pedidos é que são feitos contratos ou é emitida uma Nota de Empenho. Ou seja, a Ata pode conter quantidades elevadas de determinado produto, e ao decorrer dos doze meses de vigência da referida Ata, o Órgão pode fazer um parcelamento da aquisição desse bem para um melhor aproveitamento do produto adquirido.

De qualquer forma, caso o licitante vencedor se recuse a cumprir os termos da obrigação assumida na ata, estará sujeito, no entanto, às sanções administrativas e à tutela judicial prevista no art. 81 da Lei 8.666/93, como se houvesse contrato entre as partes.

Vale ressaltar que, uma vez que o órgão atinge o quantitativo máximo permitido pela Ata, não poderá mais desta usufruir. A vigência da Ata de Registro de Preço não pode ultrapassar doze meses e nesse período não estão incluídas prorrogações. As prorrogações são permitidas quando o órgão gerenciador institui vigência inferior a doze meses. Determinados órgãos da Administração Pública já elaboram a Ata com sua vigência máxima, de doze meses, enquanto outros o fazem com vigências menores, por exemplo, de seis meses, e então nesse caso é possível uma prorrogação da Ata de Registro de Preço, porém tal prorrogação só é

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

aceita quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa do que uma nova forma de licitação.

## 2.2.2 O uso da carona

Inicialmente o Registro de Preços trazia efeitos apenas entre o vencedor da licitação e o órgão que promoveu o certame, porém o Decreto Federal nº 3.931/01, que regulamenta o SRP em âmbito federal, em seu artigo 8º permitiu que qualquer outro órgão ou entidade da Administração pública, da mesma esfera, que não tenha participado do certame licitatório para o registro de preços, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador e desde que devidamente comprovada a vantagem, poderá contratar utilizando os preços constantes da ata. Esta prática é denominada “carona” pela doutrina, pois o órgão está pegando “carona” num procedimento licitatório que não foi realizado por ele. Consta no Decreto em seu art. 8º:

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

Atualmente, devido a estas disposições contidas no Decreto nº 7.892/13, o uso da carona vem sendo utilizado pela União, Estados e Municípios e pelo próprio âmbito do TCU, às constantes nos §§ 5º e 6º de seu art. 22, merecem destaque:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

[...]

§ 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.



# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

No Estado de Santa Catarina, a carona não é permitida, conforme dispõe o art. 103 do Decreto nº 2.617/09:

Art. 103. É vedada a utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades que não tenham participado do certame licitatório na condição de Unidades Participantes.

O que é permitido no Estado é a questão de incluir outro órgão como participante do certame licitatório para realização da licitação. Ou seja, como prevê o art. 22 do Decreto nº 7.892/13 citado anteriormente, se dois órgãos da Administração Pública Estadual precisarem de uma Ata de Registro de Preços para produtos semelhantes, um órgão gerenciador pode convidar um outro como participante. O órgão estadual responsável pelo certame de registro de preços e gerenciamento da ata (Órgão Gerenciador), convida um outro órgão estadual para também participar como Órgão Participante. Para tanto, a unidade que desejar participar deverá manifestar seu interesse ao Órgão Gerenciador e encaminhar suas expectativas de consumo antes da realização da licitação.

Neste sentido, vale destacar o § 8º e 9º do art. 22 Decreto nº 7.892/13:

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

Entretanto, grande parte dos doutrinadores consideram essa prática ilegal, argumentando que fere o princípio da legalidade por admitir contratações sem realizar novas licitações. Xavier (2012) entende que o vício mais evidente da figura do carona é a ilegalidade. A autora firma que a Lei n. 8.666/93 não faculta a instituição do carona, que foi introduzido por meio de regulamento, subjugando, assim, o prévio e necessário processo legislativo ao qual deveria se submeter.

