

PROCESSO Nº : 15.272-2/2012
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO
PARECER Nº : 056/2012

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Aumeri Bampi, Prefeito Municipal de Sinop (em exercício), às fls. 02 e 03 -TC, indagando sobre várias questões relacionadas ao Sistema de Registro de Preços - SRP, nos seguintes termos:

- “a) A Ata de Registro de Preços pode substituir o Termo de Contrato, estabelecendo condições próprias do Termo de Contrato, como direitos, obrigações e penalidades?*
- b) A vigência da Ata de Registro de Preços pode ser estendida além dos 12 meses previstos no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/93?*
- c) No caso dos preços registrados serem contratados, poderá ocorrer a prorrogação de prazo nos termos do art. 57 da Lei 8.666/93?*
- d) Os quantitativos inicialmente registrados poderão sofrer acréscimos ou supressões nos termos do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93?”*

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

É o relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Os pressupostos de admissibilidade da presente consulta, exigidos pelo art. 232 da Resolução 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva dos quesitos e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

Passa-se à análise, em tese, da consulta formulada.

2. DO MÉRITO

O deslinde à presente consulta será apresentado em tópicos, considerando a ordem dos questionamentos apresentados.

2.1. A Ata de Registro de Preços pode substituir o Termo de Contrato, estabelecendo condições próprias do Termo de Contrato, como direitos, obrigações e penalidades?

Na indagação proposta o consulente busca saber, em suma, se em eventuais realizações de Registros de Preços a respectiva Ata, firmada entre o fornecedor e o licitante, pode substituir o Instrumento contratual.

Inicialmente, é conveniente assentar que o Sistema de Registro de Preços (SRP) está originalmente previsto no artigo 15 da Lei 8.666/93, que estabelece as regras gerais para o funcionamento do sistema, nos seguintes termos:

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

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
(...)

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe

facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições. grifamos

Nestes termos, o SRP se traduz em solução procedimental que pretende assegurar uma maior flexibilidade, economicidade, racionalidade e celeridade nas aquisições governamentais, tendo em vista que possibilita contratações reiteradas de fornecimento de bens e serviços previamente licitados sem a necessidade de novos procedimentos licitatórios, bem como garante a manutenção dos preços registrados durante certo período.

Outra característica intrínseca ao SRP, que é extremamente vantajosa à Administração Pública, é a desobrigação da contratação imediata do licitante vencedor pela parte licitante, nos termos do disposto no § 4º do artigo 15 da Lei 8.666/93, ou seja, as contratações dos bens e serviços licitados poderão ser diferidas e espaçadas durante todo o período de vigência do SRP.

Neste rastro, assim manifestou-se Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹ sobre o SRP:

“Um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, **para eventual e futura contratação** pela Administração”. (grifei)

O § 3º do artigo 15 da Lei 8.666/93, anteriormente citado, remete a regulamentação do Sistema de Registro de Preços por meio de Decreto, que pode ser editado por quaisquer dos entes federativos. No âmbito federal, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado pelo Decreto 3.931/2001 e no Estado de Mato Grosso coube ao Decreto nº 7.217/2006 estabelecer a regulamentação.

1 Sistema de Registro de Preços e Pregão, Belo Horizonte: Fórum, 2003, pág. 27.

No contexto apresentado, é salutar evidenciar que as condições para as aquisições por meio do SRP são estabelecidas e materializadas em um documento denominado Ata de Registro de Preços - ARP, documento este não previsto no Estatuto de Licitações mas que é amplamente utilizado pelos entes da Administração Pública nacional que adotam o SRP.

O conceito primário de ARP foi introduzido pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto Federal 3.931/2001, que assim diz:

“Ata de Registro de Preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas”.

Neste mesmo sentido caminhou o Decreto Estadual 7.217/2006 que reproduziu, *ipsis literis*, em seu art. 76, § 1º, II, idêntico conceito de ARP estampado no aludido decreto federal.

Assim, a ARP pode ser considerada como um ajuste que estabelece relações jurídicas e condições vinculativas e obrigacionais entre o fornecedor vencedor do certame licitatório e o órgão ou entidade responsável pela licitação, a serem implementadas e materializadas com a respectiva contratação. Estatui, portanto, condicionantes primárias e preparatórias para futuras contratações.

Na ARP são pactuadas e delimitadas condições como: o preço a ser registrado, o prazo de vigência da Ata, as quantidades máximas a serem contratadas, a qualidade e as características do objeto a ser fornecido, o gerenciador e os participantes do SRP, a possibilidade de adesões (caronas), tudo com vista à assinatura de um futuro contrato. É, assim, espécie de pré-contrato.

Esta natureza pré-contratual da ARP, conforme a definição dada pelo Decreto

Federal 3.931/2001, também é defendida por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²:

“Nos termos do Decreto, a ata é um documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação. [...] É assim, uma manifestação de vontade válida, embora encontre nítidos contornos de pré-contrato de adesão. As partes assumem a obrigação definindo nela os termos mais relevantes, como preço, prazo, quantidade, qualidade, visando assinar contrato ou instrumento equivalente, no futuro. A Ata de Registro de Preços é um documento vinculativo no qual estão fixadas as condições para as futuras contratações, quando estas se fizerem necessárias. Por meio desse mecanismo, a Administração Pública promove uma significativa simplificação nos procedimentos licitatórios, visto que da mesma licitação poderão resultar várias contratações”. *grifos*

Nesta mesma linha, é salutar colacionar abaixo trecho do voto indutor exarado na Consulta nº 872.262, de 09 de maio de 2012, pelo Exmo. Conselheiro relator Mauri Torres, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

“Isso posto, insta concluir, em consonância com a doutrina citada, que, embora não se confunda com o contrato, a ata de registro de preços é um instrumento vinculativo, que cria obrigações mútuas para as partes envolvidas, em especial com relação aos quantitativos, preços e prazos de validade, que devem ser observadas no momento da formalização do contrato propriamente dito”. *grifos*

Pela argumentação apresentada, há que se concluir que a ARP, apesar de ser documento dotado de potenciais efeitos jurídicos obrigacionais e vinculativos, é termo preparatório para futuras celebrações de instrumentos contratuais, não podendo subrogá-los ou substituir-lhes.

Ademais, retornando-se à regulamentação federal, o próprio Decreto 3.931/2001, em seu art. 11, estabelece a distinção entre o documento materializador do SRP, ou seja, a Ata, e o instrumento contratual dela decorrente:

² Sistema de Registro de Preços e Pregão, Belo Horizonte: Fórum, 2003, pág. 333.

Art. 11. A contratação com os fornecedores registrados, após a indicação pelo órgão gerenciador do registro de preços, será formalizada pelo órgão interessado, por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no [art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993](#). grifos

Assim, o próprio ato normativo que criou a ARP também lhe atribuiu uma ordem precedente à efetiva realização da contratação, conforme se depreende do texto do art. 11 do Decreto Federal 3.931/2001, estabelecendo, ainda, a possibilidade das posteriores contratações materializarem-se por meio de instrumentos contratuais, notas de empenho, autorizações de compras ou outros documentos hábeis, nos termos do art. 62, da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)) grifou-se

(...)

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. grifou-se

Pelo exposto, resta patente que a ARP se presta à estabelecer obrigações anteriores à efetiva contratação, regula, pois, relações jurídicas próprias e diversas daquelas que se firmam no negócio jurídico denominado "contrato".

Ademais, é importante salientar que na seara administrativa, os institutos Ata de Registro de Preços e Contratos Administrativos derivam de diplomas legislativos distintos: o primeiro é criado e regulado por um Decreto enquanto que o segundo tem seu regramento insculpido nos artigos 54 a 80, da Lei 8.666/93.

Nesta senda, constata-se que os contratos administrativos regulam o negócio jurídico propriamente dito, ou seja, disciplinam o efetivo fornecimento de bens ou serviços, ao passo que a ARP estabelece o regramento para potencial fornecimento.

Assim, as pactuações quanto à diretos, obrigações, formas de execução, possibilidades de alterações, hipóteses de rescisão e aplicação de penalidades, devem ser, necessariamente, reservadas ao contrato, não podendo ser substituídas por previsões contidas na ARP que se destinam a futuras contratações.