[...] o Decreto n. 3.931/01, que instituiu o carona, extrapola sua competência constitucional, pois ignora a ordem jurídica e desrespeita o processo legislativo constitucional, uma vez que a competência para a criação da figura do carona pertence ao legislativo.

Já Oliveira Filho (2011) contra-argumenta:

Em nosso sentir [...] a prática limitada do carona não fere os princípios da legalidade e da obrigatoriedade de licitação. Não fere o princípio da legalidade porque a própria

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Lei n. 8.666/93 conferiu a cada ente federativo a prerrogativa de regulamentar o seu SRP de acordo com as peculiaridades regionais ou locais. E a prática do carona, embora não tenha sido prevista na Lei geral, decorre da dinâmica do procedimento licitatório e da execução da ata de registro de preços, razão pela qual não pode ser considerada inovação indevida por parte do Chefe de Executivo. Igualmente, não fere o princípio da obrigatoriedade de licitação, pois, embora o ente ou o órgão não participante do certame, ao “tomar carona” em ata alheia, deixe de realizar a sua própria licitação, o bem ou o serviço registrado e o seu fornecedor foram selecionados mediante procedimento licitatório promovido pelo ente que empresta a sua ata de registro de preços, pelo que a afirmação de que o carona equivaleria a uma dispensa indevida de licitação não parece correta.

Enfim, após apresentar as principais características do instituto da licitação e do Sistema de Registro de Preços, no próximo capítulo foram analisadas as vantagens e desvantagens deste sistema sob a ótica dos fornecedores.

## **3 ANÁLISE PELA VISÃO DO FORNECEDOR**

No Sistema de Registro de Preços, o processo licitatório visa escolher um fornecedor e uma proposta para contratações que poderão ocorrer quantas vezes forem necessárias, ficando a proposta selecionada à disposição da administração. Porém, com vistas a cumprir o objetivo deste trabalho, buscou-se enumerar as vantagens e as desvantagens desse sistema pela ótica dos fornecedores detentores da Ata.

### **3.1 VANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

#### **3.1.1 Desnecessidade de dotação orçamentária prévia por parte dos órgãos**

A Lei de Licitações e Contratos exige a previsão orçamentária para a realização de certame licitatório. Todavia, como é sabido, um grande problema que os governos enfrentam é o contingenciamento do orçamento. Neste sentido, o SRP apresenta uma das maiores, senão a maior, vantagens para o órgão público em relação às demais modalidades de licitação, ao dispensar a necessidade de dotação orçamentária prévia. Dessa forma, a administração pública pode deixar o SRP pronto para uso, em qualquer época do ano, apenas aguardando os recursos orçamentários e financeiros. Mesmo que os recursos sejam contingenciados, ao serem liberados a administração poderá efetuar as contratações em um curto espaço de tempo, o que propicia que os recursos disponíveis possam ser direcionados a outras necessidades imediatas.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Também pode ser uma grande oportunidade para os fornecedores tendo em vista que essa facilidade de não ter de dispor de orçamento para abertura da licitação gera a facilidade de abertura de um maior número de licitações por parte dos órgãos, mais oportunidades de vendas. Por não ter essa obrigação de orçamento, surge também a possibilidade da realização de compras até os últimos dias do exercício financeiro.

### **3.1.2 Possibilidade da realização de compras até os últimos dias do exercício financeiro**

Outra vantagem é a possibilidade da realização de compras até os últimos dias do exercício financeiro, isso significa que se uma Ata estiver vigente, a administração pública pode contratar esta ata em qualquer tempo em que ela estiver em vigência, inclusive nos últimos dias de exercício financeiro, pois não exige o prévio empenho da verba, mas sim a designação da dotação orçamentária. Os empenhos são emitidos apenas quando da contratação, permitindo que a administração possa deixar o SRP pronto para uso, em qualquer época do ano, apenas aguardando os recursos orçamentários e financeiros. Essa possibilidade gera uma vantagem ao fornecedor, pois no fim de um exercício financeiro os órgãos costumam não realizar compras, e com a Ata o fornecedor consegue vender inclusive nestas épocas. Além do mais, o pagamento por parte do contratado fica mais fácil, pois em outros casos os serviços/materiais adquiridos em fim de exercício financeiro, dependendo da situação, podem virar despesas para um próximo ano, e entram no orçamento público como despesas de exercício anterior e somente é liquidado após abertura de processo administrativo, o que acarreta demora de pagamento.

### **3.1.3 Incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos da ata**

Outra característica do SRP é que a administração pública não é obrigada a comprar tudo o que foi licitado e registrado na Ata, o que não acontece nas modalidades tradicionais, onde a administração tem o dever de fixar as quantidades que contratará, ficando sujeita aos limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, no que diz respeito a reduções ou ampliações.

Para a Administração Pública, essa é uma grande vantagem pois gera uma redução significativa de gastos com gestão de estoques e com custos de armazenagem e vigilância,

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

além de evitar a perda de produtos por prazo de validade, possibilitando a aquisição de produtos frescos ou recém-fabricados.

Moraes (2000) complementa esta questão, elucidando como vantagem para o fornecedor o fato de que, apesar de não existir quantia fixa contratada, a exemplo das licitações comuns, a Administração pode contratar além da quantia estimada:

No SRP, não existe uma quantia fixa para um consumo periódico, mas, sim, aproximada, sendo que, na maioria dos casos, essa quantia ultrapassa a estimada. Ademais, de acordo com o produto a ser fornecido, haverá um prazo de entrega determinado, isto é, na elaboração de cada edital de registro de preços, estabelecer-se-á um prazo que permitirá ao fornecedor providenciar o produto solicitado pela Administração, caso não o tenha em estoque

O referido autor ainda conclui como vantagens para o fornecedor: a) quantia média periódica de fornecimento; b) não ter que participar de outra licitação; c) a compra, em geral, ultrapassa a quantidade estimada e; d) existência de um prazo de entrega determinado, o que possibilita não ter estoque.

### **3.1.4 Redução do número de licitações para a aquisição de um mesmo objeto ou de objetos semelhantes**

No processo tradicional, acaba-se por ter uma pluralidade de licitações para atender de forma adequada o suprimento solicitado. Utilizando-se o Sistema de Registro de Preços, apenas um procedimento licitatório é requerido ao longo de um ano. A redução em abrir várias licitações traz uma grande economia financeira e burocrática para o poder público, e também traz vantagem ao fornecedor ao passo que pelo período de um ano o fornecedor poderá oferecer seu produto sem ter de participar de novos certames licitatórios, garantindo a sua venda.

A redução de licitações também está ligada com a possibilidade de carona, de conseguir aderir a outra ata, pois assim elimina-se a abertura de processo licitatório.

### **3.1.5 Prazo de vigência das propostas de preços**

Em uma licitação comum a administração pública tem o prazo de 60 dias, contados da entrega das propostas, para efetuar a convocação para contratação. É o prazo de vigência da proposta, fixado em Lei. Após esse prazo, a administração pode realizar nova licitação para o

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

mesmo objeto. Dessa forma, diversas licitações para um mesmo objeto costumam ser realizadas em um mesmo exercício, o que resulta em gastos repetidos e desnecessários. Já no SRP a proposta está válida enquanto durar a vigência da Ata, ou seja, doze meses. Para o poder público isso implica redução de custos, pois se gera apenas um processo licitatório.

Nos modelos tradicionais de licitação, para fornecimento contínuo de produtos ou serviços, a administração e o licitante ficam obrigados à manutenção do preço. Já no SRP o fornecedor fica obrigado a praticar os valores registrados durante o período de vigência da Ata.

Para que não seja injusto com nenhuma das partes, o SRP prevê alterações nos preços em certas situações trazidas pelo seu decreto regulamentador, o que pode ser considerado uma vantagem para o fornecedor. No momento em que surgir a demanda pelos itens constantes de uma Ata, a Administração verificará se os preços registrados destes itens são compatíveis com o mercado, lembrando que a assinatura da Ata não gera compromisso de aquisição.

Caso o preço registrado na Ata esteja dentro do preço de mercado, a aquisição se efetuará normalmente. Caso contrário, a ata de registro de preços poderá sofrer alterações.

Duas possibilidades se apresentam, de acordo com o Decreto 3.931/01:

## Quadro 1: Situações de alteração de preços da Ata

SITUAÇÃO 1	SITUAÇÃO 2
Caso os preços registrados estejam superiores aos preços do mercado – a Administração não estará obrigada a contratar com os fornecedores registrados. O vencedor será contactado visando à negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado. Se a negociação for frustrada, o fornecedor será liberado do compromisso assumido e serão convocados os demais fornecedores a fim de que seja oferecida igual oportunidade de negociação	Caso os preços registrados estejam defasados em relação ao mercado – Se devidamente comprovado que o fornecedor não pode cumprir com os preços registrados, o órgão gerenciador poderá: <ul style="list-style-type: none"><li>• Liberado do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade, confirmando a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados, e se a comunicação ocorrer antes do pedido de fornecimento;</li><li>• Convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.</li></ul>

Fonte: Elaborado pela autora - Adaptado do Decreto 3.931/01

Não havendo êxito em nenhuma das situações citadas anteriormente, a ata deverá ser revogada pelo órgão gerenciador, que adotará as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Para o órgão público, essas situações permitem que eles tenham um maior controle dos preços praticados, procurando sempre comprar pelo melhor preço. Para o fornecedor, também pode ser encarado com vantagem, pois caso ele registre um preço que venha a ficar defasado em relação ao mercado, ele não tem o prejuízo de precisar cumprir a Ata até o final. Porém, também pode ser encarado com uma desvantagem, pois se o preço de mercado melhorar, em vez de ter uma melhor lucratividade no contrato, ele é consultado a baixar o preço igual ao de mercado ou simplesmente desistir. Contudo, ele terá sempre o direito de preferência.

### **3.1.6 Direito de preferência para o detentor da ata**

O fornecedor não sabe ao certo nem quando vai ser feito um pedido do material/serviço nem quanto será pedido, mas tem a segurança de que ele será o primeiro fornecedor a ser contatado com a solicitação, pois tem o direito de preferência.

Uma vez registrado, ela só pode contratar com o vencedor da ata de registro de preços, que por sua vez se compromete em garantir o preço, salvo comprovadas alterações nos custos dos insumos.

Além disso, se o registro for bem elaborado, pode atender a inúmeros caroneiros, pois não há limite para o número de caronas, o que se torna uma grande vantagem ao fornecedor. Torna-se uma vantagem nos casos onde a carona é permitida.

### **3.1.7 A possibilidade do cadastro reserva**

O cadastro reserva é um mecanismo à disposição da Administração Pública que possibilita a convocação dos demais colocados no procedimento licitatório de registro de preços, em caso de exclusão do primeiro colocado da Ata de Registro de Preços em face do cancelamento do registro. A utilização do cadastro de reserva, no entanto, fica adstrita aos licitantes que aceitarem cotar os preços ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor.

Surgiu através do Decreto nº 7.892/13, em seu art. 11:

Art. 11. Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

I - será incluído, na respectiva ata, o registro dos licitantes que aceitarem cotar

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame;

II - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços; e

III - a ordem de classificação dos licitantes registrados na ata deverá ser respeitada nas contratações.

§ 1º O registro a que se refere o caput tem por objetivo a formação de cadastro de reserva, no caso de exclusão do primeiro colocado da ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21.