Por último, é pertinente evidenciar que o Tribunal de Contas da União - TCU já se manifestou quanto à distinção existente entre a ARP e o próprio instrumento contratual, conforme excerto apresentado a seguir:

Acórdão 3273/2010 - Segunda Câmara

9.2. determinar à Secretaria de Estado da Educação Cultura e Desporto - SECD do Estado de Roraima que, quando da utilização de recursos federais:

[...]

9.2.2. evite que as atas de registro de preço e os contratos, assim como seus aditivos, sejam formalizados em um mesmo termo ou instrumento, vez que têm natureza e finalidades distintas;

[VOTO]

6. Neste documento, no mesmo tempo em que são estabelecidas condições características de uma ata de registro de preços, tais como a vigência do registro de preços e os prazos e condições para contratação (da Cláusula Primeira à Cláusula Sexta e da Cláusula Décima Segunda à Cláusula Décima Quarta), são fixadas condições, direitos, obrigações e regras próprias de um termo contratual, tais como o valor do contrato, penalidades a que se sujeita a contratada e as obrigações das partes contratantes. Diga-se de passagem, as partes são tratadas como "contratante" e "contratada" nas disposições típicas de um contrato, quais sejam aquelas constantes

da Cláusula Sétima até a Cláusula Décima Primeira.

[...]

8.Ocorre que o Decreto 3.931/2001, que regulamenta o registro de preços previsto na Lei 8.666/93, em diversos dispositivos, deixa claro que a ata de registro de preços é um documento que deve ser firmado previamente ao contrato. [...]

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. *grifou-se*

Sendo assim, considerando todos os argumentos discorridos acima, e com o fito de dar pronta resposta à indagação proposta, conclui-se que Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato são documentos com naturezas e fins distintos, razão pela qual um não substitui e não deve ser confundido com o outro.

Por fim, conclui-se, ainda, que a contratação de preços registrados em ARP deverá ocorrer por termo contratual ou outro documento hábil que o valha, observando-se, neste caso, a disciplina do art. 62 da Lei 8.666/93.

2.2. A vigência da Ata de Registro de Preços pode ser estendida além dos 12 meses previstos no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/93?

O artigo 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/93, ao dispor sobre a vigência do SRP, é taxativo ao estatuir “*validade do registro não superior a um ano*”.

Nesta esteira, o art. 4º do Decreto Federal 3.931/2001 estabelece:

Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

(...)

§ 2º 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.

À primeira vista, a interpretação do art. 4º do Decreto Federal 3.931/2001, conjuntamente ao seu § 2º, pode levar ao entendimento de que seriam possíveis prorrogações de ARP para além do lapso de 01 (um) ano, o que tornaria a disposição regulamentar conflitante com o texto estampado no art. 15, § 3º, III, da Lei 8.666/93.

Tratando desta possível contradição e extrapolação aos ditames legais, assim se manifestou o TCU por meio do seguinte excerto:

Acórdão nº 991/2009 - Plenário

[Consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Saúde sobre a interpretação de dispositivos do Decreto 3.931/2001, alterado pelo Decreto 4.342/2002, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei 8.666/1993. Vedação ao restabelecimento dos quantitativos iniciais em caso de prorrogação da vigência da ata de registro de preços. Conhecimento.]

[ACÓRDÃO]

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;

[VOTO]

(...)

3. Antes da manifestação sobre esse item, observo que, apesar de não ser objeto imediato desta consulta, a Segecex mostra que o § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/2001 é ilegal, mesmo que só se aplique em situações excepcionais, haja vista que qualquer exceção ao prazo máximo de um ano de vigência da ata de registro de preços deveria ter sido estabelecida por lei, e não por decreto, que

tem caráter estritamente regulamentador.

4. De fato, ao possibilitar que uma ata de registro de preços vigore por até dois anos, aquele dispositivo contraria o disposto no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que estabelece que a validade do registro de preços não deve ser superior a um ano.

5. Apesar de reconhecer a correção dos argumentos da Segecex e do Ministério Público no que se refere ao prazo de vigência da ata de registro de preços, considero adequado, tendo em vista a competência para edição de novo decreto regulamentador, dar ciência da deliberação à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção das medidas cabíveis, ante a contradição existente entre o previsto no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 3.931/2001 e no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93. grifa-se

Tendo em vista sanar a possível contradição existente entre o art. 4º, § 2º, do Decreto nº 3.931/2001 e o art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e em cumprimento à recomendação do TCU, a Advocacia Geral da União editou a Orientação Normativa nº 19/2009, cuja ementa estabelece:

“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 porque eventual prorrogação da sua vigência, com fundamento no § 2º do art. 4º do decreto nº 3.931, de 2001, 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”³.

Ou seja, o decreto federal estabelece, como regra, que a validade da ARP não poderá ser superior a um ano, podendo, dentro deste lapso e de forma excepcional, ocorrerem prorrogações, desde que devidamente justificado, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando a mais vantajosa para Administração⁴.

³ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189180>, acessado em 06/09/2012.

⁴ Lei 8.666/93
Art. 57. (...)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Já o Decreto Estadual 7.217/2006, do Estado de Mato Grosso, ao tratar da validade e possibilidade de prorrogações de SRP, dispõe:

Art. 78. O prazo de validade do registro de preço para bens não poderá ser superior a um ano.

(...)

Art. 80. É admitida a prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços para serviços, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, obedecido os termos da legislação vigente.

Pela leitura aos dispositivos estaduais citados, observa-se que o Estado de Mato Grosso também inovou ao regulamentar o art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, estabelecendo tratamento diferenciado entre bens e serviços e, também, prevendo possibilidade de prorrogação.

Neste contexto, defende-se que qualquer disposição regulamentar no sentido de alongar o prazo de validade de SRP, seja para contratação de bens ou serviços, para além do lapso de 01 (um) ano, é manifestamente ilegal.

Corroborando este entendimento, assenta-se o posicionamento do notável Marçal Justen Filho⁵:

“O prazo de validade do registro é de um ano, tal como previsto no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei de Licitações. A determinação constante do art. 4º, § 2º, do Regulamento é gritantemente ilegal. É evidente a impossibilidade de aplicar ao registro de preços a determinação específica e excepcional contida no art. 57, § 4º, da Lei de Licitações. Essa disposição refere-se única e exclusivamente aos contratos de prestação de serviços contínuos. Não é extensível a qualquer outra manifestação contratual. Uma ata de registro de preços não retrata um “serviço continuado”. Quando muito, é uma relação jurídica continuada. A disposição examinada contraria frontalmente o texto expresso da Lei.

Lamentavelmente, o defeito não foi corrigido pelo Dec. Fed. Nº 4.342/2002, que alterou a redação dos dispositivos do Decreto anterior, mas manteve a malsinada referência à aplicação do art. 57

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed. - São Paulo: Dialética, 2010. pag. 205.

da Lei nº 8.666 a hipóteses que a ele não podem ser subordinadas. A renovação de ata de registro de preços, além do prazo original, configura infração ao texto expresso da Lei nº 8.666, devendo ser reconhecida com inválida”.

Desta forma, respondendo-se objetivamente à indagação proposta, defende-se que 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 8.666/93, não havendo previsão legal para a ampliação deste prazo.

2.3. No caso dos preços registrados serem contratados, poderá ocorrer a prorrogação de prazo nos termos do art. 57 da Lei 8.666/93?

Conforme já discutido alhures, observa-se que a ARP e o Instrumento de Contrato, embora dotados de conteúdo vinculativo e obrigacional, são documentos que possuem naturezas e finalidades distintas, regulando relações jurídicas específicas, razão pela qual o primeiro não pode substituir o segundo. Desta forma, assenta-se o caráter de autonomia do contrato administrativo em relação à ARP que por ventura o tenha originado.

Desta forma, a partir do momento em que o contrato administrativo é firmado passa à ter como normas de regência aquelas definidas nos artigos 54 a 80 da Lei 8.666/93.

Este caráter de autonomia do contrato administrativo em relação à ARP está claramente evidenciado no Decreto Federal 3.931/2001, conforme seu art. 4º, § 1º:

Art. 4º (...)

§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no [art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. \(Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002\)](#)

Também o Decreto Estadual nº 7.217/2006 é bastante didático sobre a autonomia do contrato derivado de ARP, mesmo no caso em que a validade da Ata já tenha exaurido, nos seguintes termos:

Art. 79. Expiradas as atas de registro de preços de serviços, os contratos para serviços continuados, decorrentes de atas expiradas, não perderão sua eficácia quando da extinção da ata de registro de preços, obedecido a sua vigência às disposições do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Ainda sobre a distinção sugerida, ensino Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁶:

Foi dito anteriormente que, para a realização do SRP, não é necessário observar a prévia dotação orçamentária, podendo ser realizado pelo prazo máximo de um ano, independentemente do exercício financeiro.