§ 2º Serão registrados na ata de registro de preços, nesta ordem:

I - os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a etapa competitiva; e

II - os preços e quantitativos dos licitantes que tiverem aceito cotar seus bens ou serviços em valor igual ao do licitante mais bem classificado.

§ 3º Se houver mais de um licitante na situação de que trata o inciso II do § 2º, serão classificados segundo a ordem da última proposta apresentada durante a fase competitiva.

Assim, com a instituição do cadastro de reserva, gera a inclusão na Ata de Registro de Preços de outros fornecedores praticantes do mesmo preço ofertado pelo primeiro colocado no procedimento licitatório, possibilitando vantagem aos demais fornecedores que tenham interesse em praticar os mesmos preços, além de gerar uma economia de recursos públicos por parte da administração pública ao não precisar realizar outro processo licitatório.

Essa possibilidade é uma grande vantagem aos fornecedores, pois uma simples ata de registro de preços gera a expectativa de se concretizarem negócios com toda a Administração Pública.

## 3.2 DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

### 3.2.1 Desnecessidade de dotação orçamentária prévia por parte dos órgãos

A desnecessidade de dotação orçamentária prévia por parte dos órgãos para o fornecedor não enseja em grande vantagem, pois não se tem como prever o montante que poderá ser utilizado pelo contratante.

A incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos da ata pode até ser uma vantagem para a administração pública, porém é uma grande desvantagem ao fornecedor, pois gera uma incerteza de contratação e dificuldade em estabelecer um preço de venda. Trata-se do princípio da escala, que significa que quanto maior a quantidade comercializada tanto menor o preço unitário dos produtos fornecidos. Se não for estabelecida uma quantidade mínima

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

para contratação, o fornecedor não conseguirá estipular com clareza seus custos, que serão diversos em razão das quantidades. O resultado será a formulação de preços médios.

Justen Filho (2005) aponta o risco de haver perda da economia de escala, pois diante da imprevisão da quantidade que será adquirida pela Administração ou até mesmo ante a probabilidade de nada vir a ser adquirido – o que pode acontecer, inclusive por fato superveniente para a Administração –, o fornecedor acaba cotando os preços dos produtos e dos serviços sem levar em conta o mercado de varejo – que correspondem a vendas em grandes quantidades por valores mais vantajosos. O valor cotado, portanto, pode vir a ser superestimado pelo SRP em relação às contratações tradicionais nas quais o licitante sabe a quantidade exata que irá fornecer ao poder público e, portanto, consegue cotar os preços com base, também, no quantitativo previsto em edital. O mesmo autor destaca que a incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários sérios e na elevação dos preços ofertados à administração.

### **3.2.2 Incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos da ata**

A impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos também é apontada por Fernandes (2009) como desvantagem do SRP, devido principalmente às resistências pela implantação do sistema por alguns órgãos e entidades, que ainda têm dificuldades em alocar recursos humanos para atualizar tabelas e necessidades, além de alegarem haver a facilidade na formação de cartéis.

Justen Filho (2005) explica a obsolescência e a incompletude do SRP como desvantagem:

A obsolescência [...] caracteriza-se pela defasagem entre os dados do registro e a realidade do mercado. Podem surgir novos produtos, os preços podem variar e assim por diante. Enfim, há o risco de que, decorrido algum tempo desde o término da licitação, os preços e produtos selecionados não sejam os mais adequados para a Administração [...]. A incompletude é efeito reflexo da padronização imposta pelo registro de preços. Quando a Administração organiza o registro e promove a licitação, acaba estabelecendo categorias gerais de produtos [...] muitas vezes, o registro contempla produtos com especificações e qualidade genéricas, que não atendem a necessidades específicas.

A impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos também é apontada por Fernandes (2009) como desvantagem do SRP, devido principalmente às resistências pela



# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

implantação do sistema por alguns órgãos e entidades, que ainda têm oferecido os seguintes argumentos como desvantagens: a) a complexidade da concorrência; b) a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas e; c) facilidade na formação de cartéis.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste artigo foram apresentadas as vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços da Administração Pública para seus fornecedores, com o intuito de contribuir com as discussões acerca do assunto, através da apreciação das perspectivas dos principais autores sobre a temática.

Após a pesquisa feita no presente estudo, é possível considerar que o SRP é uma ferramenta eficaz para a gestão pública por se tratar de um procedimento especial de licitação no qual a Administração não está obrigada a adquirir bens e contratar serviços, mas apenas registrá-los em uma ata para garantir o atendimento de suas necessidades futuras. Para o poder público, o SRP é uma vantagem por melhorar a padronização de preços, redução de volume de estoques, otimização dos gastos e dos procedimentos licitatórios, entre outras já citadas em capítulos anteriores. Por outro lado, percebe-se como desvantagens a perda de economia de escala, riscos decorrentes da defasagem dos produtos registrados e possível formação de conluíus.

Todavia, esta pesquisa deu maior enfoque nas vantagens e desvantagens ao fornecedor da administração pública, como forma de atingir seu objetivo principal: desenvolver um estudo sobre a aplicação do Sistema de Registro de Preços, analisando as vantagens e desvantagens de sua aplicação para os fornecedores da Administração Pública.

Com base no material pesquisado e no problema formulado para a presente pesquisa, percebe-se que as vantagens existem não apenas para administração pública, mas, também, para os fornecedores. Ressalta-se aqui a possibilidade de fornecer o produto no período de um ano sem que para tanto tenha de participar de vários certames, podendo oferecer propostas com melhores condições e mais vantajosas para a administração. Outra vantagem é a possibilidade da carona, por permitir que outros órgãos, além daqueles que originalmente participaram do registro de preços, possam aderir à ata. Permite que o fornecedor amplie suas

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

vendas podendo dobrar a quantidade inicialmente contratada. Importante lembrar que no Estado de Santa Catarina não é permitida essa prática.

Em contrapartida, o SRP também causa desvantagens para os fornecedores, e a que mais impacta diz respeito aos preços dos produtos. Não há como saber antecipadamente qual a real quantidade de serviço/material será utilizada de uma Ata, o que dificulta a formulação de preços para a proposta. Duas situações podem ocorrer, o fornecedor ter prejuízo por ter ofertado preço considerando uma quantidade maior do que realmente possa ter sido contratada, ou a Administração Pública acabar comprando por um preço mais elevado caso o fornecedor considere em seu preço o valor de vender uma quantidade menor do que a contratada.

Enfim, podemos concluir que alguns procedimentos do SRP devem ser aprimorados para que se possa melhor utilizar esse modelo de contratação. Sugere-se que a administração pública deva aproveitar o SRP para obter preços por atacado, evitando os preços de varejo, estabelecendo lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa. Quanto maior for o esforço na fase de planejamento das necessidades e previsão de consumo, menor será o número de licitações necessárias para atendimento das demandas e melhor será o preço de compra. É bom tanto para o poder público quanto para seus fornecedores.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, Madeline Rocha. Sistema de Registro de Preços – Considerações práticas. **Clubjus**, Brasília-DF, 7 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MELLO, Celso A. Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Norton A. F. **Do sistema de registro de preços**. Disponível em: <<http://www.norton.adv.br/livro.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. **Vigência do Decreto nº 7.892/2013 quanto às novas regras para adesão ao Sistema de Registro de Preço**. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=626](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=626)>. Acesso em: 24 jan. 2016.

OLIVEIRA FILHO, Sérgio Veríssimo. O Sistema de Registro de Preços e o Carona. **Revista Zênite — Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**, Curitiba, n. 204, p. 120, fev. 2011.

XAVIER, Ana Flávia. O sistema de registro de preços nas compras públicas e a figura do carona: perspectivas práticas e legais. **Revista Jus Navigandi**, 20 abr. 2012.