Os contratos decorrentes do SRP, contudo, seguem a regra geral, devendo sujeitar-se às disposições dos contratos convencionais, previstos no art. 57 da lei nº 8.666/93. grifos

No mesmo sentido, é salutar trazer importante trecho do relatório exarado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, nos autos do processo que originou o Acórdão nº 991/2009 – TCU – Planário:

“Quanto aos contratos celebrados com fulcro na ata de registro de preços, sua vigência rege-se pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, segundo dispõe o art. 4º, § 1º, do Decreto nº 3.931/01. A vigência do contrato pode ir além da vigência da ata respectiva, conforme ensina Bittencourt:

'As contratações realizadas com fundamento numa Ata de Registro de Preços só têm validade se realizadas dentro do prazo de validade desse instrumento; no entanto, a execução do contrato pode ocorrer após o término desse prazo, sendo importante, nesse caso, que o documento contratual, ou seu substitutivo, tenha sido celebrado ou emitido ainda dentro desse lapso temporal.' [BITTENCOURT, Sidney. Licitação de registro de preços. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003, pp. 88-89]

No mesmo sentido, pronuncia-se Eliana Goulart Leão:

'As compras por intermédio de ata de registro de preços só são

⁶ Sistema de Registro de Preços e Pregão, Belo Horizonte: Fórum, 2009, pág. 357.

legítimas se realizadas no prazo de validade do registro, embora possa haver casos em que a aquisição se efetue durante esse prazo e a entrega do objeto venha a ser feita após o respectivo término.' [GOULART, Eliana Leão. O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações. 2ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 67]" *grifos*

Pelo exposto, conclui-se que os contratos administrativos celebrados em decorrência e durante a vigência da ARP regem-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no art. 57 da Lei 8.666/93.

2.4. Os quantitativos inicialmente registrados poderão sofrer acréscimos ou supressões nos termos do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93?"

Recorrendo-se à disciplina veiculada por meio do Decreto Federal nº 3.931/2001, observa-se que o ato regulamentar estabelece condições para a atualização dos preços registrados, conforme o seu art. 12, *literis*:

Art. 12. A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no [art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

§ 1º O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

§ 2º Quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado o órgão gerenciador deverá:

I - convocar o fornecedor visando a negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado;

II - frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido; e

III - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 3º Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento devidamente comprovado, não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação da penalidade, confirmando a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados, e se a comunicação ocorrer antes do pedido de fornecimento; e

II - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 4º Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Constata-se que as alterações (acréscimos ou reduções de valores) inseridas no dispositivo regulamentar citado, referem-se exclusivamente às hipóteses de ocorrência de descompassos entre os preços registrados e os correntes no mercado, em nada indicando a possibilidade de acréscimos ou supressões quantitativas.

Observa-se, assim, que embora o caput do art. 12 do Decreto Federal 3.931/01 remeta ao art. 65 da Lei 8.666/93, que traz regramento exclusivo para contratos administrativos, o faz para melhor disciplinar uma previsão específica para o próprio SRP, contemplada no art. 15, § 3º, II, da Lei de Licitações⁷, e que se refere exclusivamente à alteração de preços registrados.

Desta forma, constata-se que o decreto federal, ao estender ao SRP as disposições do art. 65 da Lei 8.666/93 somente nos casos de variações de preços de mercado, não inova no ordenamento jurídico, pois a possibilidade de revisão dos preços registrados consta de expressa previsão legal (art. 15, § 3º, II, do Estatuto de Licitações).

Neste contexto, é importante ressaltar que o art. 65 da Lei 8.666/93 traz regramento próprio para alterações contingenciais unicamente direcionadas aos contratos administrativos, sejam elas: monetárias (preços), qualitativas e/ou quantitativas.

Registre-se, ainda, que as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas,

⁷ Art. 15. (...) § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: (...) II - estipulação prévia do sistema de controle e **atualização dos preços registrados**;

estatuídas no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93⁸, não podem ser estendidas ao SRP por ausência de respaldo legal. Ou seja, a Lei 8.666/93 não prevê, para o Sistema de Registro de Preços, conforme regras gerais plasmadas no seu art. 15, a possibilidade de alteração de quantitativos registrados, tal como ocorre com a possibilidade de alteração de preços.

Todavia, nada obsta que os contratos administrativos derivados do SRP possam sofrer a incidência do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93, tendo em vista que, como já dito, é regra exclusiva de aplicação em contratações públicas.

No sentido dos argumentos cima, é lapidar a lição de Marçal Justen Filho⁹:

“Não se afigura cabível, ademais disso, a aplicação da autorização contida no art. 65 da Lei de Licitações ao âmbito do registro de preços. Assim, não seria possível ampliar os limites quantitativos de registro em até 25% dos montantes originais. A disposição do art. 65 reflete solução compatível com contratação isolada, em que o aumento da quantidade, imprevisível no momento inicial, poderia demandar grandes formalidades para realização de outra licitação. Essa circunstância não existe no caso do Registro, o qual apresenta prazo de validade de até um ano e permite sucessivas contratações. Portanto, a Administração tem condições de estimar, com antecedência, a perspectiva de exaurimento dos quantitativos máximos registrados”. *grifos*

Ademais, observa-se que a possibilidade de supressões (art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93) dos quantitativos registrados é incompatível com a própria natureza do SRP, tendo em vista que a Administração não se obriga a contratá-los, logo, bastaria, tão somente, não firmar a contratação das quantidades previamente registradas (art. 15, § 4º, da Lei 8.666/93).

Assim, conclui-se pela impossibilidade de acréscimos e supressões quantitativas

⁸ Art. 65 (...) § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed. - São Paulo: Dialética, 2010. pag. 205.

em SRP, nos moldes previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93, podendo haver, contudo, a aplicação do aludido dispositivo às contratações derivadas do sistema.

3. CONCLUSÃO:

Pelo exposto e considerando que:

a) o artigo 15 e parágrafos, da Lei 8.666/93, estatui as normas gerais para o Sistema de Registro de Preços – SRP, podendo cada ente federativo editar Decreto para a regulamentação do sistema;

b) a Ata de Registro de Preços - ARP (documento materializador do SRP) e o Instrumento de Contrato são documentos com naturezas e fins distintos, estabelecendo, também, relações jurídicas obrigacionais e vinculativas próprias e específicas;

c) os instrumentos contratuais podem ser substituídos por outro documentos hábeis, conforme previsão do art. 62 da Lei 8.666/93;

d) a ARP e o contrato administrativo, por serem documentos distintos, têm prazo de vigência também diferentes e que podem não ser coincidentes: a ARP tem prazo de validade de no máximo 01 (um) ano; enquanto que o contrato administrativo, mesmo os advindos de Registro de Preços e quando celebrados durante o prazo de validade de ARP, podem durar por prazos bem maiores, aplicando-se, neste caso, os ditames do art. 57 da Lei 8.666/93 às contratações derivadas de ARP;

e) as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro; e,

Considerando, ainda, que não existe prejulgado neste Tribunal que responde as indagações propostas na presente consulta, ao julgar este processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº __/2012. Licitações e Contratos. Sistema de Registro de Preços. Ata de Registro de Preços. Substituição de instrumento de contrato. Prorrogações além do permissivo legal. Acréscimos e supressões de quantitativos registrados. Impossibilidades.

a) a Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato, embora dotados de conteúdo vinculativo e obrigacional, são documentos que possuem naturezas e finalidades distintas, regulando relações jurídicas específicas, razão pela qual um não pode substituir o outro;

b) os Instrumentos Contratuais poderão ser substituídos por outros documentos hábeis, desde que observados os ditames do art. 62 e parágrafos, da Lei 8.666/93;

c) o prazo de validade do Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei 8.666/93, contempladas eventuais prorrogações, não havendo previsão legal para a ampliação deste lapso;

d) as vigências da Ata de Registro de Preços e dos contratos administrativos dela derivados são autônomas e independentes entre si. O contrato administrativo celebrado em decorrência e durante a vigência do Registro de Preços rege-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no art. 57 da Lei 8.666/93;

e) as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro.

Cuiabá-MT, 11 de setembro de 2012.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica